

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

10. Sektorgutachten der Monopolkommission

**Energie 2025: Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem
– Drucksache 21/2810 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Kurzfassung des Gutachtens durch die Bundesregierung.....	2
1. Strommarkt und Netzentgelte effizient gestalten	2
2. Mehr Wettbewerb im Fernwärmemarkt	3
3. Wettbewerb und Transparenz der Ladeinfrastruktur stärken	4
4. Zukunft der Gasverteilnetze	5
II. Stellungnahme der Bundesregierung	8
1. Strommarkt und Netzentgelte effizient gestalten	8
2. Mehr Wettbewerb im Fernwärmemarkt	8
3. Wettbewerb und Transparenz der Ladeinfrastruktur stärken	11
4. Zukunft der Gasverteilnetze	12

I. Kurzfassung des Gutachtens durch die Bundesregierung

Gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) legt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Sektorgutachten Energie vor, in dem sie die Wettbewerbssituation auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Strom und Gas analysiert und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs auf den verschiedenen Märkten des Energiesektors abschätzt. Das zehnte Sektorgutachten Energie der Monopolkommission mit dem Titel „Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem“ legt den Fokus auf vier Themenfelder: (1) der effizienten Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Strommarktes und der Netzentgelte, (2) dem Wettbewerb im Fernwärmemarkt, (3) den wettbewerblichen Herausforderungen und der Transparenz beim Aufbau elektrischer Ladeinfrastruktur und (4) der Zukunft der Gasverteilnetze. Die Schwerpunkte des Gutachtens wurden von der Monopolkommission gesetzt und basieren auf ihrer Einschätzung der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Relevanz im Kontext der Fortentwicklung der Energiemärkte und der Umsetzung der Energiewende. Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die Vorlage des Sektorgutachtens. Sie hat das Gutachten dem Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 21/2810) und dem Bundesrat (Bundesratsdrucksache 685/25) unverzüglich zugeleitet und legt nunmehr ihre Stellungnahme vor.

1. Strommarkt und Netzentgelte effizient gestalten

Die Erreichung der energiepolitischen Ziele erfordern nach Einschätzung der Monopolkommission einen grundlegenden Umbau des Energiesystems. Hierfür bedürfe es Reformen im Strommarkt, der aus Sicht der Monopolkommission strukturelle Probleme aufweise und damit die Energiewende behindere. Die veränderte Struktur von Erzeugung und Verbrauch führe zu ungesteuerter Netzbelastung. Neben dem weiteren Vorantreiben des Netzausbaus und der stärkeren Netzdigitalisierung sei es notwendig, Anreize zur Reduzierung von Netzkosten zu setzen. Die bisherigen Maßnahmen zur Senkung der Strompreise stellten lediglich eine Umverteilung dar, reduzierten allerdings nicht die Gesamtkosten des Systems. Vielmehr müssten nach Auffassung der Monopolkommission die Netzentgelte stärker nach dem Verursachungsprinzip im Stromsystem verteilt werden.

Die beste Option sieht die Monopolkommission in der nodalen Strombepreisung, um Flexibilitätsanreize zu setzen und netzdienliches Verhalten der Marktteilnehmer anzureizen. Ein Kompromiss wäre laut Monopolkommission die Aufteilung der einheitlichen Strompreiszone in Gebotszonen mit jeweils eigenem Großhandelspreis. Gleichwohl konstatiert die Monopolkommission, dass beide Vorschläge politischen und praktischen Widerständen unterliegen. Daher empfiehlt sie in ihrem Gutachten eine Reform der Netzentgelte, so dass Nutzerinnen und Nutzer Preissignale erhalten, die sowohl in regionaler als auch in zeitlicher Hinsicht an die Netzbelastung gekoppelt sind.

Bei der Analyse regional differenzierter Netzentgelte sieht die Monopolkommission Handlungsbedarf auf Verteilnetzebene. Für die Übertragungsnetze plädiert sie für eine Beibehaltung des Prinzips bundeseinheitlicher Netzentgelte, da der Netzausbau auf Übertragungsnetzebene systemrelevant für den gesamten Strommarkt sei. Anpassungsbedarf sieht sie jedoch bei der bereits bestehenden regionalen Differenzierung von Netzentgelten auf Ebene der Verteilnetze. Da sich die Erzeuger nach aktueller Rechtslage nicht an den Netzkosten beteiligen, werden die steigenden Kosten für den Netzausbau – wie die Monopolkommission ausführt – allein von den Endkundinnen und Endkunden in der jeweiligen Region finanziert. So seien die Netzentgelte in einigen Netzregionen in Norddeutschland aufgrund eines starken Ausbaus erneuerbarer Energien angestiegen. Die Bundesnetzagentur habe auf diesen Umstand zwar bereits reagiert und einen Teil der Netzkosten von besonders stark betroffenen Regionen umverteilt. Die Monopolkommission bezieht sich damit auf den zum 1. Januar 2025 implementierten Wälzungsmechanismus zur bundesweiten Verteilung sogenannter EE-bedingter Mehrkosten der Verteilernetzbetreiber mittels einer Umlage (sog. Aufschlag für besondere Netznutzung). Allerdings hält die Monopolkommission diese Umverteilung für nicht ausreichend. Die durch die Erzeugung verursachten Mehrkosten für den Netzausbau sollten ermittelt und dem verantwortlichen Erzeuger zugeschrieben werden. Da Erzeuger die durch sie verursachten Netzkosten nicht (vollständig) selber tragen sollen, sollten diese Kosten umgelegt werden. Die Monopolkommission schlägt eine Erweiterung des von der Bundesnetzagentur eingeführten Wälzungsmechanismus vor; dieser sollte alle Verteilnetze einschließen und nicht nur besonders betroffene.

Zudem seien Netzentgelte in zeitlicher Hinsicht zu dynamisieren. Hierfür bedürfe es wichtiger vorgelagerter Schritte. Neben der vollständigen Digitalisierung aller Netzebenen müssten mit Hochdruck die technischen Voraussetzungen geschaffen und die regulatorischen Hürden, insbesondere beim Einbau von Smart-Metern, abgebaut werden. So sollte der Einbau moderner Messeinrichtungen zügig abgeschlossen werden, möglichst vor dem Jahr 2032. Hierfür schlägt die Monopolkommission vor, dass die Kosten für Einbau und Betrieb nicht oberhalb

der Kosten für den Weiterbetrieb alter Ferraris-Zähler liegen und eventuelle Mehrkosten dem Verteilnetzbetreiber in Rechnung gestellt werden dürfen.

Überdies empfiehlt die Monopolkommission die Einführung einer erzeugerseitigen Netzentgeltkomponente, um eine netzdienliche Einspeisung anzureizen. Sie sollte aufkommensneutral über alle Neuanlagen ausgestaltet werden, um eine reine Lenkungswirkung hinsichtlich der Netzdienlichkeit zu entfalten und nicht der allgemeinen Netzfinanzierung zu dienen. Rechtliche Vorgaben stünden einer solchen Anpassung aus Sicht der Monopolkommission nicht entgegen.

Da dynamische Netzentgelte aufgrund unzureichender Digitalisierung und verzögertem Smart-Meter-Rollout zumindest auf Ebene der privaten Haushalte in den kommenden Jahren jedoch kaum flächendeckend umsetzbar seien, empfiehlt die Monopolkommission, statisch zeitvariable Netzentgelte einzuführen, da diese lediglich den Einsatz von modernen Messeinrichtungen voraussetzten, die deutlich verbreiteter seien als intelligente Messsysteme. Dort, wo die Voraussetzungen erfüllt seien, sollten über einen zeitlich und räumlich variablen Arbeitspreis „echte“ dynamische Netzentgelte eingeführt werden, die die prognostizierte Netzlast in 15-min-Intervallen abbilden.

Insgesamt dürften die vorgeschlagenen Maßnahmen nach Einschätzung der Monopolkommission zu sinkenden Redispatch- und Netzkosten führen und sich positiv auf die Strompreise und die Akzeptanz der Energiewende auswirken.

2. Mehr Wettbewerb im Fernwärmemarkt

Die Monopolkommission bewertet Fernwärme als ein natürliches Monopol. Aufgrund des mit den Dekarbonisierungsverpflichtungen der Wärmenetze einhergehenden Austausches weiter Teile des Kraftwerksparks sieht sie eine historisch einmalige Gelegenheit, um Wärmeerzeugung und -vertrieb stärker von den Fernwärmenetzen zu trennen. Wenn diese wettbewerbliche Ausrichtung in die kommunale Wärmeplanung sowie in die Netzausbau- und Dekarbonisierungspläne der Fernwärmenetzbetreiber einbezogen würde, könnte bis zum Jahr 2045 ein wettbewerblich ausgestalteter Fernwärmemarkt entstehen. Aus Sicht der Monopolkommission sei dies notwendig, um auf die zunehmende Marktmacht der Fernwärmeunternehmen zu reagieren. Die Monopolkommission geht davon aus, dass Fernwärmeversorger im Regelfall Erzeugung, Verteilung und Vertrieb bündeln. Damit seien sie jedenfalls ab dem Zeitpunkt des Netzanschlusses von Kunden de facto keinem Wettbewerb um die angeschlossenen Kunden ausgesetzt. Dies führe zu Preissetzungsspielräumen, die zulasten der angeschlossenen Kundinnen und Kunden ausgenutzt werden könnten. Ein Indiz für ein solches Ausnutzen sei die zunehmende Entkopplung der Entwicklung der Basispreise von der Entwicklung des Wärmepreisindex.

Dabei ließe sich beobachten, dass die Basispreise stärker als der allgemeine Preistrend im Wärmesektor ansteigen. Aus dem stärkeren Anstieg der Basispreise schließt die Monopolkommission, dass der Systemwettbewerb zunehmend abnimmt und die Preisentwicklung auf mögliche gewinnmaximierende Preisaufschläge zurückgeführt werden kann. Sie empfiehlt daher, das wettbewerbliche Marktdesign innerhalb der Fernwärmesektors zu stärken und komplementär Regulierungsmaßnahmen auf dem Endkundenmarkt einzuführen. Hierfür sollten zeitnah wesentliche regulatorische Festlegungen getroffen werden, um Investitionssicherheit zu gewährleisten und bereits jetzt die Möglichkeit zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eines Fernwärmeunternehmens zu begrenzen.

Die Monopolkommission rät, eine gesetzliche Zugangsregulierung einzuführen, welche auf Basis eines allgemeinen Rechts auf Anschluss sowohl Contractoren ein Recht auf Belieferung einräumt als auch Wärmeproduzenten ein Recht auf Einspeisung zu angemessenen Bedingungen gibt. Dabei könnten Fernwärmeunternehmen verpflichtet werden, ihre Wärmebedarfe auszuschreiben und in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Auf diese Weise könnten alternative Anbieter Wärme in das Netz einspeisen, ohne bereits getätigte Investitionen des Fernwärmeunternehmens oder Dritter zu entwerten. Zumindest für große Netze sollte langfristig ein Durchleitungsmodell etabliert werden. Der Regulierungsansatz sollte zurückhaltend und unbürokratisch ausgestaltet werden. Dabei sollten klare Preisregeln gelten, Fernwärmeunternehmen buchhalterisch entflochten und ein verpflichtender Streitbeilegungsmechanismus etabliert werden.

Weiterhin empfiehlt die Monopolkommission, die Wegrechte für den Aufbau und Betrieb von Fernwärmenetzen zukünftig in wettbewerblichen Verfahren zu vergeben. Dabei komme der Integration in den Planungsprozess der kommunalen Wärmeplanung eine besondere Bedeutung zu. Bereits vor dem Netzaufbau könne so ein Wettbewerb um das Netz geschaffen und könnten Kostenvorteile über die Endkundenpreise an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden. Bei größeren Bestandsnetzen wäre ab 2045 eine regelmäßige Ausschreibung alle 20 Jahre möglich. Bei der Wahl der Vergabekriterien sollte dem Endkundenpreis des Fernwärmenetzes das

größte Gewicht eingeräumt werden. Bei größeren Netzen, bei denen ein Drittzugang möglich wäre, könnten ergänzend oder alternativ auch die Bedingungen für den Zugang alternativer Wärmeproduzenten zum Fernwärmenetz als Entscheidungskriterium herangezogen werden.

Da die Weiterentwicklung zu einem wettbewerblichen Marktdesign einen langfristigen Zeithorizont hätte und sich nur in sehr großen Netzen sinnvoll umsetzen ließe, sollten auch Maßnahmen zur Regulierung des Endkundenmarktes eingeführt werden, die bereits kurzfristig wirken. Hierfür empfiehlt die Monopolkommission, im Rahmen der geplanten Reform der AVB-FernwärmeV die durch Verbände betriebene Preistransparenzplattform zu einer verpflichteten Transparenzplattform für alle Fernwärmeunternehmen weiterzuentwickeln. Dabei wären die Pflichtangaben klar zu definieren, zu denen insbesondere die Preisbestandteile von Tarifen, der Energieträgermix und die durchschnittliche erzielten Preise auf Anbieterebene gehören sollten. Die Plattform böte Vergleichs- und Informationsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher und ermögliche eine Analyse der Tarifstrukturen im Zeitablauf, die gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf verdeutlichen. Als niedrigschwellige und unbürokratische Maßnahme zum Schutz der Kundinnen und Kunden schlägt die Monopolkommission die Einrichtung einer Schlichtungsstelle für Fernwärme vor. Diese Maßnahmen könnten nach Auffassung der Monopolkommission bereits eine preisdämpfende Wirkung haben.

Daneben schlägt die Monopolkommission die Einführung eines bundesweit einheitlichen Preisdeckels über einen einteiligen „Grundversorgungstarif“ vor. Hierfür sollten die Anbieter verpflichtet werden, einen rein verbrauchsabhängigen Grundversorgungstarif als Alternative zu ihren regulären Tarifen anzubieten, der den Preisdeckel nicht überschreiten darf. Der Preisdeckel sollte anhand der durchschnittlichen Vollkosten für den Betrieb einer Wärmepumpe bemessen und abhängig von einem Wärmepumpenstrom-Index sein. Hierdurch könne ein (fiktiver) Systemwettbewerb zwischen Fernwärme und den Vollkosten einer dezentralen Wärmepumpe geschaffen werden, auch in Regionen, in denen der Einsatz einer Wärmepumpe nicht in Betracht kommt. Ausnahmen von dem Preisdeckel sollten im Rahmen einer Einzelfallprüfung vorab genehmigt werden. Eine behördliche Aufsicht über die Einhaltung des Preisdeckels hält die Monopolkommission nicht für erforderlich, stattdessen sollen mögliche Konflikte zivilrechtlich gelöst werden. Der Großteil der Anbieter sollte laut Monopolkommission aufgrund der bestehenden Preisstrukturen in der Lage sein, vorteilhaftere Tarife anzubieten als ein Grundversorgertarif auf dem Niveau des Preisdeckels. Für diese Anbieter dürfte der verpflichtend anzubietende Grundversorgertarif dennoch eine disziplinierende Wirkung haben.

Als weitere kurzfristige Maßnahme empfiehlt die Monopolkommission, die Wettbewerbsverzerrung im Mietrecht zulasten der Fernwärme zu beseitigen. Hintergrund seien unterschiedliche Kostenstrukturen von Fernwärme und Heizsystem in Eigenversorgung. Bei der Umstellung von Eigenversorgung auf Nah- oder Fernwärme in einem laufenden Mietverhältnis dürfen gemäß § 556c BGB die laufenden Kosten der Fernwärme die Kosten der bisherigen Eigenversorgung nicht übersteigen. Eine Verzerrung zulasten der Fernwärme ergäbe sich unter anderem daraus, dass in den hypothetischen Kosten der Wärmelieferung auch die Investitionskosten bzw. Abschreibungen des Fernwärmeunternehmens enthalten sind. Diese würden bei der als Vergleich herangezogenen Eigenversorgung nicht berücksichtigt und tauchen beim Mieter folglich auch nicht in den Betriebskosten sondern in der Kaltmiete auf. Die Monopolkommission empfiehlt daher bei einer effektiven Preiskontrolle im Fernwärmemarkt eine vollständige Abschaffung der Wärmelieferverordnung, anderenfalls die rechtlichen Vorgaben so anzupassen, dass eine wettbewerbsneutrale Ausgestaltung gewährleistet wird. Als mögliche Anpassung schlägt die Monopolkommission vor, die Kostenneutralität nicht länger anhand eines historischen Vergleichs zu bestimmen, sondern die aktuellen Fernwärmekosten mit den prognostisch ermittelten, zu erwartenden Heizkosten einer beispielhaften dezentralen Heizlösung bzw. mit den zu erwartenden Heizkosten der bestehenden Anlage zu vergleichen (Vollkostenvergleich).

3. Wettbewerb und Transparenz der Ladeinfrastruktur stärken

Die Monopolkommission sieht weiterhin strukturelle Wettbewerbshemmnisse auf dem Ladesäulenmarkt. In einer aggregierten Querschnittsbetrachtung nehme die Anbieterkonzentration bundesweit zwar ab. Allerdings sieht die Monopolkommission teilweise eine anhaltende regionale Dominanz einzelner Anbieter, insbesondere bei bewirtschafteten Raststätten entlang von Autobahnen. Bei Normalladepunkten bestehe eine Tendenz dazu, dass kommunale Versorger über sehr hohe Marktanteile verfügen. Eine hohe Anbieterkonzentration könne mit höheren Ladepreisen einhergehen. Ursachen sieht die Monopolkommission unter anderem in intransparenten Flächenvergaben, die zu einer hohen regionalen Marktkonzentration führen können, sowie mangelnder Preistransparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Sie empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung, sodass der Zugang zu kommunalen Flächen nur über wettbewerbliche, diskriminierungsfreie und transparente Ausschreibungen erfolgen könne. Für Kommunen existiere häufig ein Interessenskonflikt, da sie oftmals sowohl als Flächeneigentümer und Genehmigungsbehörde fungieren und zudem durch kommunale Unternehmen als potenzieller Betreiber von Ladesäuleninfrastruktur auftreten. Direktvergaben sollten ausgeschlossen, Lose kleinteilig vergeben und Sondernutzungsrechte zeitlich befristet werden. Die Monopolkommission betont zudem die Notwendigkeit, zügig die Markttransparenzstelle für Ad-hoc-Ladepreise zu vollenden, eine flächendeckende Meldung zu etablieren und die Preistransparenzforderungen der AFIR (Alternative Fuels Infrastructure Regulation) umzusetzen. Auf diese Weise könnten insbesondere der Wettbewerb gestärkt und eine Vergleichbarkeit verschiedener Ladetarife hergestellt werden. Aus Sicht der Monopolkommission sei dabei zentral, dass die Daten kostenlos zur Verfügung gestellt werden, sodass sich verbraucherfreundliche kostenlose Vergleichs-Apps etablieren können. Insgesamt könnten die wettbewerbliche Flächenvergabe sowie die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu einem funktionierenden Wettbewerb beitragen und staatliche Preisbegrenzungen entbehrlich machen. Im Falle erhöhter Marktkonzentration mit hohen Preisen könnten nach Einschätzung der Monopolkommission gegebenenfalls kartellrechtliche Untersuchungen vorgenommen werden.

Insgesamt rät die Monopolkommission dazu, die Ladeinfrastrukturmärkte für Lkw und Pkw als getrennte Märkte zu betrachten. So dürften Ladepunkte für Lkw vorrangig an Rastanlagen sowie in Gewerbe- und Industriegebieten entstehen. Schon allein aufgrund der größeren Dimension der Ladeplätze für Lkw wären diese für Pkw überdimensioniert. Zudem dürfte sich aufgrund der Tourenplanung für Lkw-Fahrten und der Vorgaben für Pausenzeiten möglicherweise ein Buchungssystem für E-Lkw etablieren. Dabei sollten sich öffentlich geförderte Ladepunkte für Lkw auf Autobahnen und Transitstrecken fokussieren und die privatwirtschaftliche Entstehung von Ladepunkten zur Standortbestimmung berücksichtigt werden. Von Transparenzsteigernden Maßnahmen im Lkw-Ladesäulenmarkt rät die Monopolkommission ab. Hierfür sollte zunächst die Marktentwicklung für Lkw-Ladesäulen beobachtet werden. Sofern sich ein Buchungssystem etablieren sollte, könne davon ausgegangen werden, dass hierbei auch Ladepreise festgelegt werden und eine hinreichende Transparenz gegeben sein dürfte. Ausschreibungen sollten so gestaltet werden, dass Effizienzgewinne durch exklusive Vergaben von Ladepunkten ermöglicht werden, wettbewerbliche Vergabeverfahren dabei aber eine hohe regionale Marktkonzentration unterbinden. Die Monopolkommission bewertet den Einsatz eines regulierten Durchleitungsmodells grundsätzlich kritisch, sieht aber entsprechende Vorgaben im Rahmen der Ausschreibung zum Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen als gerechtfertigt an, um einer regionalen Abhängigkeit von einzelnen Anbietern zu Beginn des Markthochlaufs mittels Wettbewerbes „auf der Ladesäule“ zu begegnen.

Zudem spricht sich die Monopolkommission unabhängig vom Ausgang des Gerichtsverfahrens beim OLG Düsseldorf dafür aus, zu prüfen, inwieweit die Konzessionserweiterung für die Autobahn Tank & Rast GmbH (Tank & Rast) zum Aufbau von Ladesäulen an bewirtschafteten Raststätten zurückgenommen werden könnte, um die Standorte stattdessen wettbewerblich auszuschreiben. Andernfalls ließe sich ein wettbewerblicher Ladesäulenmarkt entlang der Autobahnen kaum etablieren. Die Tank & Rast würde aufgrund ihrer Standorte in vielen Regionen als dominanter oder sogar alleiniger Anbieter auftreten. Zwar gäbe es auf unbewirtschafteten Raststätten einen Wettbewerb um die Errichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur, jedoch seien diese Raststätten im Vergleich zu bewirtschafteten deutlich unattraktivere Ladestandorte. Alternativ sollte Tank & Rast mindestens dazu verpflichtet werden, die Flächen im Rahmen transparenter Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Dies sollte von einer kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht begleitet werden, damit Tank & Rast keine übermäßigen Renditen für die Standortvergabe abschöpft. Andernfalls sieht die Monopolkommission die Gefahr, dass diese Kosten sich auf die Endkundenpreise niederschlagen könnten.

4. Zukunft der Gasverteilnetze

Die Monopolkommission beschreibt in ihrem Gutachten die Situation der Gasverteilnetze und die mit dem künftigen Transformationsprozess verbundenen Implikationen für die Gasnetzbetreiber sowie die Kundinnen und Kunden. Die Gasverteilnetze würden im Lichte der Zielsetzung für 2045 und der daraus resultierenden abnehmenden Relevanz von Erdgas als Energieträger an Bedeutung verlieren. Einerseits werde es voraussichtlich Umwidmungen von Netzabschnitten zugunsten des Transports von Wasserstoff geben, die aber nur für einen kleinen Teil der Leitungen wirtschaftlich sein dürften. Andererseits müsse für den größten Teil der Gasverteilnetze von einer Stilllegung oder einem Rückbau ausgegangen werden. Die Monopolkommission unterstreicht, dass dieser Transformationsprozess möglichst kosteneffizient ausgestaltet werden müsse. Dies sollte oberste Priorität haben. Die Transformation müsse für die Netzbetreiber wirtschaftlich umgesetzt werden, zugleich dürften die Endkundinnen und Endkunden nicht mit überhöhten Netzentgelten überfordert werden. Wichtig sei, dass die möglichst

wettbewerbliche Ausgestaltung der Regulierung der Gasnetze beibehalten werde. Aus Sicht der Monopolkommission stellen sich zwei Kernfragen: Erstens, wie der Umbau des Gasnetzes möglichst kosteneffizient gestaltet werden könne und wie die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden könnten. Zweitens wer die Kosten der Stilllegung, des Rückbaus oder Umbaus tragen solle und inwiefern diese Entscheidung die Ausstiegssdynamik beeinflussen könnte.

Wichtig sei, dass in einem ersten Schritt ein verbindliches Planungsinstrument für Gasverteilnetze eingeführt werde. Die Planungen, ob und zu welchem Zeitpunkt das Gasverteilnetz aufgrund von Stilllegung oder Rückbau nicht mehr genutzt werden könne oder ob eine Nutzung für Biogas oder Wasserstoff angestrebt werde, müsse der Verteilnetzbetreiber vornehmen. Anschließend sollte eine Überprüfung durch die Bundesnetzagentur erfolgen. Bisher gäbe es lediglich für überregionale Netze verbindliche Planungsvorgaben. Zwar beziehe der Netzentwicklungsplan Gas und Wasserstoff 2026 die Verteilnetzbetreiber stärker ein. Jedoch stehe auch hier die überregionale Netzinfrastruktur im Fokus. § 15b Absatz 3 Satz 3 EnWG verlange zwar die Einbeziehung geeigneter Transformationspläne der Verteilnetzbetreiber und setze diese somit voraus, aber eine verbindliche Planung gäbe es bisher nicht. Dabei weist die Monopolkommission auch darauf hin, dass die Umstellungsplanungen für Verteilnetze, die in sog. Wasserstoffnetzausbaugebieten liegen, nicht verpflichtend und abhängig von Planungsentscheidungen der jeweiligen Kommune seien und somit das Bedürfnis einer flächendeckenden Transformationsplanung für Gasverteilnetze nicht erfüllten. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Vorgaben des Artikels 57 der Gasbinnenmarkttrichtlinie möglichst zeitnah umzusetzen und über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehend eine Planungsverpflichtung für alle Gasverteilnetzbetreiber einzuführen, auch wenn eine Verringerung der Erdgasnachfrage aktuell noch nicht absehbar sei und unabhängig von der Größe des Netzes. Denn die Fragestellungen und Problemfelder würden für kleine Gasverteilnetze gleichermaßen wie für große gelten.

Die Monopolkommission hält zudem Änderungen in der Netzentgeltsystematik für zwingend erforderlich. Andernfalls sei mit unnötig hohen Systemkosten zu rechnen, für Netzbetreiber würde das Risiko nicht mehr refinanzierbarer Investitionen entstehen und steigende Netzentgelte würden zu untragbaren finanziellen Belastungen führen. Die Monopolkommission rät, eine flexible Abschreibung der Netzkosten zu ermöglichen. Zwar habe die Bundesnetzagentur die Abschreibungsmodalitäten bereits flexibilisiert, jedoch seien diese nicht verbindlich. Sie empfiehlt, die erleichterten Abschreibungsmodalitäten mittelfristig an die Voraussetzung einer regulierungsbehördlich genehmigten Stilllegungsplanung zu knüpfen. So könnten die Netznutzerinnen und -nutzer ihre Investitionsentscheidungen auf verbindliche Planungen des Netzbetreibers stützen.

Insgesamt müsse aber nicht nur die zeitliche Verschiebung der Kosten geregelt werden, sondern auch Maßnahmen zur Senkung der Systemkosten ergriffen werden. Aus Sicht der Monopolkommission sollte auf eine Pflicht zur Stilllegung von Teilnetzen verzichtet werden. Vielmehr seien Anreize nötig, die zu einer möglichst frühzeitigen Stilllegung insbesondere von Netzen mit nur noch wenigen verbleibenden Nutzerinnen und Nutzern führen. Bisher seien die wirtschaftlichen Anreize zu Stilllegungen eher gering, u. a. weil bisher die Netzkosten vollständig umgelegt werden könnten unabhängig davon, wie hoch die Anzahl der Nutzenden ist. Darüber hinaus, sieht die Monopolkommission rechtliche Hürden. So sollte die allgemeine Anschlusspflicht in § 18 EnWG abgeschwächt werden und an die behördlich genehmigte Stilllegungsplanung geknüpft werden. Zudem müssten eindeutige Kriterien und Kennzahlen festgelegt werden, anhand derer eine Stilllegung ermöglicht werden könne.

Insgesamt empfiehlt die Monopolkommission, soweit möglich die Stilllegung einem Rückbau vorzuziehen, da damit deutliche geringere Kosten verbunden seien. Wichtig sei, dass die Kostentragung der Stilllegung eindeutig geregelt werde. Hohe Kosten, die möglicherweise von den Anschlussnehmern zu tragen wären, könnten zu einem verzögerten Umstieg von Erdgas auf erneuerbare Energieträger führen. Sofern dagegen der Netzbetreiber für die Kosten aufkommen soll, müsse geregelt werden, inwiefern diese regulatorisch angerechnet werden könnten. Dies dürfte letztlich dann aber wieder zu erhöhten Netzentgelten der verbleibenden Kundinnen und Kunden führen. Insgesamt weist die Monopolkommission darauf hin, dass die Alternativen zur Kostentragung vor allem distributive Auswirkungen hätten und entsprechend im politischen Diskurs verhandelt werden müssten.

Abschließend äußert sich die Monopolkommission in ihrem Gutachten noch zu dem Verhältnis von Wasserstoff- und Gasnetzen und deren Finanzierung. Sie rät dazu, den gegenwärtigen Rechtsrahmen, der eine strikte Trennung der Kosten von Gas- und Wasserstoffnetzbetrieb vorsieht, beizubehalten und von Quersubventionen abzusehen. Wichtig sei, dass effiziente Investitionen in die Wasserstoffnetze angereizt würden. Wenn jedoch die vollen Investitionskosten nicht verursachungsgerecht von den Nutzerinnen und Nutzern des Wasserstoffnetzes, sondern zum Teil auch von denen des Gasverteilnetzes getragen werden würden, bestünde die Gefahr, dass es zu ineffizient hohen Investitionen bei Aufbau des Wasserstoffnetzes kommen könnte. Zugleich könnten die stärker steigenden Gasnetzentgelte die verbliebenen Nutzerinnen und Nutzer dazu bewegen, auf alternative Energieträger umzusteigen. Dieser Anreiz wäre zwar ökonomisch effizient. Jedoch könnten die Anreize ineffizient hoch werden,

sodass der Gasausstieg zu schnell vollzogen würde und somit höhere Kosten entstehen als nötig. Die Monopolkommission lehnt eine Quersubventionierung auch aus verteilungspolitischen Gründen ab, da auch Haushalte zusätzlich belastet würden, die nur schwer wechseln könnten, beispielsweise Mieterinnen und Mieter sowie Haushalte mit niedrigem Einkommen. Damit Netzentgelte nicht prohibitiv hoch werden, sollten nach Auffassung der Monopolkommission Anreize geschaffen werden, dass bisherige Gasverteilnetze einem klaren Migrationsplan folgen. Demzufolge würden entsprechende Teile des Gasnetzes mit einem möglichst großen Teil der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer auf Wasserstoff umgestellt werden. In diesem Fall wäre es denkbar, dass die Anschlussnehmer, die sich auf den Migrationsprozess festlegen, über ein besonderes Netzentgelt an den zusätzlichen Kosten der Umstellung auf Wasserstoff beteiligen, die bereits während des Betriebs als Gasnetz entstehen. Es gäbe dann folglich für diese Nutzerinnen und Nutzer zwei Netzentgelte. Unionsrechtlich wäre dies zulässig im Sinne von Artikel 5 Absatz 4 der Gasbinnenmarkt-Verordnung. Anreize hierfür könnten geschaffen werden, indem Anschlussnehmer, die sich erst später für die Nutzung des Wasserstoffnetzes entscheiden, ein Anschlussentgelt zahlen müssten, das höher als die zuvor gezahlten Netzentgelte wäre. Die Monopolkommission favorisiert eine solche Vorgehensweise gegenüber einer Lösung, die die Finanzierungslücke zu Beginn des Betriebs als Wasserstoffnetz durch staatliche Subventionen schließt.

II. Stellungnahme der Bundesregierung

1. Strommarkt und Netzentgelte effizient gestalten

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass eine bessere Synchronisierung von Erzeugung, Verbrauch und Netz zunehmend wichtig ist.

Der Koalitionsvertrag bekräftigt jedoch, dass die Bundesregierung beabsichtigt, an der einheitlichen Gebotszone festzuhalten. Daher zieht die Bundesregierung die von der Monopolkommission genannten Lösungsvorschläge, nodale Strompreise einzuführen oder eine Neukonfiguration der Gebotszonenteilung vorzunehmen nicht in Betracht. Durch den Erhalt der einheitlichen Gebotszone wird in Deutschland weiterhin ein einheitlicher Börsenstrompreis gelten. Alle deutschen Verbraucher profitieren bei den Strompreisen auch in Zukunft von der hohen Liquidität des deutschen Strommarkts, also der Möglichkeit, Stromhandelsprodukte für unterschiedliche Lieferhorizonte in großer Zahl kaufen und verkaufen zu können. Darüber hinaus profitieren die deutschen Verbraucher beim Erhalt der einheitlichen Gebotszone weiterhin von den jeweils besten Erzeugungsbedingungen innerhalb der großen deutsch-luxemburgischen Stromgebotszone.

Auch aus übergeordneten Gründen lehnt Deutschland eine Neukonfiguration der Stromgebotszone ab. Sie würde die Investitionsunsicherheit in der Energiewirtschaft deutlich erhöhen, zu regionalen Kostenunterschieden für Endverbraucher führen, die Wirtschaftlichkeit von Erzeugungsanlagen in einigen Regionen in Frage stellen und industriepolitisch komplexe Fragestellungen aufwerfen, in einer Zeit, in der sich die europäische Industrie generell schon fundamentalen Herausforderungen gegenüber sieht.

Die Bundesregierung nimmt die Vorschläge der Monopolkommission zur Ausgestaltung der Netzentgeltsystematik, insbesondere auch hinsichtlich der Kostentragung beim Einbau von Zählern, zur Kenntnis. Die Vorschläge werden in erster Linie als Anregungen in Richtung der Bundesnetzagentur verstanden. Diese nimmt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die ihr vom Unionsgesetzgeber zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Netzentgeltregulierung als unabhängige Regulierungsbehörde wahr. Dem Gesetzgeber stehen bei der konkreten „technischen“ Ausgestaltung der Netzentgelte keine Gestaltungs Kompetenzen zu. Letztere obliegen der Bundesnetzagentur, die insoweit die unionsrechtlichen Vorgaben sowie die übergreifenden Anforderungen des Energiewirtschaftsgesetzes beachten muss. Dabei gilt es insbesondere, eine sachgerechte Verteilung von Netzkosten auf die verschiedenen Nutzergruppen zu gewährleisten sowie Anreize zur Netzentlastung und zur Beschleunigung des Netzausbaus, zur Effizienz und Flexibilität bei Energieeinspeisung und -verbrauch zu setzen. Im letztgenannten Zusammenhang ist ein besonderes Augenmerk auch auf Verbraucher ohne Flexibilisierungspotentiale zu legen. Insbesondere sollte vermieden werden, dass die bereits unter hohem Wettbewerbsdruck stehenden stromkostenintensiven Unternehmen Nachteile erfahren, die ihre Wettbewerbsfähigkeit in Frage stellen. Neben der jeweiligen Finanzierungs- und Anreizfunktion von Netzentgelten sind bei der Ausgestaltung der künftigen Systematik außerdem Aspekte der praktischen Umsetzbarkeit von Bedeutung, da mit steigender Komplexität der Entgeltregelungen die Nachvollziehbarkeit und Transparenz sinken können.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass Investitionen in einen bedarfsgerechten Netzausbau erforderlich sind. Auch eine flächendeckende Digitalisierung des Stromnetzes ist erforderlich, um flexibles und netzdienliches Verhalten zu ermöglichen und die Netzkosten zu senken. Die Bundesregierung wird die weiteren Vorschläge der Monopolkommission in anstehenden Gesetzgebungsverfahren zum Smart-Meter-Rollout prüfen.

2. Mehr Wettbewerb im Fernwärmemarkt

Wärmenetze sind für die zukünftige Wärmeversorgung zentral: Sie sind Voraussetzung für die Nutzung vorhandener Potenziale klimaneutraler Energiequellen (vor allem tiefe Geothermie, Großwärmepumpen sowie unvermeidbare Abwärme). Wärmenetze können gerade im urbanen Raum eine attraktive Wärmeversorgungsoption sein, insbesondere dort, wo Wärmepumpen keine Anwendung finden können. Sie reduzieren zudem den Ausbaubedarf von Erneuerbare-Energien-Anlagen und Netzen im Stromsektor. Die Bundesregierung fördert seit 2022 den Aus- und Umbau der Fernwärme über die Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW) und arbeitet derzeit an einer Anpassung und Weiterentwicklung des Rechts- und Marktrahmens für Wärmenetze – u. a. durch eine Novellierung der AVBFernwärmeverordnung sowie der Wärmelieferverordnung –, damit diese Potenziale noch gezielter genutzt werden können. Die Bundesregierung begrüßt vor diesem Hintergrund, dass sich die Monopolkommission mit dem Fernwärmemarkt intensiv befasst hat.

Die Bundesregierung nimmt die Einschätzung der Monopolkommission, dass der stärkere Anstieg der Basispreise auf einen abnehmenden Systemwettbewerb hindeutet, zur Kenntnis. Aus Sicht der Bundesregierung existieren jedoch auch andere Erklärungsansätze für steigende Basispreise im Fernwärmemarkt. Schließlich können sie aus einer Vielzahl oft miteinander verknüpfter Gründe steigen. Die Monopolkommission erkennt ebenfalls, dass die Ursachen im stark heterogenen Fernwärmemarkt sehr unterschiedlich und schwer zu isolieren sein können. Dabei spielen insbesondere auch Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur und die Umstellung des Erzeugungsmixes eine Rolle, deren Wirtschaftlichkeit wiederum von lokalen Bedingungen geprägt ist, wie die Verfügbarkeit von Energiequellen, die Bodenbeschaffenheit oder die Kundenstruktur und das Abnahmeverhalten. Ferner bildet sich der Wärmepreisindex, auf den sich die Monopolkommission zur Abbildung der Wettbewerbsentwicklung bezieht, aus den Kosten für Fernwärme, Gas und Öl, jeweils auf Basis des Jahres 2020. Die Wärmepumpe, auch seitens der Monopolkommission als Referenz genannt, findet im Wärmepreisindex jedoch keinen Niederschlag.

Für die Umstellung der Wärmeversorgung kommen je nach Standort nicht alle Wärmeversorgungsoptionen gleichermaßen in Betracht. Die Versorgung über Wärmenetze kann sinnvoll sein, was sich auch in den Wärmeplanungen der Kommunen zeigt. Vor diesem Hintergrund teilt die Bundesregierung die grundsätzliche Einschätzung, dass der Markt- und Rechtsrahmen fortzuentwickeln ist, um tragfähige Investitionsentscheidungen zu ermöglichen und zugleich die Interessen der Kundinnen und Kunden zu schützen und die Bezahlbarkeit zu wahren.

Die Monopolkommission sieht eine Netzzugangsregulierung bis hin zu einem gesetzlich abgesicherten Anspruch auf Durchleitung als Voraussetzung für die Stärkung des Wettbewerbs in reinen Fernwärmemärkten. Die Bundesregierung hat bereits Möglichkeiten wettbewerbsstruktureller Eingriffe in das Marktdesign, insbesondere eine Zugangsregulierung zugunsten von Wärmeerzeugern, geprüft (siehe Stellungnahme der Bundesregierung zum Hauptgutachten der Monopolkommission „Wettbewerb 2024“ Randnummer 70). Wie dort bereits ausgeführt, stehen einem regulierten Netzzugang für Drittwärmelieferanten in vielen Fällen erhebliche technische und wirtschaftliche Hürden entgegen. Aufgrund der heterogenen Netzstrukturen ist ein solcher Zugang technisch hochkomplex, da Netzauslegung und Einspeisung – anders als etwa im Strommarkt – hinsichtlich Temperaturniveau, Druckstufen, Steuerung etc. oft schwierig in Einklang zu bringen sind und keine harmonisierten technischen Standards bestehen. Die Monopolkommission zeigt diese Herausforderungen im Sektorgutachten ebenfalls auf. Nach den der Bundesregierung vorliegenden Untersuchungen ist nicht ersichtlich, dass ein Drittnetzzugang zu günstigeren Preisen führt, sondern er könnte sogar aufgrund der Komplexitätserhöhung im Fernwärmesystem mit höheren Wärmepreisen einhergehen. Ein Drittnetzzugang hat zudem keine erkennbaren Vorteile für eine effizientere Dekarbonisierung, dürfte jedoch aufgrund eines erhöhten Koordinierungsaufwands die Planung und Realisierung notwendiger Investitionen erheblich komplexer gestalten.

Gesetzliche Vorgaben zur Nutzung klimaneutraler Wärmequellen, wie im Wärmeplanungsgesetz (WPG) enthalten, bilden bereits Anreize für eine freiwillige, verhandlungsbasierte Einbindung von Drittanbietern und minimieren die Notwendigkeit regulatorischer Eingriffe in den Netzbetrieb. Die Einspeisung von Wärmemengen Dritter wird zudem, wie auch die Monopolkommission ausführt, auf Basis von Wärmebezugsverträgen bereits praktiziert, wenn dies für beide Seiten sinnvoll, technisch machbar und wirtschaftlich ist. Dies deutet darauf hin, dass aktuell kein strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Vertragsparteien vorliegt, das einen gesetzlichen Anspruch auf Einspeisung oder Durchleitung erforderlich machen würde. Vielmehr zeichnet sich ab, dass Fernwärmeunternehmen aufgrund der Dimension der anstehenden Investitionen zunehmend vor Herausforderungen im Zugang zu Kapital stehen und ihre Möglichkeiten, eigene Wärmeerzeugungsanlagen zu errichten und zu betreiben, dadurch zunehmend eingeschränkt sind. Hier kann der Drittbezug von Wärme eine zunehmend attraktive Möglichkeit darstellen, um klimaneutrale Quellen einzubinden und die Eigenkapitalbelastung zu schonen. Eine darüberhinausgehende Zugangs- bzw. Durchgangsregulierung könnte mit Blick auf die eben geschilderten Herausforderungen der Unternehmen im Rahmen der Wärmewende dagegen sogar kontraproduktiv sein. Im Rahmen der aktuell vorgesehenen Fortentwicklung des Rechtsrahmens für Wärmenetze wird die Bundesregierung die bestehenden Geschäftsmodelle, insbesondere auch die verschiedenen am Markt zu findenden Contractoren-Modelle, berücksichtigen.

Die Monopolkommission empfiehlt ferner, dass Kommunen Wegenutzungsrechte für Fernwärmenetze in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben sollten. Hierfür sollte der Endkundenpreis das maßgebliche Ausschreibungskriterium sein. Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag zur Kenntnis. Die Bundesregierung sieht in diesem Zusammenhang grundlegende Unterschiede zwischen Strom- und Gasnetzen, bei denen Wegenutzungsrechte bestehen, und der Fernwärme. Diese Unterschiede resultieren aus der technischen Funktionsweise der Netze, da Strom- und Gasnetze standardisiert, überregional integrierbar und flexibel steuerbar sind, während Fernwärmenetze stark lokal gebunden und systemspezifisch ausgelegt sind. Bei bestehenden Fernwärmenetzen sind Leitungen und Anschlüsse auf Wärmeerzeuger, die angeschlossenen Nutzer und die lokale Infrastruktur abgestimmt.

Ein Betreiberwechsel würde zunächst voraussetzen, dass der Wärmenetzbetrieb von weiteren Sparten eines Energieversorgungsunternehmens getrennt ist. Zudem wäre er mit umfangreichen technischen Übergaben verbunden. Regelmäßige Ausschreibungen könnten zudem die Investitionssicherheit erheblich reduzieren, da sich Investitionen meist erst über Jahrzehnte amortisieren, was zu höheren Finanzierungskosten, Verzögerungen beim Netzausbau und steigenden Wärmepreisen für Endkunden führen kann.

Die Bundesregierung nimmt die Empfehlung der Monopolkommission, die Fernwärmeanbieter zu verpflichten, einen rein verbrauchsabhängigen Grundversorgungstarif als zusätzliche Alternative zu ihren bisherigen Tarifen anzubieten und hierfür einen Preisdeckel festzulegen, zur Kenntnis. Die Bundesregierung prüft derzeit unterschiedliche Konzepte und Ausgestaltungen zur Stärkung der Preisaufsicht auf ihre Wirksamkeit und mögliche Nebeneffekte. Dabei stehen insbesondere die Fragen nach der Effektivität, dem Risiko einer Marktverzerrung und den Umsetzungskosten im Fokus.

Aus Sicht der Bundesregierung bestehen Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des von der Monopolkommission vorgeschlagenen Grundversorgertarifs auf die Investitionssicherheit der Fernwärmeunternehmen. Ein reiner Arbeitstarif in Kombination mit der jährlichen Wechselmöglichkeit aller Kunden könnte die Planbarkeit erschweren und damit erhebliche Risiken für Refinanzierung getätigter Investitionen bergen bzw. zu deutlich längeren Refinanzierungszeiträumen führen. Statt einer disziplinierenden Wirkung könnte dies Preissteigerungen in allen Tarifen veranlassen, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit geplanter Investitionen stärker abzusichern. Nach dem Ansatz der Monopolkommission soll der Preisdeckel anhand der Kosten einer dezentralen Erzeugung festgelegt werden, die - wie auch die Monopolkommission erkennt - zumindest in dichtbesiedelten urbanen Gebieten oftmals keine reale Alternative ist. Das könnte zwar ein Anknüpfungspunkt sein, um den Systemwettbewerb abzubilden. Zu bedenken ist aber, dass es neben der Wärmepumpe weitere Technologien gibt, die hier unberücksichtigt blieben ebenso wie Kosten der Netzinfrastruktur und Kapitalkosten, die einen erheblichen Teil der Fernwärmekosten ausmachen. Die Schwierigkeiten sieht offenbar auch die Monopolkommission, da sie für Anbieter, die aufgrund ihrer Kostenstruktur keinen kostendeckenden Grundversorgertarif unterhalb des Preisdeckels anbieten können, ex ante genehmigte Ausnahmen ermöglichen will. Der Genehmigungsvorbehalt könnte aus Sicht der Bundesregierung Investitionen erschweren. Die Refinanzierbarkeit hinge von der Erteilung der Ausnahmegenehmigung ab. Die Erteilung der Ausnahme würde aber bereits Aussagen zur Finanzierung voraussetzen. Zudem dürften zahlreiche Fernwärmeversorger die Inanspruchnahme einer Ausnahme- oder Härtefallregelung jedenfalls prüfen. Dadurch wären zahlreiche behördliche Entscheidungen erforderlich, sodass die von der Monopolkommission mit dem Vorschlag eigentlich bezweckte bürokratiearme Umsetzung fraglich wäre.

Die Bundesregierung kann die Einschätzung der Monopolkommission nachvollziehen, dass verbesserte Vergleichs- und Informationsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Akzeptanz beitragen können. Die bisherigen Ergebnisse der freiwilligen Transparenzplattform zeigen bereits, dass eine zentrale Datenbank Transparenz und Vergleichbarkeit stärkt. Verbrauchern und Verbraucherinnen ermöglicht sie zwar keinen unmittelbaren Tarifvergleich, aber zumindest Orientierung dazu, ob der „eigene“ Fernwärmepreis relativ hoch oder niedrig ist. Gleichzeitig bietet sie einen Überblick über die unterschiedliche Zusammensetzung der teilnehmenden Fernwärmenetze, ihrer Erzeugungsmixe und sonstiger Strukturparameter. Darüber hinaus kann eine Preisdatenbank als Grundlage für Analysen der Preis- und Leistungsstrukturen dienen und eine bessere Marktbeobachtung ermöglichen. Solange die Plattform auf freiwilliger Basis erfolgt, haben insbesondere vergleichsweise teure Anbieter wenig Anreiz, ihre Daten vollständig und zeitnah bereitzustellen. Die von der Monopolkommission vorgeschlagene Einführung einer Transparenzplattform, die alle Betreiber von Wärmenetzen verpflichtet, die gleichen Transparenz- und Vergleichsanforderungen zu erfüllen, würde eine verbesserte Informationsgrundlage und Marktüberblick für alle Marktteilnehmer schaffen. Die Bundesregierung prüft derzeit die Umsetzung einer verpflichtenden Transparenzplattform.

Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung der Monopolkommission zu, dass eine unbürokratische Schlichtungsstelle die Durchsetzung von Verbraucherrechten unterstützen und dadurch die Akzeptanz der Fernwärme erhöhen kann. Die Schaffung ist bereits im Koalitionsvertrag verankert und die konkrete Ausgestaltung wird derzeit geprüft.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass das Kostenneutralitätsgebots des § 556c BGB in Verbindung mit der Wärmelieferverordnung die Umstellung vermieteter Bestandsgebäude auf Fernwärme aktuell in vielen Fällen hemmt. Im Koalitionsvertrag ist die Überarbeitung und Modernisierung der Wärmelieferverordnung vorgesehen. Die Bundesregierung prüft derzeit, wie die rechtlichen Bestimmungen entsprechend angepasst werden können.

3. Wettbewerb und Transparenz der Ladeinfrastruktur stärken

In den letzten Jahren hat sich der Ausbau der öffentlichen Pkw-Ladeinfrastruktur in Deutschland sehr dynamisch entwickelt. Zum Stichtag 1. Januar 2026 nennt die Bundesnetzagentur 193.985 öffentlich zugängliche Ladepunkte in Deutschland. In einem Jahr sind knapp 28.700 weitere öffentliche Ladepunkte ans Netz gegangen, was einem Plus von 17 Prozent entspricht. Laut Auswertungen der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur (NLL) erfolgt der Ausbau in 80 Prozent der Landkreise und kreisfreien Städte bedarfsgerecht. Lediglich in zehn Prozent der Regionen ist die mittelfristige Deckung des öffentlichen Ladebedarfs ungesichert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Monopolkommission erneut vertieft mit dem Thema Ladeinfrastruktur befasst hat.

Wie bereits bei den vorherigen Sektorgutachten teilt die Bundesregierung die wiederholte Einschätzung der Monopolkommission, dass wettbewerbspolitische und kartellrechtliche Aspekte beim Aufbau öffentlicher Ladeinfrastruktur weiterhin zu berücksichtigen sind. Der Entstehung lokaler Marktmacht und der Entwicklung lokaler oder regionaler Gebietsmonopole sollte frühestmöglich entgegengewirkt werden. Der schnelle Aufbau von Ladeinfrastruktur und transparente Preisstrukturen für Ladestrom sind nach Auffassung der Bundesregierung wichtige Voraussetzungen für einen zügigen Umstieg auf Elektromobilität. Daher setzt sich die Bundesregierung gemäß dem am 19. November 2025 vom Bundeskabinett beschlossenen Masterplan Ladeinfrastruktur 2030 für klare Rahmenbedingungen ein, um Preistransparenz, digitale Preisinformationen und dynamischen Wettbewerb zu gewährleisten. Ziel ist neben der Förderung von Angebotsvielfalt auch die Entstehung eines verlässlichen Ordnungsrahmens für einen transparenten, dynamischen Lademarkt in Deutschland.

Die Bundesregierung dankt der Monopolkommission für die erneuten Ausführungen zur sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung für den Bereich des Betriebs von Ladeinfrastruktur für Pkw sowie die neuen Erkenntnisse zur Anbieterkonzentration aufgrund der durchgeführten Konzentrationsanalyse. Sie nimmt die erfreulichen Ergebnisse zur Kenntnis, dass bei aggregierter bundesweiter Betrachtung der definierten Märkte für Normal-, Schnell-, HPC- und Autobahnladepunkte ein gleichmäßiger, fortschreitender Rückgang der Konzentration festgestellt wurde, auch wenn teilweise lokal weiterhin von einzelnen Anbietern dominierte Märkte existieren.

Die Bundesregierung spricht sich regelmäßig für eine wettbewerbliche Errichtung der Ladeinfrastruktur und entsprechende Berücksichtigung wettbewerblicher Aspekte bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und Ausschreibungen aus - nicht zuletzt entlang der Bundesautobahnen. Bezüglich der Autobahnrastanlagen verweist die Bundesregierung auf die aktuelle Rechtslage, nach der Tank & Rast über einen weit überwiegenden Teil der Konzessionen zum Bau und Betrieb von Nebenbetrieben an Bundesautobahnen verfügt, die es als seinerzeit bundeseigenes Unternehmen vor der Privatisierung 1998 erhalten hat und deren Vertragslaufzeit noch andauert. Nachdem Wettbewerber mit Verweis auf einen Verstoß gegen Vergaberecht dagegen geklagt haben, hat das OLG Düsseldorf mit Beschluss vom 06.03.2026 entschieden, dass die 2022 mit Tank & Rast geschlossene Ergänzungsvereinbarung über den Bau und Betrieb zusätzlicher Schnellladeinfrastruktur unwirksam ist. Bundesregierung und Autobahn GmbH des Bundes werten den Beschluss derzeit aus und prüfen mögliche und notwendige Schritte, um den Aufbau von Schnellladeinfrastruktur an den bewirtschafteten Rastanlagen an Autobahnen möglichst schnell weiter voranzutreiben.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass Lkw- und Pkw-Ladeinfrastruktur separat zu betrachten sind und dass der weitere Aufbau der Ladeinfrastruktur dergestalt zu erfolgen hat, dass wettbewerbliche Aspekte berücksichtigt und regionale Marktkonzentration unterbunden werden. Mit den Ausschreibungen des Deutschlandnetzes für Pkw-Schnellladeinfrastruktur an Verkehrsknotenpunkten und unbewirtschafteten Rastanlagen und des Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten Rastanlagen sind hier Fortschritte zu verzeichnen. Die Bundesregierung sieht das Abraten der Monopolkommission von einer verpflichtenden Einführung des Durchleitungsmodells im Rahmen zukünftiger Ausschreibungen im Lkw-Bereich jedoch als kritisch. Die Begründung der Monopolkommission, dass durch die aktuell laufende Ausschreibung für unbewirtschaftete Rastanlagen bereits eine Grundversorgung für Lkw-Laden entsteht und zukünftige Standorte somit im Wettbewerb zu dieser Grundversorgung stehen würden, ist nicht hinreichend gesichert, da die Abstände zwischen den Standorten an den unbewirtschafteten Rastanlagen mehrere hundert Kilometer betragen können (z. B. 600 km auf A 1, 300 km auf A 3, 350 km auf A 4, 370 km auf A 7). Eine Grundversorgung für Lkw-Laden wird daher nur im Zusammenspiel mit den bewirtschafteten Rastanlagen entstehen können. Zudem ist der Wettbewerb zwischen benachbarten Autobahn-Standorten im Lkw-Fernverkehr auf Grund der begrenzten Reichweiten der Lkw, der vorgeschriebenen Lenkpausen der Lkw-Fahrer und der unflexiblen Routenplanung eingeschränkt. Da die Vergabe einzelner Standorte an unterschiedliche Anbieter aus Effizienzgründen nicht empfohlen wird, wird das Durchleitungsmodell aus Sicht des BMV auch auf bewirtschafteten Rastanlagen benötigt, um auch hier Wettbewerb „auf der Ladesäule“

zu schaffen. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass bisher kaum anforderungsgerechte Standorte für das Laden von E-Lkw in unmittelbarer Autobahnnahe durch privatwirtschaftliche Investitionen entstanden sind.

Die Bundesregierung ist sich der großen Bedeutung des Zugangs zu kommunalen Flächen für die wettbewerbliche Ausgestaltung der Pkw-Ladeinfrastruktur bewusst. Auch das Sektorgutachten des Bundeskartellamtes „Wettbewerbliche Strukturen beim Angebot von Ladestrom“ (veröffentlicht am 1. Oktober 2024) hat auf mögliche wettbewerbliche Probleme hingewiesen, wenn Kommunen den Aufbau der Ladeinfrastruktur durch ihre eigenen Stadtwerke durchführen. Im Auftrag der Bundesregierung unterstützt die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur kommunale Akteure kontinuierlich sowohl methodisch als auch durch Wissensvermittlung dabei, den Zugang zu Flächen transparent, diskriminierungsfrei und wettbewerblich zu organisieren. Zudem ist die Prüfung der Aufnahme einer gesetzlichen Regelung für die wettbewerbliche und diskriminierungsfreie Zurverfügungstellung öffentlichen Straßenraums für den Aufbau und Betrieb von Ladeinfrastruktur Bestandteil des Masterplans Ladeinfrastruktur 2030 der Bundesregierung.

Die Bundesregierung arbeitet daran, eine vollständige Übersicht zu Ad-hoc-Ladepreisen und damit weitgehende Preistransparenz zu ermöglichen, indem die AFIR-Daten am Nationalen Zugangspunkt gebündelt werden. Dabei ist die Nutzung der Mobiltheke kostenlos. Zudem hat die Bereitstellung der Daten durch die Infrastrukturbetreiber gemäß Artikel 20 Absatz 2 AFIR kostenfrei zu erfolgen. Das „Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern und die Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt“, in dem unter anderem Maßnahmen geregelt werden zur Unterstützung einer harmonisierten und qualitätsgesicherten Bereitstellung von AFIR-Daten über den Nationalen Zugangspunkt, die Mobiltheke, wurde zwischenzeitlich verabschiedet. Die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Transparenz der Ad-hoc-Preise für Ladestrom den Wettbewerb stärken wird, wird geteilt.

Die Bundesregierung befasst sich aber im Sinne der Vorgaben des Koalitionsvertrags kontinuierlich mit Fragen der Preistransparenz sowohl beim Ad-hoc- als auch beim vertraglichen Laden und hat dies auch bei der Erarbeitung des Masterplans Ladeinfrastruktur 2030 getan. Zur Herstellung von mehr Transparenz und Verbraucherfreundlichkeit beim vertraglichen Laden hat die Bundesregierung daher eine Arbeitsgruppe eingerichtet, der das Bundesministerium für Verkehr, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz angehören. Die Arbeitsgruppe soll unter Einbeziehung der Expertise von Bundeskartellamt und Monopolkommission sowie der Perspektive von Verbraucherschutzorganisationen und Ladeanbietern zielgenaue und konkrete Maßnahmen entwickeln. Die bis Ende des zweiten Quartals 2026 erarbeiteten Ergebnisse sollen entweder in die Überprüfung der AFIR eingebracht oder für nationale Regelungsmöglichkeiten genutzt werden.

Zudem wird die Bundesregierung das Preisangabenrecht ändern und die wenigen nach der VO (EU) 2023/1804 vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (sogenannte AFIR) verbliebenen nationalen Rechtssetzungsmöglichkeiten im Bereich der Preisangaben bei Änderung des Preisangabengesetzes und der Preisangabenverordnung (PAngV) im Sinne einer wettbewerblichen, transparenten und verbraucherfreundlichen Angabe von Preisen an öffentlich zugänglichen Ladesäulen nutzen. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Preisangabenrechts zur Sanktionierung von Verstößen gegen nationale und europäische Regelungen über Preisangaben wurde am 25. März 2026 vom Bundeskabinett geschlossen. Mit der Änderung soll der Vollzug europäischer Vorgaben zu Preisangaben bei Ladestrom ermöglicht und der allgemeine Bußgeldrahmen für Verstöße gegen Regelungen über Preisangaben auf bis zu 100.000 Euro erhöht werden. Die Erhöhung stellt einen angemessenen Bußgeldrahmen für die Ahndung von Verstößen gegen die Regelungen zu Preisangaben in der AFIR und der PAngV sicher. Die weitergehenden Änderungen der PAngV wird das BMWi zeitnah in einem separaten Vorhaben vorlegen. Preise sollen sich in einem wettbewerblichen Markt entwickeln. Aus Sicht der Bundesregierung besteht jedoch Klarstellungsbedarf im Hinblick auf die angemessene und diskriminierungsfreie Gestaltung von Ladepreisen im Sinne der AFIR. Daher „wird sich die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission dafür einsetzen, dass die entsprechenden Vorgaben aus Artikel 5 Absatz 3 und 5 AFIR konkretisiert werden“ (vergleiche Maßnahme 21 des Masterplans Ladeinfrastruktur 2030).

4. Zukunft der Gasverteilnetze

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Notwendigkeit eines verpflichtenden Planungsinstruments für Gasverteilnetze. Deshalb bereitet die Bundesregierung die Einführung eines entsprechenden Planungsinstruments zur Zukunft der Gasverteilnetze vor. Die im EU-Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpaket, bestehend aus Richtlinie (EU) 2024/1788 und Verordnung (EU) 2024/1789, verpflichtend vorgesehenen Verteilernetzentwicklungspläne sollen im Rahmen einer Novelle des EnWG eingeführt werden. Diese Verteilernetzentwicklungspläne

sollen den Akteuren vor Ort den notwendigen Entscheidungsspielraum geben für die zukünftige, gegebenenfalls teilweise Weiternutzung der Netze (z. B. für Biomethan), für die Umnutzung (z. B. für Wasserstoff, Kohlenstoffdioxid, gegebenenfalls andere Nutzungen, beispielsweise Telekommunikationskabel) sowie – wo dies nicht möglich ist und die Gasnachfrage perspektivisch stark abnimmt – für die dauerhafte Außerbetriebnahme von Gasverteilernetzen oder Netzteilen. Dies soll immer basierend auf den jeweiligen regionalen bzw. lokalen Gegebenheiten, insbesondere auch der kommunalen Wärmeplanung und in Abstimmung mit allen vorgelagerten und verwandten Netzplanungen erfolgen, wobei ein sinnvoller Ausgleich zwischen dem Verbraucherschutz und der Kosteneffizienz zu schaffen ist.

Die Bundesregierung wird bei der geplanten Umsetzung des EU-Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpakets in nationales Recht auch die von der Monopolkommission genannte Außerbetriebnahme von Teilnetzen berücksichtigen. Durch das Instrument der Verteilernetzentwicklungsplanung sowie durch Anschlussstrennungen sollen Außerbetriebnahmen von Teilnetzen perspektivisch ermöglicht werden. Dabei sieht die Bundesregierung zum Schutz der betroffenen Letztverbraucher strenge Voraussetzungen vor, um Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit der Versorgung jederzeit zu gewährleisten (bspw. eine behördlich genehmigte, öffentlich konsultierte Planung, ausreichende Vorlaufzeiten und zwingende Verschiebung von Anschlussstrennungen, wenn zum anvisierten Trennungszeitpunkt keine hinreichenden Versorgungsalternativen zur Verfügung stehen).

Die Forderung der Monopolkommission, Anreize zu setzen, die eine möglichst frühzeitige Stilllegung insbesondere von Netzen mit nur noch wenigen verbleibenden Nutzerinnen und Nutzern sicherstellen, ist nach Ansicht der Bundesregierung zu überprüfen. Wie von der Monopolkommission ausgeführt, ermöglicht die Bundesnetzagentur durch die Festlegung „KANU 2.0“ von 2024 bereits flexiblere Abschreibungen von Gasnetzen für die Gasnetzbetreiber, die aufgrund nachlassender Gasnachfrage mit Umstellungen oder (Teil-)Stilllegungen der Netze rechnen. Darüber hinausgehende konzeptionelle Ideen zur ökonomischen Anreizung von Teilaußerbetriebnahmen – beispielsweise wie von der Monopolkommission vorgeschlagen durch ein Bonus- oder Malus-System, wenn für ein Netz eine vorher festgelegte Kennzahl erreicht wird – wird die Bundesregierung in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur prüfen. Dabei wären auch weitere Aspekte wie der Schutz der Letztverbraucher, die Versorgungssicherheit, die Bezahlbarkeit der Energieversorgung und die Systemeffizienz zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hält es ähnlich wie die Monopolkommission für erforderlich, einen umfassenden Rückbau von außer Betrieb genommenen Gasleitungen zu vermeiden. Die Bundesregierung schlägt im Rahmen einer Novelle des EnWG eine unbefristete Duldungspflicht für außer Betrieb genommener Gasleitungen vor, soweit nicht im konkreten Einzelfall anderweitige öffentliche Interessen oder private Interessen in Bezug auf das betroffene Grundstück überwiegen. Dadurch sollen exorbitant hohe Rückbaukosten vermieden werden. Gleichzeitig sind die verfassungsmäßigen Rechte der betroffenen Grundstückseigentümer zu beachten.

Die Bundesregierung prüft die Vorschläge der Monopolkommission zur Finanzierung des Aufbaus von Wasserstoffverteilernetzen. Das EU-Gas- und Wasserstoff-Binnenmarktpaket macht über die geltende netzentgeltbasierte Finanzierung hinaus keine konkreten verpflichtenden Vorgaben. Konzeptionelle Ideen wie die auch von der Monopolkommission aufgeführten Optionen eines gesonderten Entgelts oder einer intertemporalen Kostenallokation werden mit Hilfe wissenschaftlicher Expertise geprüft.

