

Drei zentrale Vorschläge für die Zukunft der Fernwärme

Die folgenden Vorschläge vereinen die grundlegenden Positionen von Monopolkommission, Verbraucherverbänden, Verbraucherschutz- und Energieministerkonferenz sowie weiterer Initiativen zur Novellierung der AVBFernwärmeV.

1) Missbrauchsaufsicht & Preiswettbewerb

- a. Verpflichtendes öffentliches Preisregister aller Fernwärmeversorger beim Bundeskartellamt**
- b. Ständige digital-automatisierte Preisaufsicht nach Vergleichsmarktkonzept**
- c. Price-Cap durch Wärmepumpenindex als hypothetischer Wettbewerb**

2) Marktgerechte Preisformeln

- a. Stärkeres Marktelement in der Preisformel -> 50/50 Gewichtung**
- b. Indizes für Kostenelement müssen eine wettbewerbsfähige Beschaffungsstrategie am Markt repräsentieren**

3) Transparenz

- a. Transparente Sektorenbilanzierung nach § 6b EnWG**
- b. Fokus auf den Gesamtwirkungsgrad als maßgebliches Effizienzkriterium**

Das Ziel ist eine praktikable, faire und effiziente Verbesserung der Regulierung im Fernwärmesektor. Der Tenor ist: Mehr Wettbewerb und weniger Bürokratie. Die Regulierung über Preisänderungsklauseln stößt in der praktischen Durchsetzung an ihre Grenzen.

Die beste Lösung ist daher ein wettbewerblicher Mechanismus, der zu einer groben Überprüfung der Preisgestaltung führt. Ein verbindliches Preisregister beim Bundeskartellamt schafft Transparenz für Verbraucher und Politik, und ermöglicht eine konstante Missbrauchsaufsicht, die im Monoporsektor Fernwärme bisher nicht existiert. Unser Vorschlag beruht auf dem kartellrechtlichen Vergleichsmarktkonzept und erfordert daher keine grundlegende Gesetzesänderung, sondern lediglich die Implementierung eines effizienten digitalen Instruments.

1a) Verpflichtendes öffentliches Preisregister aller Fernwärmeversorger beim Bundeskartellamt

Fernwärmeversorgung ist ein natürliches Monopol und braucht deshalb Wettbewerb und Transparenz. Dafür ist ein verbindliches öffentliches Preisregister nötig. Die aktuellen Daten zu Wärmenetzen und Preisen müssen dort von den Versorgern regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.

Dieses Preisregister muss für alle Versorger verbindlich sein und echte Transparenz für Verbraucher und Politik schaffen. Dafür braucht es z.B. auch Vergleichsstatistiken und grafische Preisvergleiche, um die Situation der jeweiligen Fernwärmeversorgung einordnen zu können. Die Durchsetzung dieses Preisregisters sollte unter die Obhut des Bundeskartellamts gestellt werden.

1b) Ständige digital-automatisierte Preisaufsicht nach Vergleichsmarktkonzept

Die Kartellbehörden haben in den letzten Jahren vereinzelt Sektoruntersuchungen Fernwärme durchgeführt. Dabei wurde das Vergleichsmarktkonzept angewandt. Seit 2022 ist die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht über die Fernwärme in § 29 GWB auch klar gesetzlich verankert – dieses Instrument existiert bereits und wird auch schon genutzt. Es ist also keine grundlegende Reform nötig, sondern nur eine effiziente Skalierung.

Auf Basis des verbindlichen Preisregisters sollte das kartellrechtliche Vergleichsmarktkonzept in Zukunft ständig digital-automatisiert Anwendung finden. Dabei werden Fernwärmepreise innerhalb vergleichbarer Erzeugungsgruppen miteinander verglichen und Versorger mit Preisen oberhalb einer gewissen Aufgreifschwelle (z.B. 10-20% über Durchschnitt) identifiziert. Für diese Versorger tritt nach § 29 GWB Beweislastumkehr ein, und sie müssen ihre Preise sachlich legitimieren. Gelingt dies nicht ausreichend, kann das Kartellamt ein Verfahren einleiten.

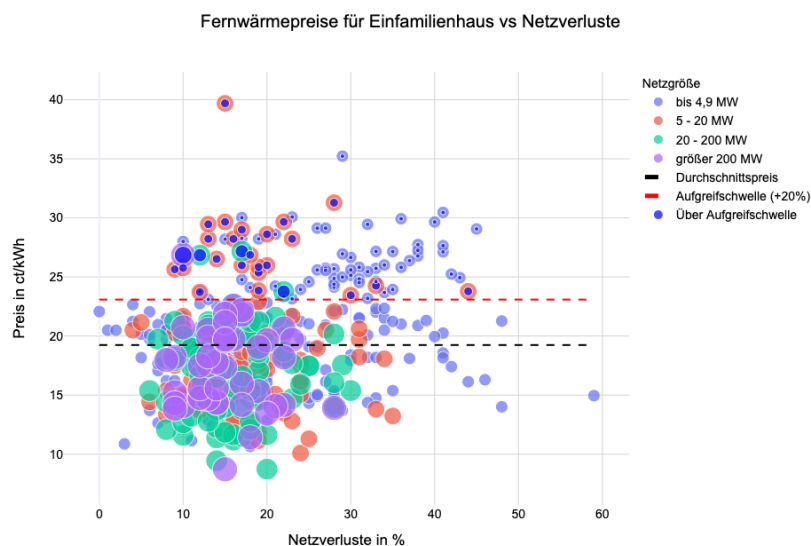


Abbildung 1 – Grafischer Preisvergleich mit Vergleichsmarktkonzept

Das Vergleichsmarktkonzept kann bei ständiger Anwendung auch im Monoporsektor einen gewissen Preiswettbewerb im Sinne eines fiktiven Marktes erzeugen. Es entsteht Preisdruck auf Versorger, die im Vergleich zu ähnlichen Wärmenetzen deutlich teurere Preise verlangen. Auch wenn es bei der Fernwärme keinen echten Wettbewerb gibt, entstehen dadurch immerhin Anreize, sich preislich am restlichen Fernwärmesektor zu orientieren.

1c) Price-Cap durch Wärmepumpenindex als hypothetischer Wettbewerb

Zusätzlich kann eine Preisobergrenze für Fernwärme festgesetzt werden, die einen hypothetischen Wettbewerber repräsentiert. Die Monopolkommission schlägt in ihrem Hauptgutachten dafür einen eigens geschaffenen Index bzw. einen Wärmepumpenindex vor. Ähnlich zum Vergleichsmarktkonzept müssten Anbieter mit Preisen oberhalb dieser Grenze stichhaltige Gründe vorlegen, warum eine günstigere Wärmeversorgung im jeweiligen Netz nicht möglich ist. Durch die ständige Anwendung des Vergleichsmarktkonzepts und eine wettbewerbsorientierte Preisobergrenze werden marktwirtschaftliche Anreize für effizientes Wirtschaften gesetzt, ohne komplizierte Regulierungen und zusätzliche Bürokratie schaffen zu müssen.

2a) Stärkeres Marktelement in der Preisformel -> 50/50 Gewichtung

Die bisherigen Vorgaben der AVBFernwärmeV sind zu unkonkret. Dies erhöht für Verbraucher das Risiko missbräuchlicher Preisformeln und führt bei Versorgern zu Rechtsunsicherheit. Eine klar vorgeschriebene 50/50 Gewichtung von Kosten- und Marktelement vereinfacht und konkretisiert diese Thematik. Kosten- und Marktelement müssen dazu in einer Preisformel von verschiedenen Indizes repräsentiert werden. Indizes sollten zum Zweck der Transparenz in Verträgen sowie Preisanpassungsschreiben klar zu Kosten- bzw. Marktelement zugeordnet werden.

2b) Indizes für Kostenelement müssen eine wettbewerbsfähige Beschaffungsstrategie am Markt repräsentieren

Der Kostenindex muss den durchschnittlichen Brennstoffpreis am relevanten Markt über einen definierten Zeitraum hinweg repräsentieren. Ein marktgerechter Index basiert auf den tatsächlichen Beschaffungspreisen, die Händler/Wiederverkäufer aus einer Vielzahl von Quellen, Beschaffungsstrategien und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erzielt haben. Dadurch bildet er ein realistisches und umfassendes Marktportfolio ab, das Schwankungen und unterschiedliche Beschaffungsmethoden berücksichtigt.

Im Gegensatz zu Börsenpreisen, die nur Momentaufnahmen der Handelsaktivitäten und -preise zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen, spiegelt ein solcher Index die langfristigen Durchschnittskosten der Gasbeschaffung am relevanten Markt wider und bietet somit ein verlässlicheres Bild der tatsächlichen Marktlage. Die Nutzung von Börsenpreisen im Kostenelement ignoriert nämlich die entscheidende Frage des

Kaufzeitpunkts. Im langfristig planbaren Fernwärmesektor müssen Versorger ihre benötigten Brennstoffmengen im Rahmen eines Portfolios beschaffen, das verschiedene Zeiträume beinhaltet und auch Marktchancen nutzt: Bei günstigen Preisen werden bspw. Grundmengen langfristig gesichert.

Ein marktgerechter Kostenindex muss daher auf Basis von den Preisen erhoben werden, die sich im Beschaffungswettbewerb am Markt herausgebildet haben. Das ist bspw. der Fall bei den Erzeugerpreisindizes des Statistischen Bundesamtes, die direkt bei repräsentativen Unternehmen erhoben werden – beim Brennstoff Gas wäre ein Beispiel der Erdgas-Preisindex des Statistischen Bundesamtes bei Abgabe an Wiederverkäufer. Derartige Indizes beinhalten implizit den Aspekt von Brennstoffbeschaffung zu verschiedenen Zeitpunkten und Fristigkeiten.

3a) Transparente Sektorenbilanzierung nach § 6b EnWG

Gewinne aus dem Monopolbereich Fernwärme dürfen nicht genutzt werden, um die Wettbewerbssektoren Gas & Strom zu subventionieren, oder bei kommunalen Eigentumsstrukturen z.B. den Stadthaushalt über Umwege aufzubessern. Der Fernwärmesektor sollte analog zur Elektrizitäts- und Gasverteilung ausdrücklich in den Geltungsbereich des § 6b EnWG aufgenommen werden, der eine transparente Sektorenbilanzierung erfordert. Die getrennte bilanzielle Ausweisung der Fernwärmeerträge und -kosten trägt zur Transparenz im Monoporsektor bei und verhindert versteckte Quersubventionierung.

3b) Fokus auf den Gesamtwirkungsgrad als maßgebliches Effizienzkriterium

Verbraucher und Politik brauchen für eine erfolgreichen Wärmewende eine aufschlussreiche Entscheidungsgrundlage. Bereits im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung ist dieser Aspekt zentral: Entscheider müssen einen vollständigen Effizienzvergleich verschiedener Heizsysteme vornehmen können.

Netzverluste zeichnen dafür kein vollständiges Bild. Relevant zur Beurteilung der wirtschaftlichen und ökologischen Effizienz einer Wärmeversorgung ist einzig der Gesamtwirkungsgrad eines Systems – das Verhältnis von (Brennstoff-)Input zu Wärmeoutput beim Verbraucher. Dabei sind neben den Netzverlusten insbesondere auch die Erzeugungsverluste im Kraftwerk zu berücksichtigen. Der Gesamtwirkungsgrad gibt besonders bei fossiler Wärmeversorgung Aufschluss über die ökologische Effizienz. Daher sollte die Pflicht der Versorger zur Veröffentlichung von Netzverlusten auf den Gesamtwirkungsgrad ausgeweitet werden. Die relevanten Daten liegen den Versorgern ohnehin vor und sind unerlässlich für eine informierte Entscheidungsfindung in der Wärmewende.