



Benötigen wir eine neue Preisregulierung für die Fernwärme?

Analyse zum aktuellen Stand der Diskussion

Impressum

Herausgeber:

Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)
Chausseestraße 128 a
10115 Berlin

Tel: +49 30 66 777-0

Fax: +49 30 66 777-699

E-Mail: info@dena.de

Internet: www.dena.de

Autorinnen und Autoren:

Dr. Tim Mennel

Dr. Rita Ehrig

Dr. Jana Bosse

Bildnachweis:

shutterstock/Maksim Safaniuk

Stand:

07/2025

Alle Rechte sind vorbehalten. Die Nutzung steht unter dem Zustimmungsvorbehalt der dena.

Bitte zitieren als:

Deutsche Energie-Agentur (Hrsg.) (dena, 2025) „Benötigen wir eine neue Preisregulierung für die Fernwärme?“

Diese Analyse wurde im Rahmen der Aktivitäten in der EnR (Netzwerk der europäischen Energieagenturen) Working Group Renewable Energy erarbeitet.



**Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie**

Die Veröffentlichung dieser Publikation erfolgt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Die Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) unterstützt die Bundesregierung in verschiedenen Projekten zur Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele im Rahmen der Energiewende.

Inhalt

1	Kernbotschaften.....	4
2	Einleitung.....	5
3	Welche Bedeutung wird die Fernwärmeversorgung zukünftig in Deutschland haben?.....	6
4	Wie groß sind die finanziellen Herausforderungen der Fernwärmetransformation?	8
5	Wie werden der Ausbau und die Dekarbonisierung der Fernwärme gefördert?.....	9
6	Wie werden die Fernwärmepreise in Deutschland gegenwärtig gestaltet und reguliert?	11
7	Welche Kritik und welche Änderungsvorschläge bestehen bei der Preisregulierung?	13
8	Zusammenfassung und Ausblick	18
	Abbildungsverzeichnis.....	19

1 Kernbotschaften

- Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, bis 2045 klimaneutral zu werden. Laut der Systementwicklungsstrategie der Bundesregierung spielt die Fernwärmeversorgung in einem zukünftigen klimaneutralen Energiesystem eine zentrale Rolle. Bis 2045 soll sich demnach die Zahl der Fernwärmeanschlüsse in Deutschland in etwa verdreifachen. Das geht mit enorm hohen Investitionen einher.
- Insbesondere der Ausbau der Fernwärmenetze sollte deshalb weiterhin durch öffentliche Mittel unterstützt werden, da die Abschreibungs- und Nutzungszeiträume den Finanzierungszeitraum bei Weitem überschreiten. Würden sämtliche Investitionskosten vollständig an die jeweiligen Netzkundinnen und -kunden weitergegeben, würde das die Bezahlbarkeit der Wärmeversorgung für einen wesentlichen Teil der Haushalts- und Gewerkekunden stark gefährden.
- Im Gegenzug ist es notwendig, die bestehende Preisregulierung der Fernwärme weiterzuentwickeln. Zum einen sollte sich die Preisregulierung vor allem an den Kosten der Fernwärmeversorger für Investitionen sowie den Betrieb und die Instandhaltung der Wärmenetze orientieren. Zum anderen gilt es, die Transparenz zu erhöhen und dabei berechnete Verbraucherschutzinteressen und bürokratischen Aufwand für die Unternehmen gegeneinander abzuwägen. Der Aufbau einer Schlichtungs- oder Aufsichtsbehörde kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten.
- Aufgrund der absehbar hohen notwendigen Investitionen sind neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Fernwärmetransformation zu prüfen, um sozialverträgliche Fernwärmepreise zu ermöglichen. Dies kann neben Förderung auch alternative Finanzierungsmodelle (z. B. durch Erschließung privaten Kapitals) umfassen.

2 Einleitung

Die neue Bundesregierung ist gerade dabei, ihre Arbeit aufzunehmen, und steht dabei vor einer Vielzahl an Herausforderungen. Während der Hochlauf der erneuerbaren Stromerzeugung insbesondere mit dem Photovoltaikausbau stark an Dynamik gewonnen hat, bleibt die Wärmewende absehbar hinter den Zielen zurück. Die Transformation der leitungsgebundenen Wärmeversorgung nimmt dabei eine Schlüsselstellung ein. Sie erfordert nicht nur die Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung, sondern insbesondere auch den Aus- und Umbau der Wärmenetze und stellt hohe Anforderungen an die Finanzierung. Damit rückt die Frage nach den Kosten für die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Mittelpunkt. Die Preisgestaltung der Fernwärme ist zentral, um Endverbraucherinnen und -verbraucher eine klare Perspektive für die netzgebundene Wärmeversorgung aufzuzeigen. Klare Regelungen zur Preisgestaltung machen die Fernwärme zukunftsfähig und gewährleisten eine bezahlbare Wärmeversorgung.

Damit greift das vorliegende Papier eines der zentralen Vorhaben der neuen Bundesregierung im Wärmebereich auf. In ihrem Koalitionsvertrag¹ stellt sie in Aussicht, zur Schaffung sicherer Investitionsbedingungen die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) und die Wärmelieferverordnung² zügig zu überarbeiten und zu modernisieren. Dabei sollen die Interessen des Verbraucherschutzes und der Versorgungsunternehmen ausgewogen berücksichtigt werden. Damit möchte die Bundesregierung faire und transparente Preise sicherstellen. Zudem möchte sie hierfür auch die Preisaufsicht stärken. Wie dies genau geschehen soll, ist noch nicht entschieden. Länderbeispiele zeigen Wege auf, die andere europäische Staaten gewählt haben, um die Schwierigkeiten und entsprechende Lösungen zu adressieren. Das Papier möchte diese Debatte aufgreifen und damit einen Beitrag zur aktuellen Diskussion und zu den anstehenden politischen Vorhaben leisten, mögliche Handlungsoptionen aufzeigen und zu Beginn der Legislatur den Blick über den Tellerrand werfen.

Die folgende Analyse skizziert zunächst den regulativen und finanziellen Kontext dieser Aufgabe. Daraufhin geht sie detaillierter auf die Herausforderungen und Reformvorschläge bei der Preisregulierung ein. Im ersten Schritt werden dabei der aktuelle Stand und die zukünftige Bedeutung der Fernwärmeversorgung in Deutschland sowie die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen dargestellt. Der dann folgende Problemaufriss arbeitet die Diskussionspunkte der Preisregulierung in der aktuellen Debatte heraus und skizziert Lösungs- und Reformansätze aus verschiedenen Blickwinkeln. Im Ausblick erfolgt eine Einordnung des Handlungsbedarfs und notwendiger Reformen zur Preisregulierung in der Fernwärme.

Diese Kurzanalyse wurde im Rahmen der Aktivitäten in der EnR (Netzwerk der europäischen Energieagenturen) Working Group Renewable Energy erarbeitet und ist mithilfe der finanziellen Unterstützung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) entstanden. Die dargestellten Inhalte und Sichtweisen stammen ausschließlich von den genannten Autorinnen und Autoren dieser Analyse. Sie spiegeln nicht die Meinung der Bundesregierung wider.

¹ Siehe https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf, S. 35, zuletzt geprüft am 12.05.2025

² Siehe https://www.gesetze-im-internet.de/avbfernw_rmev/ bzw. https://www.gesetze-im-internet.de/w_rmelv/BJNR150900013.html

3 Welche Bedeutung wird die Fernwärmeversorgung zukünftig in Deutschland haben?

Die Fernwärme steht mit ca. 15 Prozent an dritter Stelle der genutzten Heizungssysteme in Deutschland, nach gas- und ölbasierten Heizungen.³ Aktuell versorgen rund 4.000 Fernwärmenetze mit einer Trassenlänge von ca. 35.000 km Industrie, Gewerbe und Haushalte mit Wärme.⁴

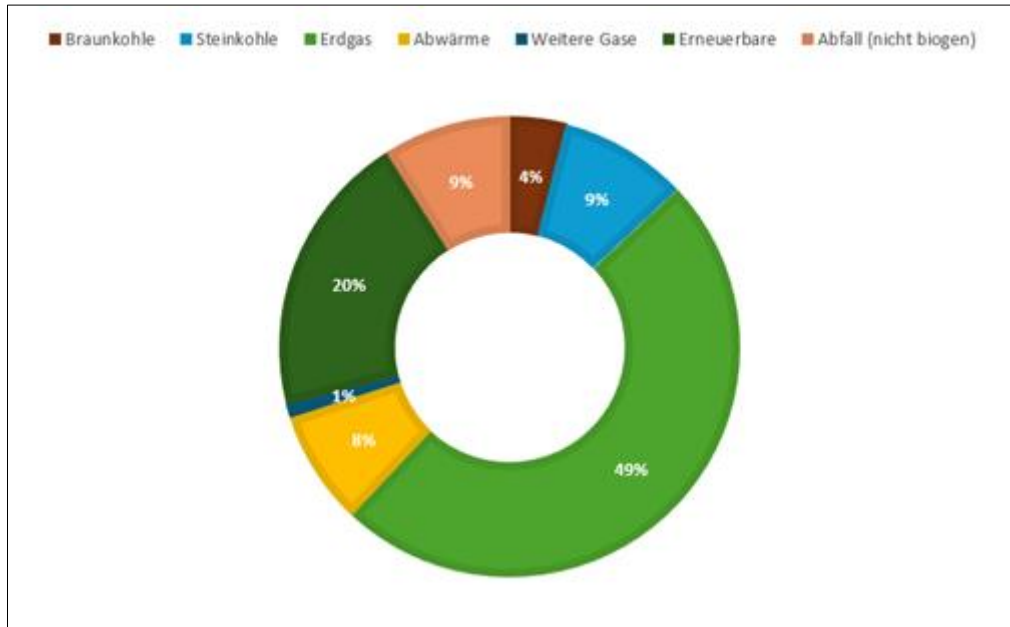


Abbildung 1 Anteile der Energieträger in Wärmenetzen in Deutschland in 2024⁵

Wie Abbildung 1 zeigt, werden in deutschen Wärmenetzen mit über zwei Dritteln Anteil noch überwiegend fossile Energieträger, vor allem Erdgas und Kohle, eingesetzt. Erneuerbare Energien machen aktuell rund 20 Prozent der Energieträger in Wärmenetzen aus. Davon wird der Großteil durch biogene Brennstoffe bereitgestellt. Erneuerbare Energien und Abwärme gemeinsam leisten aktuell einen Beitrag von knapp 30 Prozent am Energieträgereinsatz für die Fernwärme. Damit steht die Dekarbonisierung der Fernwärme noch ziemlich am Anfang.

Deutschland hat sich zu ambitionierten Klimaschutzzielen verpflichtet. Sie sind im Pariser Klimaschutzabkommen sowie im europäischen und im deutschen Klimaschutzgesetz verankert. Der Wärmeversorgung kommt bei der Erreichung dieser Ziele eine Schlüsselrolle zu, da der Wärmebereich für ca. 40 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich ist.⁶ Dafür muss zunächst durch Effizienzsteigerungen der Wärmebedarf insgesamt reduziert und der verbleibende Rest dekarbonisiert werden. Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) schreibt für den Gebäudesektor eine

³ <https://www.bdew.de/energie/studie-wie-heizt-deutschland/>, zuletzt geprüft am 31.03.2025

⁴ AGFW Hauptbericht 2023 : geprüft am 31.03.2025, S. 22

⁵ Eigene Darstellung basierend auf den vorläufigen Zahlen für 2024 im BDEW Statusreport Wärme 2025: [Link](#) zuletzt geprüft am 06.06.2025

⁶ <https://www.bdew.de/presse/pressemappen/waermewende/>, zuletzt geprüft am 10.04.2025

Reduktion von 118 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten (2020) auf 67 Millionen Tonnen bis 2030 vor⁷, eine Minderung um rund 43 Prozent. Zwischen 2001 und 2021 gelang es lediglich, den CO₂-Ausstoß beim Heizen privater Haushalte um 12 Prozent zu reduzieren⁸, was die Herausforderung und den Handlungsdruck bei der Aufgabe verdeutlicht.

2024 ist das sogenannte Wärmeplanungsgesetz (WPG) in Kraft getreten, dass die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung explizit adressiert. Kommunen werden in Abhängigkeit von ihrer Größe zur Durchführung einer kommunalen Wärmeplanung bis Sommer 2026 bzw. Sommer 2028 verpflichtet. Für die Fernwärme regelt das Wärmeplanungsgesetz in § 29 die Dekarbonisierungsvorgaben. So müssen alle Wärmenetze ab dem 1. Januar 2030 einen Anteil von mindestens 30 Prozent aus erneuerbaren Energien, unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination aus beidem aufweisen, ab dem 1. Januar 2040 liegt dieser Anteil sogar bei 80 Prozent. Zudem soll bis 2030 im bundesweiten Mittel ein Anteil von 50 Prozent der Wärmeerzeugung bei der Fernwärme aus erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme erreicht werden.⁹

Die Zielerreichung steht dabei aktuell vor großen Herausforderungen. Neben den hohen erforderlichen Investitionen und entsprechenden Finanzierungsfragen bei Stadtwerken, Energieversorgern und Kommunen sind das unter anderem langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren, eine mangelnde Risikoabsicherung bei der Erschließung von Wärmequellen wie der Geothermie oder fehlende Informationen über mögliche Abwärmequellen, die über eine geeignete Fernwärmestruktur eingebunden werden könnten. Darüber hinaus ist auch der Fachkräftemangel ein Hemmnis bei der Umsetzung der Transformation.¹⁰

⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage_2a.html, zuletzt geprüft am 31.03.2025

⁸ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_05_p002.html, zuletzt geprüft am 28.02.2025

⁹ Wärmeplanungsgesetz: WPG – Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

¹⁰ Fernwärmegipfel: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/O612-erklaerung-fernwaeme-gipfel.pdf?__blob=publication-File&v=8, S. 3–4

4 Wie groß sind die finanziellen Herausforderungen der Fernwärmetransformation?

Um die Klimaschutzvorgaben zu erfüllen und die Dekarbonisierungsziele zu erreichen sowie gleichzeitig den Ausbau der Fernwärme voranzutreiben, sind massive Investitionen notwendig. Eine von der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) und dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) beauftragte Studie¹¹ beobachtet dabei für die Zukunft zwei gegenläufige Entwicklungen: Während durch Sanierungen die Effizienz gesteigert und damit der wärmeseitige Endenergieverbrauch pro Gebäude sinkt, steigt gleichzeitig die Anzahl der Anschlüsse und damit der durch die Fernwärme versorgten Gebäude. So geht die Studie davon aus, dass die Anzahl der angeschlossenen Wohngebäude um 177 Prozent von 1,3 Millionen auf 3,6 Millionen bis 2045 ansteigen und die Wärmenachfrage dadurch um 51 Prozent zunehmen wird.¹² Diese Annahmen basieren auf den beim Fernwärmegipfel 2023 vereinbarten Zielen, die Anzahl der angeschlossenen Gebäude bis 2045 zu verdreifachen und dazu jährlich mindestens 100.000 Gebäude neu an das Fernwärmenetz anzubinden.¹³ Die Langfristszenarien des BMWF gehen sogar von einer noch stärkeren Zunahme der Fernwärmeanschlüsse aus.¹⁴

Um den Ausbau und die Transformation der Fernwärmeversorgung im vorgegebenen Zeitrahmen zu ermöglichen, rechnet Prognos in einem Gutachten mit einem Investitionsbedarf von 43,5 Milliarden Euro bis 2030 und weiteren 74 Milliarden Euro bis 2045. Ein Großteil der Investitionen (ca. 60 Prozent) fällt dabei für den Aus- und Neubau der Wärmenetze an, die restlichen 40 Prozent werden für den Aufbau klimafreundlicher Erzeugungsanlagen benötigt.¹⁵ Damit kommen absehbar auch auf die Fernwärmekundinnen und -kunden hohe Kosten zu. Bereits die Gasknappheit im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine hatte zu steigenden Preisen geführt, was an der Gaspreisbindung vieler Fernwärmelieferverträge lag. Eine aktuelle Auswertung des Verbraucherzentrale Bundesverbands zeigt, dass jeder vierte Fernwärmepreis bei 20 Cent/kWh oder höher liegt, knapp jeder zehnte liegt sogar bei über 25 Cent/kWh.¹⁶ Es stellt sich deshalb die Frage, ob alle Investitionskosten auf die Fernwärmepreise umgelegt werden können.

Hinzu kommen für die Verbraucherinnen und Verbraucher auch die Kosten für die Sanierung und energetische Ertüchtigung der Gebäude¹⁷, was die Bezahlbarkeit der Wärmeversorgung insgesamt zu einer großen Herausforderung macht.

¹¹ Die AGFW, der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e.V., vertritt eine Vielzahl an Wärmenetzbetreibern und Fernwärmeanbietern und hat gemeinsam mit dem VKU, dem Verband kommunaler Unternehmen, Prognos mit der Erstellung der Studie zur zukünftigen Entwicklung der Fernwärmeversorgung beauftragt. Diese stützt sich auf die Energiesystemstudie „Klimaneutrales Deutschland 2045“ aus dem Jahr 2021 und wurde an das seitdem gestiegene Ambitionsniveau der Klimaschutzziele angepasst. Prognos AG (2024): Perspektive der Fernwärme – Aktualisierung des Gutachtens „Perspektive der Fernwärme – Aus- und Umbau städtischer Fernwärme als Beitrag einer sozial-ökologischen Wärmepolitik“ aus dem Jahr 2020: [Link](#), basierend auf: Agora Energiewende (2021): Klimaneutrales Deutschland 2045 – Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann: [Link](#), zuletzt geprüft am 04.06.2025

¹² Prognos AG (2024): Perspektive der Fernwärme – Aktualisierung des Gutachtens [Link](#) aus dem Jahr 2020: , S. 1. Während hier davon ausgegangen wird, dass der Fernwärmebedarf von 109 TWh auf 166 TWh (2045) ansteigen wird, gehen die Langfristszenarien der Bundesregierung von einem Anstieg auf 156 TWh aus (Szenario O45, [Link](#), zuletzt geprüft am 10.04.2025).

¹³ Fernwärmegipfel: [Link](#), S. 1

¹⁴ [Link](#), S. 23, zuletzt geprüft am 13.06.2025

¹⁵ Prognos AG (2024): Perspektive der Fernwärme – Aktualisierung des Gutachtens [Link](#) aus dem Jahr 2020: , S. 2

¹⁶ [Link](#), zuletzt geprüft am 13.05.2025

¹⁷ Eine Studie des GDW geht hier von Kosten im Rahmen von 3,6 Billionen Euro bis 2045 aus. [Link](#) zuletzt geprüft am 28.02.2025

5 Wie werden der Ausbau und die Dekarbonisierung der Fernwärme gefördert?

Die Fernwärmefinanzierung steht momentan vor einer dreifachen Investitionsanforderung: Die überwiegend fossilen Erzeugungsanlagen müssen bis 2045 schrittweise dekarbonisiert, die Wärmeerzeugung muss insgesamt gesteigert und die Netze müssen ausgebaut und für die Aufnahme erneuerbarer Wärmequellen ertüchtigt werden. Dies erfordert hohe Investitionen in die leitungsgebundene Wärmeversorgung. Die Bundesregierung unterstützt diesen Prozess mit verschiedenen Förderinstrumenten. Zentral sind hier insbesondere das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) sowie die Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW).

Das KWKG enthält Regelungen zur Vergütung von Strom aus neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen sowie zum Neu- und Ausbau von Wärmenetzen und zum Neubau von Wärmespeichern, soweit diese aus KWK-Anlagen gespeist werden. Die Zuschläge werden meist für eine gewisse Anzahl an Volllaststunden erteilt.¹⁸ Das KWKG wurde Anfang des Jahres 2025 bis zum 31. Dezember 2030 verlängert.¹⁹ Es gibt 2025 zwei verbleibende Ausschreibungstermine für KWK-Systeme. Die entsprechenden Anlagen müssen allerdings bis zum 31. Dezember 2026 nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigt worden sein.²⁰

Die BEW fördert sowohl den Neubau klimaneutraler Wärmenetze als auch die Transformation von Bestandsnetzen in vier Modulen (1. Transformationspläne und Machbarkeitsstudien, 2. Systemische Förderung für Neubau und Bestandsnetze, 3. Einzelmaßnahmen, 4. Betriebskostenförderung).²¹ Bis 2026 stehen dafür knapp 3 Milliarden Euro zur Verfügung.²² Anders als beim KWKG ist die Fördersumme, die insgesamt zur Verfügung steht, bisher haushaltsabhängig, also nicht gesetzlich garantiert. Die neue Regierung stellt in ihrem Koalitionsvertrag eine gesetzliche Regelung und Aufstockung der BEW-Förderung und damit mehr Planbarkeit in Aussicht.²³

Diese Bundesförderungen werden ergänzt durch zahlreiche Landesförderprogramme mit unterschiedlichen Empfängerzielgruppen und Förderschwerpunkten. Ein Beispiel ist das Programm „Nachhaltige Wärmeversorgungssysteme“ aus Schleswig-Holstein.²⁴ Bei allen diesen Programmen müssen beihilferechtliche Fragen ebenso beachtet werden wie eine möglicherweise eingeschränkte Kombinierbarkeit mit der Bundesförderung.

¹⁸ https://www.gesetze-im-internet.de/kwkg_2016/, zuletzt geprüft am 10.04.2025

¹⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kraft-waerme-kopplungs-gesetz-2324726>, zuletzt geprüft am 10.04.2025

²⁰ <https://www.bbh-blog.de/allgemein/kwkg-novelle-2025-zukunft-des-kwkg-vorerst-gerettet/>, zuletzt geprüft am 10.04.2025

²¹ https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Waermenetze/Effiziente_Waermenetze/effiziente_waermenetze_node.html

²² <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220915-booster-fur-grune-fernwaerme-bundesforderung-fur-effiziente-waermenetze-bew-startet.html>, zuletzt geprüft am 10.04.2025

²³ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, zuletzt geprüft am 19.05.2025

²⁴ <https://www.ib-sh.de/produkt/landesprogramm-wirtschaft-nachhaltige-waermeversorgungssysteme-1/>, zuletzt geprüft am 14.05.2025

Kommunkredite – ein Finanzierungsmodell für die Fernwärme in Dänemark

Bei der Finanzierung von kommunalen Vorhaben unter anderem im Bereich Fernwärme setzt Dänemark auf die Bereitstellung günstiger Kredite für Kommunen. KommuneKredit ist eine gemeinnützige Organisation, die eine wichtige Rolle bei der Förderung des Wachstums und der Entwicklung der dänischen Kommunen spielt, indem sie den Gemeinden und Regionen Finanzmittel zu möglichst niedrigen Kosten zur Verfügung stellt. Ihre Kredite werden durch eine Bürgschaft des dänischen Staates gesichert. Alle Gemeinden und Regionen Dänemarks sind Mitglieder von KommuneKredit. Sie haften gesamtschuldnerisch für die Verpflichtungen der Organisation. Über die Hälfte der grünen Darlehen sind für die Fernwärme bestimmt, sie haben dabei vergünstigte Finanzierungsbedingungen und tragen so zur Transformation des Sektors bei. Diese Aktivitäten fallen unter das dänische Wärmegesetz und die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen. Die dänische Bürgschaftsregelung setzt voraus, dass der Markt dem Non-Profit-Prinzip folgt.

Quelle: Website KommuneKredit: <https://www.kommunekredit.com/>

6 Wie werden die Fernwärmepreise in Deutschland gegenwärtig gestaltet und reguliert?

Die Finanzierung der Fernwärme ist in Deutschland kommerziell organisiert, das heißt, sie basiert auf Verkaufserlösen aus der Wärmebelieferung. Um sozialverträgliche Wärmepreise während der Transformation zu ermöglichen, unterstützen verschiedene Förderprogramme die Wärmenetzbetreiber beim Aus- und Umbau der Wärmeversorgung. Die Finanzierung der Fernwärmeversorgung selbst und die Preisgestaltung durch die Fernwärmeversorger sind bislang nicht gesetzlich geregelt. Entsprechende Vorschriften sind in Form von Verordnungen festgehalten. An zentraler Stelle steht hier die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB-FernwärmeV)²⁵. Sie enthält eine grundsätzliche Regelung der Fernwärmeversorgung für Nicht-Industriekunden inklusive Vertragsgestaltung, Informationsverpflichtungen, Transparenz und Preisgestaltung. Ergänzt wird die AVB-FernwärmeV durch die Verordnung über die Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum, die Wärmelieferverordnung (WärmeLV)²⁶. Sie regelt die Umstellung der Wärmeversorgung auf eine gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum und verfolgt das Ziel der Förderung einer klimafreundliche(re)n Wärmeversorgung. Die Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte (Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung, FFVAV) regelt die Verbrauchserfassung und Abrechnung der gelieferten Fernwärme²⁷ und ergänzt damit die AVBFernwärmeV. 2022 wurde zudem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²⁸ auf die Fernwärme ausgeweitet. In § 29 ist nun festgehalten, dass Fernwärmeunternehmen ihre marktbeherrschende Stellung nicht ausnutzen dürfen.

In erster Linie finanzieren sich Fernwärmeunternehmen durch den Verkauf der Wärme an die Verbraucherinnen und Verbraucher. Vor Beginn der Wärmelieferung wird zwischen dem Kunden (Eigentümer des Gebäudes bzw. Verwalter oder Vermieter) und dem Fernwärmeversorger einmalig ein Wärmeliefervertrag abgeschlossen, in dem ein Grundpreis, ein Arbeitspreis und wahlweise auch weitere Preisbestandteile in konkreter Höhe festgelegt sind. Weitere im Wärmepreis enthaltene Preisbestandteile können beispielsweise Messgebühren, Anschlusskosten oder Leistungspreise (gestaffelt nach Anschlussleistung) sein.

In der Folge kommen zur Anpassung des Wärmepreises in der Regel sogenannte Preisgleitklauseln zum Einsatz, wie sie in der AVBFernwärmeV vorgesehen sind. Preisgleitklauseln umfassen den verbrauchsabhängigen Arbeitspreis und den verbrauchsunabhängigen Grundpreis sowie mögliche weitere Preisbestandteile (siehe oben). Vorgeschieden ist, dass die dergestalt ermittelten Preise die relevanten Kostenpositionen des Versorgers abbilden.

Preisgleitklauseln sehen eine Preisanpassung gemäß vertraglich vereinbarten Formeln vor. Diese enthalten meist Standard-Indizes aus offiziellen Statistiken (vor allem des Statistischen Bundesamtes). Für den Arbeitspreis werden häufig Brennstoffpreise (Steinkohle, Erdgas, Heizöl) als Indikatoren herangezogen. Hier ist die Berücksichtigung sowohl eines Marktelements als auch eines Kostenelements vorgesehen. Für das Marktpreiselement wird oft auf den

²⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/avbfern_w_rmev/, zuletzt geprüft am 09.04.2025

²⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/w_rmelv/, zuletzt geprüft am 09.04.2025

²⁷ <https://www.gesetze-im-internet.de/ffvav/>, zuletzt geprüft am 09.04.2025

²⁸ <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html>, zuletzt geprüft am 09.04.2025

Wärmepreisindex²⁹ zurückgegriffen. Zur Anpassung des Grundpreises werden meist sektorale Lohn- und Investitionsindizes zugrunde gelegt.³⁰ Regeln für die Festlegung des Preisniveaus zu Beginn der Lieferung gibt es hingegen in Deutschland nicht.

Neben den Vorgaben zur Bestimmung der Fernwärmepreise enthält die AVBFernwärmeV Transparenzvorgaben. Sie dienen dazu, Verbraucherinnen und Verbraucher über die Zusammensetzung der Preise zu informieren und eine willkürliche Preisgestaltung zu verhindern. Zentral sind hier die in § 1a festgehaltenen Veröffentlichungspflichten:

„Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form in jeweils aktueller Fassung seine allgemeinen Versorgungsbedingungen, einschließlich der dazugehörigen Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten, sowie eindeutige Verweise auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten barrierefrei im Internet zu veröffentlichen.“³¹

Ähnliches gilt für Preisanpassungen, auch der Turnus der Abrechnung ist entsprechend geregelt.

²⁹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Waermepreisindex.html#242156>, zuletzt geprüft am 09.04.2025

³⁰ Ein Beispiel dafür, wie eine solche Preisgestaltung aussehen kann und welche Preiselemente in sie eingehen, findet sich hier: [Link](#) zuletzt geprüft am 14.05.2025

³¹ https://www.gesetze-im-internet.de/avbfernwrmev/_1a.html, zuletzt geprüft am 09.04.2025

7 Welche Kritik und welche Änderungsvorschläge bestehen bei der Preisregulierung?

In der letzten Zeit ist es zu einer Diskussion um die Preisanpassungen im Bereich der Fernwärmeversorgung gekommen. Dabei geht es sowohl um die Anwendung und die Angemessenheit der Preisanpassungsklauseln als auch um die Preisaufsicht, die zur Durchsetzung der Regeln erforderlich ist. Eine weitere Diskussion betrifft die Preistransparenz bei der Fernwärme.

Verfahren wegen des Verdachts unzulässiger Preisanpassungen

Möglicherweise unzulässige Preisanpassungen sind Gegenstand von Untersuchungen des Bundeskartellamts. Im November 2023 eröffnete es Verfahren wegen des Verdachts missbräuchlich überhöhter Preisanpassungen gegen sechs Fernwärmeversorger. In einer öffentlichen Stellungnahme³² präzierte die Bundesbehörde, dass ein Anfangsverdacht bestehe, dass durch die Auswahl der Preisindizes die tatsächliche Entwicklung der Kosten nicht angemessen abgebildet, sondern deutlich überzeichnet werde. Des Weiteren sei zu vermuten, dass durch eine zu geringe Gewichtung der allgemeinen Preisentwicklung, die im Wärmebereich verwendeten Preisanpassungsklauseln ebenfalls überhöhte Preissteigerungen zur Folge hätten. In den Verfahren wird geprüft, ob die konkret verwendeten Preisanpassungsklauseln gegen rechtliche Vorgaben verstoßen und so zu höheren Preisen für Verbraucherinnen und Verbraucher geführt haben. Das Bundeskartellamt betonte, dass die Fernwärmepreise sich an der Entwicklung der tatsächlichen Kosten der Versorger und der allgemeinen Preisentwicklung in der Wärmeversorgung orientieren müssen. Der Branchenverband AGFW nahm unmittelbar nach der Eröffnung der Verfahren des Bundeskartellamts hierzu Stellung.³³ Dabei betont die AGFW, dass sie die Kontrolle von Marktakteuren durch das Bundeskartellamt grundsätzlich begrüße. Im vorliegenden Fall unterliege die Behörde jedoch einer juristischen Fehlinterpretation: Es sei falsch, dass das Marktelement im Verhältnis zum Kostenelement in Preisgleitklauseln gleichwertig berücksichtigt wird – anderweitige Gewichtungen zwischen Kosten- und Marktpreis seien in bestimmten Situationen sehr wohl möglich und angemessen. Die Kritik des Bundeskartellamts an der starken Nutzung von Erdgas-Indizes in Preisgleitklauseln sei ebenfalls unangemessen, da die Wärmebezugsverträge der Fernwärmeversorger häufig auf diesen Indizes aufbauen. Die Preissteigerungen infolge der Erdgas-Versorgungskrise 2022 seien insofern rechtfertigbar und die Bindung an den Erdgaspreis sei in den meisten Zeiten ohnehin zugunsten der Kunden ausgefallen. Die Verfahren sind weiterhin anhängig.

Grundsätzliche Kritik an der Preisregulierung und Reformvorschläge

Eine grundsätzliche Kritik an den Regeln und der Praxis der Preisregulierung in der Fernwärme übt die Monopolkommission in ihrem Jahresgutachten 2024³⁴. Kapitel 5 des Gutachtens ist dem Thema Wettbewerb und Preisregulierung im Wärmemarkt gewidmet und enthält eine deutliche Kritik am Status quo. Demnach müsse der Gesetzgeber im Wärmemarkt einen funktionierenden Wettbewerb sicherstellen oder – wo dies nicht möglich ist – einen entsprechenden Regulierungsrahmen etablieren, um eine vergleichbare Preisbildung zu gewährleisten. Fernwärmenetze sind nach Ansicht der Monopolkommission vertikal integrierte natürliche Monopole; es bestehe aber ein Systemwettbewerb mit anderen Heiztechnologien (möglicher Einbau dezentraler Heizungen durch Hauseigentümer).

³² Vgl. BKartA (2023): [Link](#)

³³ Vgl. AGFW (2023): [Link](#)

³⁴ Monopolkommission (2024): [Link](#)

Allerdings sei dieser prinzipielle Systemwettbewerb unterentwickelt, das Zeigen verschiedene Indizien einer empirischen Untersuchung der Monopolkommission³⁵:

- Die Preisunterschiede zwischen Tarifgebieten sind bei der Fernwärmeversorgung deutlich größer als bei anderen Energieträgern.
- Es gibt keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen regionalen Fernwärme- und Gaspreisen.
- In Zukunft wird ein möglicher Systemwettbewerb durch die Begrenzung zulässiger Heiztechnologien weiter eingeschränkt werden, wenn Öl- und Gasheizungen als relevanteste Faktoren aus dem Markt verschwinden.

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen (VZBV) unterstützt die Kritik an der Preisregulierung durch die Monopolkommission in seinem im Oktober 2024 veröffentlichten Gutachten zur Ausgestaltung einer bundesweiten Preisaufsichtsbehörde. Das Gutachten kritisiert, dass die bisherige Preisregulierung in Bezug auf die Wahrung der Interessen von Fernwärmekunden gegenüber den monopolistischen Versorgern große Defizite aufweise. Die zur Verfügung stehenden Mittel der zivilrechtlichen und kartellrechtlichen Preiskontrolle seien aufgrund der gegenwärtigen Gesetzeslage unzureichend.

Für eine Reform der Preisregulierung hat die Monopolkommission konkrete Vorschläge gemacht:

- Stärkung des Marktelements gegenüber dem Kostenelement in den Preisgleitklauseln: Dies würde zu einer stärkeren Orientierung der Preisänderungen von Fernwärmeunternehmen am allgemeinen Wärmemarkt führen.
- Einführung einer vereinfachten Price-Cap-Regulierung, das heißt einer Obergrenze für Fernwärmepreise (Gesamtpreis pro MWh Verbrauch) mit einer jährlichen Anpassung gemäß einem neu aufzusetzenden Index. Mögliche Grundlage bzw. Bestandteil des Index könnte ein vergleichbarer durchschnittlicher Strompreis für Wärmepumpen werden.

Geleitet werden die Gutachter durch ein Grundprinzip, das in Sektoren mit den Strukturen natürlicher Monopole (z. B. Strom- und Gasnetze) angewendet wird: Die Regulierung der Fernwärme soll einen „hypothetischen Systemwettbewerb“ (im vorliegenden Fall mit Wärmepumpen) einführen.

Das Gutachten des VZBV plädiert ebenfalls für eine Verschärfung der Preisregulierung und setzt sich für eine kostenorientierte Regulierung nach dänischem oder niederländischem Vorbild ein, bei der die Preisobergrenzen auf Basis eines Index festgelegt werden sollen. Die Einhaltung der Preisobergrenzen soll durch eine Preisaufsichtsbehörde überwacht werden. In Bezug auf eine solche Behörde fordert der VZBV, dass sie über die Kompetenz verfügen solle, im Falle von Verfehlungen der Fernwärmeversorger Sanktionen zu verhängen.

Überlegungen zur Reform der Preisregulierung der Fernwärme hat der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) eine scharfe Absage erteilt. In einer Pressemitteilung³⁶, die in Reaktion auf das Gutachten des VZBV veröffentlicht wurde, warnt der Verband vor „Regulierungswut“, die die dringend benötigten Investitionen gefährde. So könne die Einführung einer Preisregulierung, wie vom VZBV gefordert, einen Ausbaustopp für die Fernwärme bedeuten.

³⁵ Vgl. ebd. Abschnitt 2.2, S. 294–295

³⁶ VKU: Pressemitteilung vom 28.01.2025: [Link](#)

Preisbildung und -regulierung der Fernwärme in Schweden und in den Niederlanden

In Bezug auf die Preisregulierung in der Fernwärme verfolgen Schweden und die Niederlande sehr unterschiedliche Ansätze: Während Schweden auf feste Regeln der Preisbildung verzichtet, führen die niederländischen Regulierer Schritt für Schritt eine Cost-Plus-Regulierung ein. In Schweden besteht für Konsumentinnen und Konsumenten die Möglichkeit, an einem lokalen Dialogprozess zu Änderungen der Fernwärmepreise teilzunehmen, der von der Industrie-Initiative „Prisdialogen“ organisiert wird. Neben der Option, Einfluss auf die Preismodelle zu nehmen, setzt die Initiative auch auf finanzielle Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz. Hingegen planen die Niederlande die Einführung kostenbasierter Formeln für die Fernwärme, die vom Regulierer in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten festgelegt werden. Derzeitig genutzte Preisformeln sind vor allem durch Gaspreis-Indizes gekennzeichnet. Mit fortschreitender Dekarbonisierung sollen die Preisformeln an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Quellen: Website Prisdialogen: <https://www.prisdialogen.se/>. Studie zur niederländischen Fernwärerregulierung:

Rolle einer Preisaufsichtsbehörde

Wichtig für die Umsetzung einer strengeren Preisregulierung ist die Schaffung einer mit ausreichend Kompetenzen ausgestatteten Preisaufsichtsbehörde, die entsprechend den Vorschlägen des VZBV die Preisobergrenzen festlegen soll. Die Behörde müsse mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet werden. Ähnlich hatte sich zuvor auch das Bundeskartellamt geäußert. In seinem Jahresgutachten 2024 schreibt es, dass die Fernwärme ein „klassischer Monopolmarkt“ sei und die Verbraucherinnen und Verbraucher „gefangene Kunden“ – eine Sichtweise, die von der Branche nicht geteilt wird. Das Gutachten enthält – neben Forderungen nach klaren, transparenten Regeln und Strukturen für die Preissetzung – die Empfehlung, die Kompetenzen und Ressourcen der Behörde im Bereich der Fernwärmeversorgung zu erweitern.

Erhöhung der Preistransparenz

Eng verknüpft mit Fragen der Preisregulierung und -aufsicht sind Forderungen nach einer Erhöhung der Preistransparenz im Fernwärmesektor. Hieran gab es bereits in der Vergangenheit erhebliche Kritik: Die Preisgleitformeln seien undurchschaubar, die Kunden eines Versorgers seien nicht in der Lage, ihre Situation mit der von Kunden anderer Versorger zu vergleichen. Die Politik reagierte und passte die Transparenzvorgaben an. Die seit Oktober 2021 geltenden Vorschriften aus der AVBFernwärmeV verpflichten die Fernwärmenetzbetreiber, die Versorgungsbedingungen, einschließlich der dazugehörenden Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten, sowie eindeutige Verweise auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten im Internet zu veröffentlichen. Die Preisänderungsklauseln müssen die maßgeblichen Berechnungsfaktoren vollständig und in allgemein verständlicher Form ausweisen. Die Umsetzung der Vorschriften wurde allerdings im Oktober 2022 vom VZBV kritisiert. Eine in seinem Auftrag durchgeführte Untersuchung der Websites von Fernwärmebetreibern zeigte erhebliche Defizite auf. Demnach waren bei rund einem Drittel der untersuchten Netze keine vollständigen Angaben zu Preisen und der jeweiligen Preiszusammensetzung der Anbieter zu finden.

Neben der Anpassung der Fernwärme-Verordnung gab es weitere konkrete Schritte zur Erhöhung der Preistransparenz: Seit Dezember 2023 veröffentlicht der VZBV eine Übersicht über die Preise ausgewählter Fernwärmeversorger auf seiner Website. In Reaktion auf die öffentliche Kritik zogen die für die Fernwärme zuständigen Verbände AGFW, VKU und BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) im Mai 2024 nach und stellten ihre

Preisplattform der Öffentlichkeit vor. Zu Beginn war die Hälfte der deutschen Fernwärmenetze vertreten, erklärte Ziel der Verbände ist die Vervollständigung der Informationen. Dabei ist die Teilnahme der Fernwärmeversorger und die Meldung der Daten jedoch freiwillig. Aktuell enthalten sind 580 Tarife bzw. Teilnetze von über 210 Anbietern.

Allgemein wird die Bereitstellung der Informationen begrüßt, doch die entscheidende Frage lautet, wie umfassend sie zur Verfügung gestellt werden. Gegenwärtig enthält die Plattform der Industrieverbände Informationen unter anderem zu Anbieter, Preisen, Netzgröße, Netzverlusten, Energieträgern und Primärenergiefaktor der Versorgung. Preisangaben in Cent/kWh brutto sind für drei Kundenkategorien verfügbar: Einfamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser und Industrie. Hingegen gibt es keine Angaben zur Zusammensetzung oder zum Zustandekommen der Preise. Auch ist die Übersicht nach wie vor nicht vollständig.

Damit bleibt die Plattform hinter den Anforderungen der Monopolkommission zurück, die diese in ihrem Jahresgutachten formuliert hatte: Eine Plattform solle nicht nur Preis-, sondern auch Erlösdaten bereitstellen, darüber hinaus Informationen zum Einsatz der verwendeten Brennstoffe und ihrer Preise. Als Ziel nennt die Monopolkommission die Verringerung der Informationsasymmetrie zwischen Fernwärmeversorger und Kundinnen und Kunden.

Preistransparenz in der österreichischen Fernwärmebranche

In Österreich hat der Gesetzgeber die Transparenz der Fernwärmepreise gesetzlich geregelt: § 89 Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG) verpflichtet Anbieter mit mehr als 20 Entkündigten und Endkunden, ihre Preise zu melden. Diese werden seit dem 19. Dezember 2023 auf einer interbasierten Fernwärme-Plattform veröffentlicht, die von der österreichischen Energieagentur im Auftrag des österreichischen Wirtschaftsministeriums betrieben wird. Erklärtes Ziel ist es, die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen, um ihnen eine bessere Entscheidungsgrundlage für ihre Wärmeversorgung zu bieten. Die Wärme- und Kältetarife werden mit allen Preiskomponenten angegeben und es werden Informationen zum Primärenergiemix zur Verfügung gestellt. Die Wärmemengen und die Zahl der Kunden werden hingegen nicht erhoben.

Quelle: Website zu Wärmepreisen: <https://waermepreise.at/>

Reform der Fernwärme-Verordnung (AVBFernwärmeV)

Das Thema Preistransparenz stand auch im Mittelpunkt der – aufgrund des vorzeitigen Endes der Regierungskoalition – für den Herbst 2024 vorgesehenen und dann gescheiterten Reform der Fernwärme-Verordnung AVBFernwärmeV. Folgende Verbesserungen waren darin vorgesehen:

- Fernwärmeversorger sollten verpflichtet werden, weitere Informationen über ihre Netze zur Verfügung zu stellen (darunter Netzverluste, Wärmenetzeinspeisung, nutzbare Wärmeabgabe).
- Preisrelevante und weitere Informationen sollten an einer zentralen Stelle im Internet veröffentlicht werden. So sollte die Preisänderungsklausel eine Berechnungsformel zur rechnerischen Ermittlung der Preisänderung enthalten.
- Berechnungen des Fernwärmeversorgers sollten Kundinnen und Kunden einfach nachvollziehen können, unter anderem anhand einer Musterrechnung, aus der sich ersehen lässt, wie eine Preisänderungsklausel angewendet wird.

Auch die neue Bundesregierung möchte die Fernwärme-Verordnung reformieren: So widmet der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD der Fernwärme und der AVBFernwärmeV einen eigenen Absatz. Dort heißt es³⁷:

„Um sichere Investitionsbedingungen zu schaffen, werden wir die AVB-Fernwärme-Verordnung und die Wärmelieferverordnung zügig überarbeiten und modernisieren und dabei die Interessen des Verbraucherschutzes und der Versorgungsunternehmen ausgewogen berücksichtigen. Wir sichern faire und transparente Preise und stärken dafür die Preisaufsicht. Wir stärken die Transparenz unter anderem durch eine unbürokratische Schlichtungsstelle.“

Die Details der geplanten Überarbeitung der Regelungen sind aktuell noch nicht bekannt.

³⁷ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, zuletzt geprüft am 19.05.2025

8 Zusammenfassung und Ausblick

Die Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele gelingt nur, wenn die Wärmeversorgung rasch und wirksam dekarbonisiert wird. Dass die Fernwärme dabei eine zentrale Rolle spielt, wurde durch die neue Regierung in ihrem Koalitionsvertrag bestätigt. Doch dafür sind massive Investitionen notwendig, die ohne neue Finanzierungskonzepte, Förderung und Effizienzsteigerungen absehbar zu hohen Wärmepreisen für die Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Schon das aktuelle, teilweise sehr hohe Kostenniveau der Fernwärme hat Debatten über die Preisbildung in Deutschland angestoßen, die durch die notwendigen massiven Investitionen in die Fernwärmenetze noch verschärft werden könnten. Sowohl wie die Kosten für die Transformation der Energie- und Wärmebereitstellung getragen werden als auch die Transparenz der Kostenweitergabe sind für die Akzeptanz und die Bezahlbarkeit zentral und damit auch für den Erfolg der Transformation.

Die vorliegende Kurzanalyse hat das aktuelle Spannungsfeld zwischen Finanzierungsbedarf, aktueller Regelung zur Preisregulierung und -transparenz in der Fernwärme sowie Kritik und Lösungsvorschlägen aufgespannt. Dabei wurde deutlich:

Die Preisbildung in der Fernwärme muss an die Erfordernisse der Transformation angepasst werden. Zentrales Element dieser Reform sollte das Ziel sein, die Preisbildung an den Kosten der Fernwärmeversorgung zu orientieren.

Die Transparenzregelungen müssen dergestalt überarbeitet werden, dass sie den berechtigten Interessen des Verbraucherschutzes ebenso Genüge tun wie dem Wunsch der Versorger nach geringem bürokratischem Aufwand.

Die Einführung einer Schlichtungs- oder Aufsichtsbehörde, die unbürokratisch an bestehende Institutionen – etwa das Bundeskartellamt – angedockt wird, wird von vielen Kritikern befürwortet und sollte deshalb geprüft werden. Dies kann zu einer weiteren Stärkung einer fairen Preisbildung wie auch zu höherer Transparenz und Akzeptanz der Fernwärme und Preisbildung führen.

Neue Finanzierungskonzepte und effiziente Förderung sind notwendig, um die hohen Transformationskosten abzudecken und eine sozialverträgliche Fernwärmeversorgung zu gewährleisten.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Anteile der Energieträger in Wärmenetzen in Deutschland in 2024.....	6
--	---

