

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Raimond Scheirich, Dr. Malte Kaufmann, Marc Bernhard, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 21/6770 –

Fernwärmepreise, Marktstrukturen und Verbraucherrechte

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Fernwärmemarkt unterscheidet sich strukturell von den Märkten für Strom und Gas. Die Wissenschaftlichen Dienste (WD) des Deutschen Bundestages beschreiben Fernwärmenetze als vertikal integrierte natürliche Monopole und weisen darauf hin, dass der Fernwärmemarkt nicht in gleicher Weise reguliert ist wie Strom- und Gasmärkte (www.bundestag.de/resource/blob/1021382/5290cd9a501645aaa9536af43156f335/WD-5-108-24-pdf.pdf).

Die Monopolkommission hat im 10. Sektorgutachten Energie 2025 Transparenz- und Regulierungsvorschläge zur Fernwärme unterbreitet. Das Bundeskartellamt führt seit 2023 Verfahren wegen des Verdachts missbräuchlich überhöhter Preisanpassungen bei Fernwärme (<https://monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten/sektorgutachten-energie/477-10-sektorgutachten-energie-2025.html>; www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16_11_2023_Einleitung_Fernwaerme.html). Eine Kurzanalyse der Deutschen Energie-Agentur weist darauf hin, dass die Finanzierung und die Preisgestaltung der Fernwärmeversorgung bislang nicht gesetzlich geregelt sind und Preisgleitklauseln regelmäßig angewendet werden (www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2025/Benoetigen_wir_eine_neue_Preisregulierung_fuer_die_Fernwaerme_.pdf).

Aus Sicht der Fragesteller stellen sich angesichts monopolnaher Marktstrukturen Fragen nach der Entwicklung von Arbeitspreisen, Grundpreisen, Leistungspreisen, Messpreisen, Preisgleitklauseln, Anschlusswerten, Verbraucherbeschwerden, Wechselmöglichkeiten und regulatorischen Vorkehrungen. Dies gilt besonders, wenn kommunale Wärmeplanung und Bundesförderung den Ausbau leitungsgebundener Wärmeversorgung verstärken. Über die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze fördert die Bundesregierung unter anderem Transformationspläne, Machbarkeitsstudien, Investitionen in neue Wärmenetze, die Transformation bestehender Wärmenetze sowie bestimmte Betriebskosten (www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Waermenetze/Effiziente_Waermenetze/effiziente_waermenetze_node.html).

Gegenstand dieser Kleinen Anfrage sind daher Fernwärmepreise, Marktstrukturen, Verbraucherrechte, kartellrechtliche Verfahren und mögliche Regulierungsansätze.

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung seit 2020 zur Entwicklung der Fernwärmepreise für Haushalte, und zwar hinsichtlich
 - a) Arbeitspreisen, Grundpreisen, Leistungspreisen und Messpreisen,
 - b) regionaler Preisunterschiede, insbesondere zwischen Gemeindegebieten mit mehr als 100 000 Einwohnern,
 - c) der Entwicklung im Vergleich zu Preisen für Gas, Heizöl, Haushaltsbeziehungsweise Wärmepumpenstrom oder Biomasse?

Der Fernwärmemarkt ist in seiner Struktur heterogen. Eine Preisbeobachtung ist derzeit im Wesentlichen nur über die verbandsbetriebene, freiwillige Preistransparenzplattform möglich (waermepreise.info). Bundesweite Erkenntnisse zur Entwicklung einzelner Preisbestandteile sowie zu regionalen Preisunterschieden liegen der Bundesregierung nicht vor.

2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Beschwerden von Verbrauchern zu Fernwärmepreisen, Preisgleitklauseln, Anschlusswerten, Grundpreisen oder Leistungspreisen, soweit diese Beschwerden den Bundesbehörden, dem Bundeskartellamt, der Bundesnetzagentur oder den bundesgeförderten Beratungsstellen vorliegen, und welche Rückschlüsse zieht sie aus diesen?

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur sind im Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BEGTPG) geregelt. Danach ist sie im Energiesektor auf den Gebieten des Rechts der leistungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasserstoff, einschließlich des Rechts der erneuerbaren Energien im Strombereich tätig. Fernwärmenetze gehören nicht zum Energieversorgungsnetz im Sinne des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG).

Verbraucherinnen und Verbraucher wenden sich regelmäßig mit Beschwerden gegen ihren Fernwärmeversorger an das Bundeskartellamt. Diese Anfragen betreffen häufig die Preishöhe oder Preiserhöhungen gemäß vertraglich vereinbarter Preisgleitklauseln. Weil Fernwärmenetze lokale Versorgungsgebiete darstellen, so dass sich eventuelle diesbezügliche kartellrechtswidrige Verhaltensweisen nicht über das Gebiet des Bundeslandes hinaus auswirken, liegt die Zuständigkeit gemäß § 48 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) grundsätzlich bei den Landeskartellbehörden.

3. Welche Erkenntnisse und rechtlichen Bewertungen liegen der Bundesregierung gegebenenfalls zu Preisgleitklauseln, Anschlusswerten und Preisbestandteilen in Fernwärmeverträgen vor, insbesondere dazu, ob Preisgleitklauseln nach Umstellung der Wärmeerzeugung auf erneuerbare Energien, unvermeidbare Abwärme oder andere Energieträger weiterhin die tatsächliche Kostenstruktur abbilden und welche rechtlichen Möglichkeiten Fernwärmekunden zur Überprüfung oder Reduzierung überhöhter Anschlusswerte, Grundpreise oder Leistungspreise haben?
6. Welche Erkenntnisse und Bewertungen hat die Bundesregierung zu Vertragslaufzeiten, Kündigungsmöglichkeiten, Preisänderungsklauseln, Wechselmöglichkeiten und sonstigen Vorkehrungen, damit der Ausbau von Fernwärme nicht zu einer strukturellen Verschlechterung der Verbraucherposition gegenüber dezentralen Heizungsalternativen führt, soweit diese Erkenntnisse aus den Bundesbehörden, dem Bundeskartellamt, der Bundesnetzagentur, der Monopolkommission oder den bundesgeförderten Beratungsstellen stammen?

8. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Renditen, Gewinnmargen oder Kapitalverzinsungen im Fernwärmegeschäft, soweit solche Erkenntnisse aus Bundesgutachten, Untersuchungen des Bundeskartellamts, der Monopolkommission oder sonstigen Bundesquellen stammen?

Die Fragen 3, 6 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

4. Welche regulatorischen Schlussfolgerungen zieht oder plant die Bundesregierung gegebenenfalls im Bereich Fernwärme, und zwar hinsichtlich
 - a) einer Preisaufsicht, Entgeltregulierung, Transparenzplattform, Benchmarkregelung, Zugangsregulierung oder Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme,
 - b) der Unterschiede zwischen der Regulierung von Strom- und Gasnetzen einerseits und Fernwärmenetzen andererseits sowie der rechtlichen, tatsächlichen und regulatorischen Gründe für die bislang fehlende vergleichbare Entgeltregulierung von Fernwärmenetzen,
 - c) der Empfehlungen der Monopolkommission zur Fernwärme im 10. Sektorgutachten Energie 2025, insbesondere zu Transparenzplattform, Preisbenchmark und Regulierungsmöglichkeiten?

Die Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz vom 24. Februar sehen eine grundlegende Überarbeitung und Novellierung des Markt- und Rechtsrahmens für Fernwärme vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz haben einen Stakeholderdialog zur Umsetzung dieses Auftrags durchgeführt. Hierdurch soll im Anschluss eine möglichst zügige Anpassung des Rechtsrahmens, insbesondere der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und der Wärmelieferverordnung, ermöglicht werden. Die Bundesregierung hat zum zehnten Sektorgutachten Energie der Monopolkommission „Energie 2025: Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem“ und den darin enthaltenen Empfehlungen am 20. Mai 2026 Stellung genommen. Auf diese Stellungnahme wird verwiesen (Bundestagsdrucksache 21/6269).

5. Welchen Kenntnisstand hat die Bundesregierung über den aktuellen Sachstand der Verfahren, Sektoruntersuchungen, Marktbeobachtungen oder sonstigen Prüfungen des Bundeskartellamts zu Fernwärme, Fernwärmepreisen oder Preisgleitklauseln seit 2020, und welchen Verfahrensstand haben diese jeweils nach aktuellem Stand zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Kleinen Anfrage?

Die vorliegende Information beruht auf aktuellen Angaben des Bundeskartellamts. Danach führt das Bundeskartellamt derzeit Musterverfahren gegen sieben Fernwärmeversorger im Hinblick auf neun verschiedene Fernwärmenetze. Ein Tätigwerden des Bundeskartellamts ist in diesem Bereich nur ausnahmsweise möglich, da die zuständigen Landeskartellbehörden die Verfahren auf entsprechende Anträge hin an das Bundeskartellamt abgegeben haben.

7. Welche Vorgaben, Empfehlungen, Prüfschritte, Transparenzpflichten oder rechtlichen Vorkehrungen sehen Bundesleitfäden, Bundesförderbedingungen oder sonstige Materialien des Bundes vor, damit mögliche Interessenkonflikte berücksichtigt werden, wenn Kommunen zugleich planungsverantwortliche Stelle der Wärmeplanung und mittelbare oder unmittelbare Eigentümer von Fernwärmeversorgern sind, und damit kommunale Wärmeplanung nicht zugunsten eigener kommunaler Energieversorgungsunternehmen verzerrt wird?

Das Wärmeplanungsgesetz (WPG) nennt in § 18 objektive Kriterien für die Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete. Der Leitfaden Wärmeplanung, der die für den Vollzug des WPG zuständigen Länder und planungsverantwortlichen Stellen unterstützen soll, enthält hierfür u. a. Indikatoren und Erläuterungen einzelner Begriffe. Das WPG sieht eine umfassende Beteiligung sowohl der Öffentlichkeit als auch fachlicher Akteure vor, um transparente Verfahren und Entscheidungen sicherzustellen.

9. Welche bundesrechtlichen Regelungen, Erkenntnisse oder Bewertungen liegen der Bundesregierung zu der Stellung von Eigentümern vor, wenn ihr Gebäude in einem kommunalen Wärmeplan als Teil eines künftigen Fernwärmegebiets ausgewiesen wird, ein angekündigter Fernwärmeanschluss nicht, verspätet oder nur zu deutlich höheren Kosten realisiert wird oder Eigentümer wegen eines angekündigten Fernwärmeanschlusses auf Investitionen in eine dezentrale Heizungsanlage verzichten?

Der Wärmeplan ist rechtlich unverbindlich. Er begründet für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen keine Rechte oder Pflichten. Die Stellung des Gebäudeeigentümers hängt von möglichen Vereinbarungen zwischen Gebäudeeigentümer und Wärmenetzbetreiber ab und kann daher nicht pauschal bewertet werden.

10. Welche bundesrechtlichen Regelungen, Bundesleitfäden oder Bundesförderbedingungen betreffen nach Kenntnis der Bundesregierung Anschluss- und Benutzungszwänge im Bereich Fernwärme, wirtschaftliche Zumutbarkeit, Ausnahmetatbestände, Befreiungsmöglichkeiten sowie Anforderungen an Transparenz, Kostenangaben und Alternativprüfung?

Der Anschluss- und Benutzungszwang ist ein kommunales Satzungsinstrument. Satzungen für einen Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen neben den im Einzelnen jeweils etwas unterschiedlichen tatbestandlichen Voraussetzungen auch stets der Schranke der Verhältnismäßigkeit.

Die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) nimmt auf dieses Instrument insofern Bezug, als Ausgaben für Hausanschlussstationen über die BEW grundsätzlich nur förderfähig sind, soweit kein Anschluss- und Benutzungszwang besteht. Hintergrund ist das haushaltsrechtliche Subsidiaritätsprinzip. Im Fall eines Anschluss- und Benutzungszwangs sind Ausgaben für digitalisierte „intelligente Hausanschlussstationen“ (iHAST) förderfähig.