

STELLUNGNAHME

zum XXV. Hauptgutachten „Wettbewerb 2024“ der Monopolkommission vom 01. Juli 2024

Berlin, 20.09.2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Versorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zur Vorbereitung der Stellungnahme der Bundesregierung, zum XXV. Hauptgutachten der Monopolkommission vom 01.07.2024 Stellung zu nehmen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Kapitel V „Wettbewerb im Fernwärmemarkt“.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Die zuverlässige und klimafreundliche Fernwärmeversorgung gehört zum Kerngeschäft der kommunalen Energiewirtschaft. Vor diesem Hintergrund spielen die kommunalen Unternehmen eine Schlüsselrolle für die Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor, für den Aus- und Umbau der Wärmenetze und damit für das Erreichen der deutschen Klimaschutzziele.

Vor diesem Hintergrund mahnt der VKU eine größere Wertschätzung für die Leistungen der kommunalen Unternehmen im Allgemein und aus aktuellem Anlass bei der Fernwärmeversorgung an. Öffentliche Behauptungen der Monopolkommission, wonach sich Fernwärmeanbieter „wie die Sau im Dorf“ verhalten, können wir hinsichtlich dieser unangemessenen Wortwahl nur als „Schweinerei“ bezeichnen.

Angesichts der ambitionierten Zielsetzung, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, müssen die Fernwärmeversorger Investitionen in Milliardenhöhe tätigen. **Dies wurde unlängst durch eine aktualisierte [Abschätzungen der Prognos AG](#)¹ bestätigt: Zum Erreichen der Klimaschutzziele müssen bis 2030 43,5 Mrd. Euro in die Transformation der Fernwärme investiert werden.** Die (kommunale) Fernwärmewirtschaft steht damit von einer Mammutaufgabe, welche nur dann gelingen kann, wenn die politischen Rahmenbedingungen konsequent auf die Investitionstätigkeit ausgerichtet werden. Hierzu gehören insbesondere:

- Verstetigung und Ausfinanzierung der **Bundesförderung für effiziente Wärmenetze**;
- Verlängerung und Weiterentwicklung des **Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes**;
- Novellierung von **§556c BGB und Wärmelieferverordnung** sowie die
- Novellierung der Verordnung über Allgemeine Bedingung für die Versorgung mit Fernwärme (**AVBFernwärmeV**).

Die durch die (kommunale) Fernwärmewirtschaft zu tätigen Rekordinvestitionen können nur unter stabilen und verlässlichen Rahmenbedingungen realisiert werden. Hierzu gehört insbesondere auch die Klarheit, unter welchen Bedingungen die getätigten Investitionen refinanziert werden. Obgleich die Transformation der Fernwärme in Richtung Kli-

¹ <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/studie-zu-waermenetzen-bis-2030-muessen-435-milliarden-euro-in-die-fernwaerme-investiert-werden/>

maneutralität neue Herausforderungen an den Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung der Kosten- und Marktelemente stellt, so ist die seit Jahrzehnten bewährte Preisänderungssystematik diesen Herausforderungen gewachsen. Disruptive Einschnitte in die Preisbildung sind vor dem Hintergrund der erforderlichen Investitionstätigkeit abzulehnen.

Positionen des VKU in Kürze

- › Der Aus- und Umbau der Fernwärme ist ein **Kernelement für eine volkswirtschaftlich optimale Umsetzung der Wärmewende** und damit für das Erreichen der **nationalen Klimaschutzziele**. Durch die (kommunale) Fernwärmewirtschaft sind dafür Rekordinvestitionen zu tätigen. Diese können nur unter **stabilen und verlässlichen politischen Rahmenbedingungen** getätigt werden.
- › Mit dem Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der AVBFernwärmeV und zur Aufhebung der FFVAV (AVBFernwärmeV-E) werden **Anregungen der Monopolkommission durch das BMWK** bereits aufgegriffen. Insbesondere ergibt es durch die **Kombination der Preis-Ausweisungspflicht anhand von standardisierten Abnahmefällen** (§ 1a Nr. 3 AVBFernwärmeV-E) mit der **Preistransparenzplattform Fernwärme von AGFW, BDEW und VKU** eine sehr gute Preistransparenz.
- › Der Vorschlag der Monopolkommission, die Marktelemente in den Preisänderungsklauseln stärker zu gewichten, **steht im Gegensatz u.a. zur Auffassung der Landesenergieministerkonferenz**, welche sich gegenüber dem Marktelement bzw. seinem Einfluss auf die Preise in den vergangenen Monaten sehr kritisch geäußert hat.
- › Aufgrund der Heterogenität unter den Fernwärmeversorgern sollten **die bestehenden Spielräume der Fernwärmeversorger bei der Ausgestaltung einer Preisänderungsklausel** und dabei insbesondere bei der Gewichtung der Kosten- und Marktelement bewahrt werden – so wie es im § 24 (1) AVBFernwärmeV-E vorgesehen ist.
- › Die Einführung einer **einheitlichen Preisobergrenze über eine Price-Cap-Regulierung** würde zur Verzögerung oder Streichung von Klimaschutz-Investitionen führen. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil eine einheitliche Preisobergrenze **im Widerspruch zur großen Vielfalt an Kosten- und Preisstrukturen innerhalb der Fernwärmewirtschaft** steht und eine Obergrenze daher entweder den Netzbetrieb unwirtschaftlich machen würde (weil sie zu niedrig angesetzt ist) oder unwirksam wäre (weil sie zu hoch angesetzt ist).

- › Ein **regulierter Drittzugang** ist weder für Fernwärmeversorger, noch für seine Kunden sinnvoll und bietet auch volkswirtschaftlich keinen Mehrwert. Er führt zu **erheblichen Mehrkosten** bei den Versorgern **ohne einen belegbaren positiven Effekt für Kunden und Klimaschutz zu haben**. Verhandelte Netzzugänge haben sich hingegen bewährt

Stellungnahme

Nach Ansicht der Monopolkommission wird der Wettbewerb im Wärmemarkt aufgrund von ordnungsrechtlichen Einschränkungen (durch die sog. „65-Prozent-EE-Anforderung“ für neue Heizungen im § 71 GEG) sowie die geplante Aufteilung von Gemeindegebieten durch die (kommunale) Wärmeplanung in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete zukünftig eingeschränkt werden. Weil eine Entflechtung der vertikal integrierten Fernwärmeversorger mit langwierigen Planungs- und Transformationsprozessen verbunden wäre, **schlägt die Monopolkommission einen Mix aus unterschiedlichen Maßnahmen vor**, um eine möglichst effiziente Preisbildung bei fehlenden wettbewerblichen Anreizen bereits in der kurzen Frist zu gewährleisten. Hierzu zählen:

- Transparenz: Schaffung einer Vergleichsplattform
- Weiterentwicklung der Preisgleitklauseln: Stärkere Betonung des Marktelements
- Eine vereinfachte Price-Cap-Regulierung

Langfristig wird darüber hinaus ein wettbewerbliches Marktdesign durch die Etablierung einer Drittzugangsregulierung angeregt.

Transparenz: Schaffung einer Vergleichsplattform

Die Anregung der Monopolkommission zur Schaffung einer Vergleichsplattform wird mit dem Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte (AVBFernwärmeV-E) umfassend aufgegriffen.

Durch die Erweiterung von Preistransparenzpflichten, die Konkretisierung der Vorgaben für die Preisbildung sowie die Ausweisung von ökologischen Kriterien werden die **Verbraucherrechte im AVBFernwärmeV-E umfassend adressiert**. Mit der Einführung einer zusätzlichen Verpflichtung zur Ausweisung der Preise von Musterfallberechnungen ergibt

sich eine Vergleichbarkeit zu den Preisen, welche netzspezifisch auf der [Preistransparenzplattform Fernwärme von AGFW, BDEW und VKU](#)² veröffentlicht werden. Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten damit eine sehr gute Möglichkeit, anhand von Standard-Abnahmefällen die geltenden Preise in unterschiedlichen Wärmenetzen zu vergleichen. Die Befürchtung, dass sich Fernwärmeversorger mit besonders hohen Preisen nicht an der Preistransparenzplattform beteiligen, wird damit zielgerichtet adressiert, weil in diesem Fall die auf der Plattform ausgewiesenen Preisdurchschnittswerte niedriger liegen würden. Mit der Verpflichtung, Preise von Musterfallberechnungen auszuweisen, ergeben sich bei den „schwarzen Schafen“ im Vergleich zu den auf der Plattform ausgewiesenen Preisdurchschnittswerten höhere Preisdifferenzen. Damit wird ein Anreiz geschaffen, sich auch bei einem vergleichsweise hohen Preis an der Plattform zu beteiligen. **Durch die Kombination der Ausweisungspflicht nach § 1a Nr. 3 AVBFernwärmeV-E mit der Preistransparenzplattform der Verbände wird damit eine sehr gute Preistransparenz geschaffen.** Die Anregung der Monopolkommission wird damit umfassend adressiert.

Weiterentwicklung der Preisgleitklauseln: Stärkere Betonung des Marktelementes

Die Monopolkommission schlägt vor, die Marktelemente in den (Arbeits-)Preisänderungsklauseln stärker zu gewichten. Diese wären stärker von der allgemeinen Entwicklung und weniger von den individuellen Gegebenheiten abhängig und somit geeigneter als die Kostenelemente, um eine Ausnutzung der Monopolstellung eines Fernwärmeanbieters zu unterbinden. Das Marktelement sollte nach Auffassung der Monopolkommission daher deutlich mehr als 50 Prozent der gesamten Preisentwicklung ausmachen. Damit positioniert sich die Kommission gegen eine Mehrzahl an Akteuren, wie z.B. der Energieministerkonferenz, welche sich gegenüber dem Marktelement bzw. seinem Einfluss auf die Preise in den vergangenen Monaten sehr kritisch geäußert haben.

In Hinblick auf eine stärkere Gewichtung des Marktelementes in den Arbeitspreisänderungsklauseln ist zu bedenken, dass starke Schwankungen der Brennstoffpreise sich entsprechend stärker im Gesamtpreis niederschlagen würden. In dem zurückliegenden Zeitraum, in dem die Fernwärmepreise aufgrund der am Großhandelsmarkt stark angestiegenen Gaspreise sich ebenfalls erhöhten, hätte eine stärkere Gewichtung der Marktelemente in den Preisänderungsklauseln zu abermaligen Preisanstiegen geführt.

Der BGH hat zum Verhältnis von Kosten- und Marktelement in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass seiner Ansicht nach in einer Arbeitspreisänderungsklausel dem Markt- und dem Kostenelement „an sich den gleichen Rang zuweist und Abstufungen nur im Rah-

² Die Plattform stellt neben einer Preisübersicht zusätzliche Informationen über preisbestimmende Faktoren sowie über die Fernwärme als Wettbewerber im Wärmemarkt zur Verfügung.

men der Angemessenheit erlaubt“ (BGH-Urteil vom 06.04.2011, Az: VIII ZR 273/09, 2. Leitsatz und Rn. 44). Abstufungen sind daher im Rahmen der Angemessenheit möglich. Der Verordnungsgeber erkennt den Gestaltungsspielraum des Fernwärmeversorgers bei der Gewichtung von Kosten- und Markelement in den Arbeitspreisänderungsklauseln im AVB FernwärmeV-E ausdrücklich an, indem auf eine konkrete Gewichtung der Kosten- und Markelemente verzichtet wird. Durch den Verzicht auf eine konkrete Gewichtung beider Elemente, wird die aufgrund der großen Heterogenität unter den Fernwärmeversorgern notwendige Flexibilität bei der Ausgestaltung der Preisänderungsklauseln gewahrt. Die Entscheidung des Gesetzgebers, entgegen der Empfehlung der Monopolkommission, die Entscheidung über die konkrete Gewichtung von Kosten- und Markelement in einer Preisänderungsklausel dem Fernwärmeversorger zu überlassen, ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Eine vereinfachte Price-Cap-Regulierung

Fernwärmenetze haben aufgrund ihrer Unterschiede bei der Erzeugung, dem Anteil von Wärme aus erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme sowie der Netze sehr unterschiedliche Kostenstrukturen. Hinzu kommen unterschiedliche Wärmeprodukte und Versorgungsbedingungen, welche nach § 2a (1) AVB FernwärmeV-E explizit ermöglicht werden sollen. Eine einheitliche Preisobergrenze kann diesen Unterschieden bzw. auch der Vielfalt an unterschiedlichen Wärmeprodukten nicht gerecht werden – in einigen Netzen ist sie zu niedrig, so dass diese Netze Gefahr laufen unwirtschaftlich zu werden, in anderen ist sie zu hoch und damit unwirksam. Eine auf einzelne Netze zugeschnittene Preisobergrenze würde eine Einzelbetrachtung voraussetzen, die wiederum auf Seite der Behörden einen hohen Aufwand mit sich bringen würde. Hinzu kommt, dass praktisch alle Fernwärmeunternehmen in den kommenden Jahren vor riesigen Investitionen stehen, deren Refinanzierung durch eine Preisobergrenze unmöglich würde. In der Folge würden diese Investitionen verzögert oder gestrichen, so dass die politischen Ziele für Ausbau und Dekarbonisierung der Fernwärme auf keinen Fall erreicht würden. Eine Preisobergrenze könnte insbesondere auch den Neubau von erneuerbaren Wärmenetzen verhindern, da die sehr hohen Investitionskosten nicht durch entsprechende Erlöse gedeckt werden könnten.

Etablierung einer Drittzugangsregulierung

Fernwärmenetze sind in sich geschlossene Systeme und räumlich stark begrenzt. Wärme kann - anders als Strom und Gas - nicht von einem Netzgebiet in ein anderes überregional geliefert werden. Eine verpflichtende Durchleitung oder gar ein regulierter Drittzugang wäre mit technischen und wirtschaftlichen Herausforderungen verbunden, mit der Konsequenz von steigenden Preisen und einer Gefährdung des stabilen Netzbetriebes bzw. der Versorgungssicherheit.

Steigende Preise durch verpflichtenden Drittzugang

Die Annahme, dass Drittzugänge insbesondere bei großen Netzen zu niedrigeren Verbraucherpreisen führen, ist nicht belegt. Ein verpflichtender Drittzugang würde stattdessen erhebliche zusätzliche Kosten verursachen, die letztlich auf die Endverbraucher umgelegt werden müssten. Diese Kosten umfassen sowohl die direkte Integration und Steuerung der Wärme der Drittanbieter als auch die langfristigen Effekte einer verringerten Auslastung bestehender Anlagen. **Wirtschaftliche Einbußen für Bestandsanlagen:** Ein verpflichtender Drittzugang gefährdet bereits geplante Finanzierungskonzepte erheblich und führt zu finanziellen Einbußen bei bestehenden Anlagen, was die langfristige Wirtschaftlichkeit und Stabilität der Fernwärmesysteme untergräbt.

- **Zusätzliche Steuerungs- und Betriebskosten:** Die Integration von Drittanbietern erfordert zusätzliche Investitionen in die Steuerung und den sicheren Betrieb des Fernwärmenetzes. Diese Kosten entstehen unabhängig von der Netzgröße, da hydraulische und technische Restriktionen in jedem Fall berücksichtigt werden müssen.
- **Kostenverteilung:** Die Höhe der Integrationskosten hängt auch davon ab, inwieweit der Dritte zur Netz- und Systemintegration beiträgt. Dies betrifft die technischen Anforderungen an Temperatur, Druck und Hydraulik.
- **Systemsicherheit / Besicherung:** Das Einspeisen durch Dritte zu jeder Jahreszeit gefährdet die Systemsicherheit. Während Einspeisungen im Winter unterstützend wirken können, stellt eine Dritteinspeisung bei niedrigen Bedarfen, insb. im Sommer, eine Überversorgung und somit ein Sicherheitsrisiko für Versorgungssysteme dar. Sollte der Netzbetreiber auch für die Besicherung der Wärmeeinspeisung Dritter verantwortlich gemacht werden, fallen hohe Kosten bei ihm an, die auf den Dritten oder den Endkunden umgelegt werden müssen.

Freiwillige Vereinbarungen hingegen bieten eine Möglichkeit, die Vorteile der Integration zu nutzen, ohne die bestehenden Systeme und Preiskalkulationen übermäßig zu belasten.

Verpflichtende Drittzugänge gefährden technische Standards und Systemsicherheit

Technische Anforderungen beim Betrieb eines Wärmenetzes müssen strikt eingehalten werden, um die Systemsicherheit zu gewährleisten und technische Defizite der Wärmeeinspeisung nicht kompensieren zu müssen. Zu den technischen Herausforderungen bei der Einspeisung durch Dritte zählen bspw.

- **Temperatur:** Unterschiedliche Temperaturniveaus in den Netzen erfordern oft eine Anpassung der Temperatur der einzuspeisenden Wärme, was zusätzliche Kosten verursacht. Bei der Drittnetzeinspeisung können unterschiedliche Tempe-

ratur-niveaus aufeinandertreffen. Bspw. liefern Solarkollektorfelder oder Großwärmepumpen Wärme zu Temperaturen zwischen 70 - 90°C, während Heißwassernetze oft Vorlauftemperaturen zwischen 110 - 140°C haben.

- **Hydraulik:** Einspeisung ist nur möglich, wenn die Druckbedingungen des Netzes erfüllt werden. Druckschwankungen können zu Sicherheitsproblemen und Ausfällen führen. Besonders bei Dampfnetzen müssen Druckschwankungen vermieden werden, um Wasserschläge zu verhindern.
- **Saisonale Bedarfe:** Die Wärme muss durch den Dritten dann bereitgestellt werden, wenn Bedarf vorliegt, insbesondere in den kalten Wintermonaten. Gerade in diesem Zeitraum ist die Wärmeerzeugung erneuerbarer Quellen oftmals geringer (insb. Solarthermie).
- **Wärmemedium:** Bei der Einspeisung eines Dritten können unterschiedliche Medien aufeinandertreffen (Einspeisung von Abwärme in Form von Heißluft über Wärmetauscher in ein Heißwassernetz).

Freiwillige Drittzugänge sind bewährte Instrumente

In der Praxis ist es üblich, dass Betreiber von Fernwärmesystemen zivilvertragliche Vereinbarungen mit Drittanbietern über die Einspeisung und Abnahme von Wärme treffen (verhandelter Netzzugang). Solche bilateralen Vereinbarungen haben sich als effektiv erwiesen, um industrielle Abwärme oder Wärme aus thermischen Abfallbehandlungsanlagen zu integrieren. Sie können zudem eine entlastende Wirkung auf die Fernwärmepreise haben. Vertraglich vereinbarte Drittzugänge sind in der Regel kostengünstiger, da diese geringere Regulierungskosten mit sich bringen. Gesetzlich verpflichtende Drittzugänge führen zu höheren Kosten durch Regulierungs- und Verwaltungsaufwand.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber
Bereichsleiter Energiesystem und
Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: wullenweber@vku.de

Nils Weil
Senior-Fachgebietsleiter
Wärmemarkt
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-388
E-Mail: weil@vku.de