

Florian Zerzawy, Marleen Zydek (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.), Prof. Dr. Jürgen Kühling

# AUSGESTALTUNG EINER BUNDESWEITEN PREISAUFSICHTSBEHÖRDE FÜR DEN FERNWÄRMESEKTOR

Gutachten im Auftrag des  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

18. Oktober 2024

## Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Energie und Bauen*

[Energie@vzbv.de](mailto:Energie@vzbv.de)

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

## INHALT

Das Gutachten erarbeitet konkrete Vorschläge für die Einrichtung einer bundesweiten Preisaufsichtsbehörde für leitungsgebundene Wärme. Das 1. Kapitel stellt kurz den Hintergrund der Diskussion um eine Preisaufsichtsbehörde dar. Im 2. Kapitel wird der regulatorische Rahmen der Preisgestaltung und Preisüberwachung im Fernwärmemarkt dem des Strom- und Gasmarkts gegenübergestellt. Das 3. Kapitel setzt sich mit den Aufgaben auseinander, die einer Preisaufsichtsbehörde übertragen werden könnten. Im 4. Kapitel wird die Frage erörtert, wo eine Preisaufsichtsbehörde verankert werden könnte. Das 5. Kapitel behandelt die rechtliche Ausgestaltung der Preisaufsicht unter Berücksichtigung der aktuellen Novellierung der AVB-FernwärmeV. Das 6. Kapitel schließt mit Handlungsempfehlungen als Impuls für die politische Debatte.

## ÜBER DAS FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger:innen und Multiplikator:innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.

## PROF. DR. JÜRGEN KÜHLING, LL.M.

Prof. Kühling ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht an der Universität Regensburg. Er war seit 2016 Mitglied in der Monopolkommission und von September 2020 bis zu seinem Ausscheiden im Juni 2024 ihr Vorsitzender. Seit Juli 2024 ist er wieder Mitglied im Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen der Bundesnetzagentur. Er ist seit seiner grundlegenden Habilitation zur Regulierung der Netzwirtschaften 2003 einer der führenden Forscher in diesem Gebiet.

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE</b>	<b>4</b>
<b>II. EINFÜHRUNG: HINTERGRUND DER DISKUSSION UM EINE PREISAUFSICHTSBEHÖRDE FÜR DEN FERNWÄRMESSEKTOR</b>	<b>7</b>
<b>III. REGULATORISCHER RAHMEN DER PREISGESTALTUNG UND PREISÜBERWACHUNG</b>	<b>9</b>
1. Fernwärme	10
1.1 Preisgestaltung	10
1.2 Preisüberwachung und Kontrolle missbräuchlichen Verhaltens	11
2. Strom- und Gas	13
2.1 Vorleistungsebene (Netzbetrieb)	14
2.2 Endkund:innenebene	16
3. Zentrale Unterschiede bei Fernwärme im Vergleich zum Strom- und Gasmarkt	17
4. Fazit: Defizite bei der Fernwärmeregulierung aus Verbrauchersicht	21
<b>IV. KOMPETENZEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN EINER PREISAUFSICHTSBEHÖRDE FÜR FERNWÄRME</b>	<b>23</b>
1. Preisgestaltung: Festlegung einer Preisobergrenze	23
2. Preisüberwachung: Transparenz und Kontrolle	24
3. Übertragung von Kompetenzen bei Zugangsregulierung	26
4. Fazit: Kompetenzen stark abhängig von regulatorischer Weiterentwicklung des Fernwärmemarkts	26
<b>V. INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DER PREISAUFSICHTSBEHÖRDE</b>	<b>28</b>
1. Analyse und Bewertung der Optionen	28
2. Fazit: Bundesnetzagentur geeignet für Ansiedelung einer Preisaufsicht	30
<b>VI. RECHTLICHE AUSGESTALTUNG</b>	<b>31</b>
1. Vorbemerkungen zur Kompetenz und Notwendigkeit grundlegender Anpassungen auf Bundesebene	31
2. Bisherige Pläne der Bundesregierung zur Schärfung der AVBFernwärmeV im Referentenentwurf	31
3. Anpassungen im EnWG vs. „Fernwärmegesetz“	32
4. Kernregelungsgehalte einer Preisregulierung auf Ebene der Endkund:innen	33
<b>VII. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE POLITIK</b>	<b>35</b>
<b>VIII. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>36</b>
<b>IX. ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>37</b>
<b>X. LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>38</b>

# I. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Obwohl Wärmenetze natürliche Monopole darstellen, erfolgt im Fernwärmemarkt bisher keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung. Verbraucher:innen sind Preiserhöhungen und Vertragskonditionen ihres Versorgers weitestgehend ausgeliefert: Sie können – anders als bei Strom- und Gasnetzen – nicht ohne großen Aufwand gegen eine übermäßige Preiserhöhung vorgehen oder dieser durch einen Anbieterwechsel ausweichen. Die Preiszusammensetzung ist für Verbraucher:innen nur schwer nachvollziehbar. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert daher die Einrichtung einer Preisaufsicht. Vor dem Hintergrund des beschlossenen Ausbaus der kommunalen Wärmenetze als Beitrag zum Erreichen der Klimaziele kann dies zu mehr Akzeptanz für die Fernwärme und zu wirksamerem Verbraucherschutz führen. Zur genauen Ausgestaltung der Preisaufsicht hat sich der vzbv bisher noch nicht positioniert und hat daher das Konsortium mit einem Gutachten zur **Ausgestaltung einer bundesweiten Preisaufsichtsbehörde für den Fernwärmemarkt** beauftragt.

Das Gutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ❖ Im Vergleich zum Strom- und Gasmarkt bestehen bei der Fernwärme einige **zentrale Defizite**, die die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber den Fernwärmerversorgungsunternehmen (FVU) schwächen. So enthält die **Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)** zwar Vorgaben zur Ausgestaltung der Preisgleitklauseln, ermöglicht aber keine Kontrolle der absoluten Preishöhe. Zwar besteht diese auch nicht im Strom- und Gasmarkt. Bei der Fernwärme gibt es jedoch aufgrund der vertikalen Integration der FVU keinen Wettbewerb bei den Endkund:innen. Für die hoheitliche Kontrolle stehen lediglich **beschränkt wirksame kartellrechtliche Instrumente** (wie die Sektoruntersuchungen und Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts) zur Verfügung. Primär verbleibt demnach nur die **zivilrechtliche Kontrolle**, die jedoch durch die **Informationsasymmetrie** zwischen Fernwärmeunternehmen und -kund:innen **erschwert** wird. Für die Rechtsdurchsetzung bedarf es einer Vielzahl teils sensibler Informationen der FVU, um beispielsweise mittels Preis- oder gar Erlösvergleichen Klagen geltend machen zu können. Diese sind daher aus Sicht der Verbraucher:innen mit hohen Prozess- und Kostenrisiken verbunden.
- ❖ Zur Stärkung der Stellung der Verbraucher:innen im Fernwärmesektor sind daher Änderungen bei **der AVBFernwärmeV**, der **missbrauchsbezogenen Entgeltkontrolle** und der **Preistransparenz** notwendig. Zumindest für die beiden letzten Aspekte bedarf es einer Preisaufsicht für den Vollzug der damit verbundenen Aufgaben.
- ❖ Derzeit arbeitet der Gesetzgeber zwar an einer Novellierung der AVBFernwärmeV, strebt damit aber eher eine „pfadabhängige“, minimalinvasive Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens an. Weitergehend wäre eine verstärkte Preisaufsicht etwa im Sinne einer **Price-Cap-Regulierung**. Dafür gibt es mehrere Ausgestaltungsvarianten. Wenn es zu einer kostenorientierten Lösung (d.h. der Festsetzung des Price Caps anhand von Kosten der FVU) käme, dann würde die Preisaufsichtsbehörde aufgrund der individuellen Kosten und Erlösobergrenzen eine Ex-ante Genehmigung von Preisen erteilen müssen. Käme es zu einem durch die Preisaufsichtsbehörde festgelegten, an Systemwettbewerbern orientierten Benchmark-Preises (z.B. Wärmepumpenindex), wie von der Monopolkommission vorge-

schlagen, dann müsste dieser ex post von der Preisaufsichtsbehörde auf Einhaltung kontrolliert werden. Eine kostenorientierte Preisregulierung ex ante wäre mit deutlich größerem Aufwand verbunden.

- Perspektivisch könnte die Aufsichtsbehörde auch als **Regulierungsbehörde für den Netzzugang** zuständig sein, verbunden mit einer entsprechenden Entgeltregulierung auf der Vorleistungsebene. Eine Regulierung der Endkundenpreise (etwa in Form eines Price Caps) könnte dann wiederum überflüssig werden, wenn eine umfassende Netzzugangsregulierung erfolgt.
- Bezüglich der **institutionellen Verankerung** sprechen bei der hier implizierten Regulierung (Price-Cap-Regulierung in einer reduzierten Form mit einer perspektiven Netzzugangsregulierung) eine Reihe von Gründen für die Ansiedelung der Aufsicht bei der **Bundesnetzagentur** (BNetzA). Sie ist einerseits tief in der Energieregulierung verankert, personell und organisatorisch im Bereich netzgebundener Infrastrukturen stark aufgestellt und verfügt über spezifische Fachkenntnisse, die für eine effektive Preisaufsicht erforderlich sind. Insbesondere mit Blick auf eine mögliche Zugangsregulierung bietet sich die BNetzA als Behörde angesichts umfangreicher institutioneller Erfahrungen aus den Strom- und Gasmärkten an. Durch eine Zusammenarbeit mit dem **Bundeskartellamt** (BKartA) und den **Landeskartellbehörden** würde die dort vorhandene spezifisch wettbewerbsrechtliche Kompetenz genutzt, insbesondere unterstützend bei der Überwachung von Marktmachtmissbrauch. Unabhängig von der Entscheidung, wo die Preisaufsicht eingerichtet wird, wären für die Übernahme von Aufgaben einer Preisaufsicht jedoch neue Planstellen nötig. Denn bereits bisher fehlt es z.B. beim Bundeskartellamt an einer ausreichenden Personalausstattung, um etwa Sektoruntersuchungen häufiger durchzuführen.
- **Rechtlich umsetzen** ließe sich eine Aufnahme der Preisregulierung der Fernwärmeversorgung im **Energiewirtschaftsgesetz** (EnWG). Zwar könnte auch ein eigenes Fernwärmegesetz erwogen werden. Weil aber insbesondere hinsichtlich des institutionellen Rahmens weitgehend identische Regeln zum EnWG zu schaffen wären, sprechen insgesamt die besseren Gründe für eine Verankerung im EnWG.
- **Materiell-rechtliches Herzstück** des Regulierungsregimes im EnWG wird dabei die Festlegung eines Entgeltmaßstabs sein. Bei einem Price Cap ist einerseits entscheidend, wie dieser fixiert wird, d.h. was sind die Orientierungsparameter, also insbesondere: Welche Indizes werden wie berücksichtigt? Wie genau lautet die Price-Cap-Formel? Andererseits wird sich die Frage stellen, in welchem Umfang und welche Aspekte als individuelle Netzspezifika anerkannt werden, die ein Überschreiten des Price Caps ausnahmsweise rechtfertigen können. Im Bereich der Post- und Telekommunikationsregulierung ist eine Price-Cap-Regulierung im Postgesetz und vor allem in den Vorgängerversionen des bisherigen Telekommunikationsgesetzes ausdifferenziert angelegt. Hier können je nach geplanter Ausgestaltung gerade mit Blick auf das Verfahren Anleihen erwogen werden. In der Sache werden jedoch gegebenenfalls die Besonderheiten der unterschiedlichen lokalen Netztypologien und Erzeugungsmixes eine Rolle spielen, so dass materiell-rechtlich teils auch eigenständige Regelungsansätze zu entwickeln sein werden.
- Bei der **institutionellen Ausgestaltung** wäre entsprechend der Vorgaben im EnWG das allgemeine Aufsichtsverfahren nach § 65 EnWG auf den Fernwärmebereich zu erstrecken. So müssten der BNetzA die entsprechenden Ermittlungsbefugnisse etwa in Form von Auskunftsverlangen eingeräumt werden. Auch die weiteren Sanktionsinstrumente wie der Unterlassungsanspruch und die Schadensersatzpflicht nach § 32 EnWG sind prinzipiell übertragungsfähig. Dasselbe gilt für die

Vorteilsabschöpfung aus § 33 EnWG. Schließlich hat sich die Vollstreckungskompetenz der BNetzA sowie die Möglichkeit der Sanktionierung in Form von Bußgeldern für Fehlverhalten der Energieunternehmen bewährt. Dementsprechend wären die §§ 94 und 95 EnWG auch für die Fernwärme zu aktivieren.

- Wie das Gutachten deutlich macht, ist die Ausgestaltung einer Preisaufsichtsbehörde stark abhängig vom künftigen regulatorischen Rahmen. Beides sollte daher gleich zusammen gedacht und weiterentwickelt werden.

## II. EINFÜHRUNG: HINTERGRUND DER DISKUSSION UM EINE PREISAUFSICHTSBEHÖRDE FÜR DEN FERNWÄRMESEKTOR

In Deutschland gibt es ca. 3.800 Fernwärmenetze. Diese reichen vom kleinen Nahwärmenetz mit nur wenigen angeschlossenen Gebäuden bis hin zu Großstadtnetzen mit mehreren hundert Kilometern Länge (AGFW 2024). Derzeit heizen etwa sechs der 43 Millionen Haushalte in Deutschland mit leitungsgebundener Wärme, etwa 18 Prozent aller Mietendenhaushalte bzw. 14 Prozent aller Haushalte (vzbv 2024). Dieser Anteil wird in den nächsten Jahren signifikant steigen. Denn Fernwärme spielt eine zentrale Rolle für die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung. Sie ist insbesondere in urbanen Gebieten, in denen die technischen Möglichkeiten für den Einsatz dezentraler Wärmepumpen begrenzt sind, eine Lösung zum Ersatz von Öl- und Gasheizungen. Dazu müssen die Wärmenetze ausgebaut und bis 2045 vollständig auf klimaneutrale Wärmeherzeugung umgestellt werden. Das Wärmeplanungsgesetz<sup>1</sup> (WPG) verpflichtet Kommunen dazu, bis spätestens Mitte 2028 Wärmepläne zu erstellen, aus denen hervorgeht, mit welcher Wärmeversorgung vor Ort zu rechnen ist. Bei der Fernwärme mangelt es jedoch an Wettbewerb, was zu höheren Kosten für Verbraucher:innen führen kann:<sup>2</sup>

- ❖ Wärmenetze sind **natürliche Monopole**. Natürliche Monopole entstehen dadurch, dass ein einzelnes Unternehmen ein Gut zu niedrigeren Kosten bereitstellen kann, als wenn mehrere konkurrierende Unternehmen den Markt versorgen würden. Das ist typischerweise bei Leitungsnetzen der Fall, wo die Fixkosten der Infrastruktur hoch sind. Unreguliert führen natürliche Monopole zu ineffizienten Marktergebnissen und somit zu Wohlfahrtsverlusten, da der Monopolpreis über den Grenzkosten liegt (Mankiw/Taylor 2018).
- ❖ Charakteristisch für die (lokalen) Fernwärmenetze ist zudem, dass grundsätzlich nur jeweils ein **vertikal integriertes Unternehmen** (Fernwärmeversorgungsunternehmen, FVU) tätig ist, d.h. dass auch Erzeugung und Vertrieb an Endkund:innen in einem Unternehmen konzentriert sind (Monopolkommission 2024). Im Strom- und Gassektor wurde dagegen durch die Entflechtung von Erzeugung, Transport und Vertrieb das Monopol auf den Netzbetrieb beschränkt. Die Marktmacht der netzbetreibenden Unternehmen wurde dort durch die Preisregulierung (Anreizregulierung) sowie die Zugangsregulierung (diskriminierungsfreier Zugang zum Netz) begrenzt (Monopolkommission 2024). Auf Ebene des Vertriebs an Endkund:innen besteht aufgrund der Liberalisierung ein funktionierender Wettbewerb. Verbraucher:innen haben somit die Möglichkeit, bei Preiserhöhungen den Anbieter zu wechseln. Gesetzlich steht ihnen nach § 41 Abs. 5 EnWG in diesem Fall ein Sonderkündigungsrecht zu.
- ❖ Bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung für eine bestimmte Technologie der Wärmeversorgung kann der Wettbewerb bei Endverbraucher:innen eingeschränkt sein. Gründe sind **fehlende Alternativen** (z.B. Einsatz von Wärmepumpen nicht möglich) oder der **Anschluss- und Benutzungszwang** an die Fernwärme nach

---

<sup>1</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/wpg/BJNR18A0B0023.html>

<sup>2</sup> Höhere Kosten im Vergleich zu anderen Wärmeversorgungsoptionen können auch aufgrund höherer Erzeugungs- und Infrastrukturkosten entstehen (und gerechtfertigt sein), selbst wenn Wettbewerb vorhanden wäre. Dieser Aspekt wird hier jedoch nicht vertieft betrachtet, wäre aber etwa für die Rechtfertigung von Entgelten jenseits des Price Caps relevant.

§ 109 GEG, den Kommunen u.a. aus Gründen des Klimaschutzes anordnen können (vgl. Monopolkommission 2024).

- Nach der Entscheidung für die Fernwärme sind Endverbraucher:innen üblicherweise für viele Jahre **vertraglich** an die Belieferung mit Fernwärme **gebunden**, ohne dass eine Kündigung möglich wäre. Der (kurzfristige) Wechsel zu einem günstigeren Versorger wie beim Gas- und Stromvertrag ist somit ausgeschlossen. Das liegt darin begründet, dass anfängliche Anschlusskosten refinanziert werden müssen und Investitionssicherheit gegeben sein muss (Monopolkommission 2024). Nach § 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV beträgt die Laufzeit des Versorgungsvertrags höchstens 10 Jahre, verlängert sich jedoch um weitere fünf Jahre, sofern der Vertrag nicht von einer der beiden Seiten mit einer Frist von neun Monaten vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt wird.

Trotz dieser **wettbewerblichen Mängel** und anders als bei Strom- und Gasnetzen erfolgt im Fernwärmemarkt bisher **keine systematische Regulierung der Preise** und der Preiszusammensetzung.<sup>3</sup>

Die für den Sektor maßgebliche **AVBFernwärmeV** regelt lediglich die Preisanpassung anhand von Preisänderungsklauseln, nicht jedoch den ursprünglich vereinbarten Lieferpreis (siehe ausführlich in Kapitel 0). Die Preisänderungsklauseln sind häufig an Indizes, z.B. den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts oder einzelne Brennstoffindizes gekoppelt. Aufgrund der Informationsasymmetrie sind Endverbraucher:innen oft nicht in der Lage, die Preisänderungen nachzuvollziehen und zu überprüfen. Dies erschwert die individuelle Durchsetzung von Korrekturen in Folge unangemessener Anpassungen.

Insbesondere während der Energiepreiskrise kam es zu teilweise drastischen Preisanpassungen bei der Fernwärme aufgrund der gewählten Indizes (vzbv 2022). Gegen zwei Anbieter hat der Verbraucherzentrale Bundesverband **Sammelklagen** aufgrund überhöhter Preise angestrengt (vzbv 2023a). Seit 2023 laufen zudem beim Bundeskartellamt (BKartA) **Missbrauchsverfahren** gegen sechs FVU. Im Rahmen dieser Verfahren untersucht das Amt, ob diese Fernwärmebetreiber ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen, um unangemessen hohe Preise durchzusetzen. Gegenstand der Prüfung sind die verwendeten Preisanpassungsklauseln (Bundeskartellamt 2024a).

Zahlreiche Akteure fordern daher Änderungen in der Regulierung des Fernwärmemarkts. Während insbesondere die Frage des Zugangs Dritter zum Fernwärmenetz grundsätzliche Aspekte des Marktdesigns betreffen, gibt es kurzfristige Lösungsansätze zur Förderung von Preistransparenz und Begrenzung von Preissteigerungen, wie u.a. von der Monopolkommission (2024) vorgeschlagen. Dies sind etwa die:

- Schaffung einer Vergleichsplattform zur Stärkung der Transparenz, über die bereits bestehende freiwillige Initiative<sup>4</sup> der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW), des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU), sowie des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) hinaus,
- Stärkung des Marktelements bei Preisanpassungsklauseln, um die Marktentwicklung anderer Energieträger besser zu berücksichtigen und
- Einführung eines Price Caps (effektive Obergrenze der Fernwärmepreise), orientiert z.B. am Systemwettbewerber Wärmepumpe.

---

<sup>3</sup> Unter Preisregulierung ist die durch eine staatliche Institution (z. B. Regulierungsbehörde) aufgrund ihrer hoheitlichen Machtbefugnisse gezielte Beeinflussung und Kontrolle der Preise zu verstehen (Öko-Institut 2023)

<sup>4</sup> [www.waermepreise.info](http://www.waermepreise.info)



Für die Umsetzung einer stärkeren Preisregulierung fordert der vzbv – wie auch andere Akteure – die Einrichtung einer Preisaufsicht (dena 2023; Öko-Institut 2023; Verbraucherschutzministerkonferenz 2024; vzbv 2024). Zur genauen Ausgestaltung der Preisaufsicht hat sich der vzbv bisher noch nicht positioniert und hat daher das Konsortium mit der Erstellung eines Gutachtens zur Ausgestaltung einer bundesweiten Preisaufsichtsbehörde für den Fernwärmemarkt beauftragt. Vor dem Hintergrund des beschlossenen Ausbaus der kommunalen Wärmenetze als Beitrag zum Erreichen der Klimaziele können Preistransparenz und eine effektive Kontrolle der Fernwärmepreise zu mehr Akzeptanz für die Fernwärme und zu wirksamerem Verbraucherschutz führen.

# III. REGULATORISCHER RAHMEN DER PREISGESTALTUNG UND PREISÜBERWACHUNG

Wie im einleitenden Kapitel erwähnt, stellen die Netze sowohl im Fernwärmesektor als auch im Strom- und Gassektor natürliche Monopole dar, mit entsprechenden Auswirkungen auf Wettbewerb und Preise. Trotzdem bestehen zwischen den Sektoren grundsätzliche Unterschiede in der Preisregulierung. Diese werden im Folgenden aufgezeigt. Dabei ist zu differenzieren zwischen einer Regulierung der Entgelte für Endverbraucher:innen und der möglichen Regulierung von Entgelten auf der Vorleistungsebene. Denn wenn eine Zugangsregulierung geschaffen würde, um Anbietern Zugang zum Netz auf der Vorleistungsebene zu schaffen, stellt sich die Frage einer Regulierung der für den Zugang bzw. die Netznutzung erhobenen Entgelte. Sofern eine solche Regulierung nicht besteht, geht es regelmäßig nur um die Regulierung auf der Ebene der Endverbraucher:innen.

## 1. FERNWÄRME

Im Fernwärmemarkt besteht bislang keine Zugangsregulierung. Die Frage der Preisgestaltung bezieht sich damit ausschließlich auf die Ebene der Endverbraucher:innen.

### 1.1 Preisgestaltung

Bei der Frage der Preisgestaltung können zwei Aspekte unterschieden werden:

- Welche Preise werden bei Vertragsschluss vereinbart?
- Wie erfolgen die Preisanpassungen während der Vertragslaufzeit und welche Rechte stehen den Endverbraucher:innen bei einer Preisanpassung zu?

Die Preise bei Vertragsschluss bilden sich grundsätzlich frei, sie unterliegen keiner expliziten Ex-ante-Preisregulierung (Öko-Institut 2023). Sie bestehen wie bei anderen Energielieferverträgen aus Grund- und Arbeitspreis. Anders als bei Strom und Gas können die Endverbraucher:innen aber in der Regel nicht zwischen verschiedenen Anbietern wählen und das günstigste Angebot auswählen, da nur ein Anbieter die Fernwärme in einem Netz liefert.

Während der Vertragslaufzeit sind die zulässigen Anpassungen durch die Vorgaben der AVBFernwärmeV reguliert. Dort ist die Preisanpassung des ursprünglich vereinbarten Preises anhand von Preisänderungsklauseln geregelt. Preisänderungsklauseln sind in der Regel automatisch greifende mathematische Formeln auf Basis von Preisänderungsfaktoren, z.B. vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Indizes. Nach § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV sind Preisänderungsklauseln so auszugestalten, dass sie sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt angemessen berücksichtigen. Für die Anpassung des Arbeitspreises wird also ein Kosten- und ein Marktelement berücksichtigt. Der Grundpreis muss indes kein Marktelement enthalten (Legler 2023).

- Beim **Kostenelement** im Arbeitspreis ist die Knüpfung der Brennstoffkosten an Indizes möglich, wenn sich die konkreten Energiebezugskosten des FVU im Wesentlichen in gleicher Weise entwickeln wie der Index. Relevant ist insofern der überwiegend eingesetzte Brennstoff. Auch die Kopplung an den Preisindex eines anderen Brennstoffs ist möglich, wenn die Preisentwicklung des Brennstoffs eng damit verbunden ist, z.B. Erdgas an einen Index für leichtes Heizöl (HEL), solange

sich Brennstoffkosten gleich entwickeln. Beim Grundpreis knüpfen Preisänderungsklauseln dagegen an Investitionsgüter- und/oder Lohnkostenfaktoren an (Legler 2023).

- ❖ Ziel des **Marktelements** ist es, ein Auseinanderfallen der unterschiedlichen Fernwärmetarife in Deutschland zu dämpfen. Es soll dafür sorgen, dass sich die Wärmepreise nur gleitend zu den Kosten des FVU entwickeln, indem zusätzlich die allgemeine Marktentwicklung berücksichtigt wird. Somit soll das FVU nicht einfach alle Kosten weiterreichen können und Anreize erhalten werden, möglichst effizient zu wirtschaften oder z.B. die Wärmeerzeugung auf einen anderen Energieträger umzustellen, sollte der bisher eingesetzte Energieträger dauerhaft teurer/unwirtschaftlicher werden. Dabei ist nicht nur das Fernwärmemarktsegment, sondern der Wärmemarkt insgesamt maßgeblich. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat deshalb den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts (Mix aus Gas, Öl und Fernwärme) als Marktelement in der Arbeitspreisformel akzeptiert. Aber auch ein einzelner Brennstoffindex ist zulässig, wenn die Dominanz dieses Brennstoffs auf dem Wärmemarkt nachgewiesen werden kann. In diesem Fall kann auch mit dem Kostenelement verbunden und ein einziger Index genutzt werden (Legler 2023).
- ❖ Kosten- und Marktelement sind nach Rechtsprechung des BGH als gleichrangig anzusehen. In der Regel ist also eine hälftige Gewichtung zulässig (Legler 2023).

## 1.2 Preisüberwachung und Kontrolle missbräuchlichen Verhaltens

Die Preisüberwachung (Ex-post-Preisregulierung) erfolgt grundsätzlich auf zwei Wegen: zum einen durch hoheitliche Preisüberwachung, zum anderen durch die zivilrechtliche Überprüfung von Vertragspreisen oder Preisanpassungen durch die Gerichte.

### Kartellrechtliche Preiskontrolle

Die hoheitliche Preisüberwachung liegt bisher grundsätzlich bei den Kartellbehörden. Aufgabe der Kartellbehörden ist es, zu verhindern, dass Marktmacht durch fehlenden Wettbewerbsdruck missbräuchlich ausgenutzt wird. Fernwärmeversorger sind marktbeherrschend innerhalb ihres Fernwärmenetzes und unterliegen somit dem kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren. Es eröffnet den Kartellbehörden die Möglichkeit einer kartellrechtlichen Kontrolle (Monopolkommission 2024). Die Zuständigkeit liegt grundsätzlich bei den Landeskartellbehörden (Öko-Institut 2023). Das BKartA kann jedoch tätig werden, sofern die Landeskartellbehörden ihre Zuständigkeit für einen konkreten Fall an sie abgegeben haben.

Folgende Instrumente stehen zur Verfügung:

- ❖ **Sektoruntersuchungen:** § 32e des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ermöglicht den Kartellämtern, Sektoruntersuchungen einzuleiten, sofern Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb im Inland möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist. Ergeben sich daraus Hinweise auf einen verbotenen Missbrauch von Marktmacht bestimmter Unternehmen, kann das BKartA in der Folge entsprechende Verfahren einleiten. Seit der GWB-Novelle 2023 kann das BKartA im Anschluss an eine Sektoruntersuchung unter bestimmten Voraussetzungen auch gezielte Abhilfemaßnahmen – unabhängig von einem Kartellrechtsverstoß – anordnen, um festgestellte Störungen des Wettbewerbs abzustellen. Bisher hat das BKartA jedoch erst einmal eine Sektoruntersuchung der Fernwärme durchgeführt, bei der Marktstrukturen und Preisgestaltungen der FVU untersucht wurden (BKartA 2012). An die Sektoruntersuchung schlossen sich mehrere Verfahren wegen des Verdachts eines Missbrauchs einer marktbeherrschenden

den Stellung gegen einzelne FVU an. Mehrere Landeskartellbehörden (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen) führten im Anschluss eigene Untersuchungen durch (z.B. LKartB Hessen 2021; LKartB NRW 2020).

- **Ausbeutungsmisbrauch** nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB: FVU unterliegen dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (§ 19 Abs. 1 GWB). Dabei wird insbesondere die Höhe der Preise daran gemessen, ob FVU sie auch bei wirksamem Wettbewerb durchsetzen könnten. Wenn das nicht der Fall ist, dann gilt das Einfordern entsprechender Preise als missbräuchlich.
- **Missbrauchsverfahren** nach § 29 Nr.1 GWB: Das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gilt seit 2022 auch für Fernwärme, nachdem es zuvor nur für den Strom- und Gassektor anwendbar war. Die Regelung ist jedoch bis 2027 befristet und dient lediglich als Übergangslösung, bis eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich des künftigen Rechtsrahmens im Fernwärmesektor getroffen ist (Bundesregierung 2022). Im Vergleich zum Ausbeutungsmisbrauch ist diese Norm ein schärferes Schwert, da FVU die sachliche Rechtfertigung einer festgestellten Abweichung nachweisen müssen, nicht die Kartellbehörde. Seit Ende 2023 prüft das BKartA sechs FVU wegen des Verdachts auf missbräuchlich überhöhte Preissteigerungen im Zeitraum von Januar 2021 bis September 2023. Da die jeweiligen Fernwärmenetze innerhalb eines Bundeslandes liegen, sind bei Verstößen eigentlich die entsprechenden Landeskartellbehörden zuständig. Diese haben aber aufgrund der übergreifenden Bedeutung dieser speziellen „Musterverfahren“ die Fälle an das BKartA abgetreten. Im Rahmen dieser Verfahren untersucht das Amt, ob die Fernwärmebetreiber ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen, um unangemessen hohe Preise durchzusetzen. Hierbei wird nun geprüft, ob die verwendeten Preisanpassungsklauseln gegen die rechtlichen Vorschriften verstoßen und dadurch höhere Preise bei den Verbraucher:innen veranschlagt wurden (Bundeskartellamt 2024a). Ziel solcher Verfahren ist es vorerst, das missbräuchliche Verfahren zu beenden und schnellstmöglich wieder einen kartellrechtskonformen Zustand herzustellen. Im Weiteren kann das Bundeskartellamt anordnen, dass die entsprechenden Unternehmen Verhaltensänderungen bzw. bestimmte Maßnahmen, wie eine Änderung von Geschäftsbedingungen oder Preisstrukturen umsetzen. Zudem können die Unternehmen verpflichtet werden, Rückerstattungen an die Kund:innen zu leisten und im Wiederholungsfall kann es zu Bußgeldzahlungen kommen (Bundeskartellamt 2024b).

## Zivilrechtliche Preiskontrolle

Basis der zivilrechtlichen Preiskontrolle ist die AVBFernwärmeV, die Regelungen und Vorgaben zur Ausgestaltung von Preisänderungen im Fernwärmebereich enthält (siehe oben). Voraussetzung für eine zivilrechtliche Überprüfung ist jedoch, dass überhaupt ein Vertragsverhältnis zwischen FVU und Kläger:in vorliegt. Dies ist speziell bei Mieter:innen, die fast 80 Prozent der mit Fernwärme versorgten Haushalte darstellen (DMB 2024), in der Regel nicht der Fall, da das Vertragsverhältnis zwischen Vermieter:in und FVU besteht. Diese haben wiederum aufgrund der Kostenwälzung auf den Mieterhaushalt im Rahmen der Heizkostenabrechnung keinen unmittelbaren Anreiz, Preisänderungen gerichtlich kontrollieren zu lassen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Allerdings besteht diese Problematik auch bei anderen Energieträgern, sofern eine zentrale Wärmeversorgung besteht. Mieter:innen haben allenfalls die Möglichkeit, Vermieter:innen nachzuweisen, dass sie gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen haben (vgl. DMB 2024).

Gegenstand der zivilrechtlichen Preiskontrolle sind in erster Linie die Preisänderungsklauseln, seltener die anfänglichen Vertragspreise bei der Versorgung mit Fernwärme. Es gibt eine Vielzahl an Verfahren und Urteilen des BGH (vgl. Legler 2023, Monopolkommission 2024). Die Preisänderungsklauseln können vollumfänglich gerichtlich auf die Erfüllung der Vorgaben des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV und somit auf ihre Wirksamkeit geprüft werden.

- ❖ Nach der **Rechtsprechung** des BGH ist die Nachvollziehbarkeit sowie die Verständlichkeit der Klauseln für Verbraucher:innen von zentraler Bedeutung. Denn die Erläuterung und Darlegung der verwendeten Preisgleitklauseln sowie ihrer Bestandteile ist essenziell für die Überprüfbarkeit der verwendeten Faktoren. Konkrete Veröffentlichungspflichten der FVU finden sich beispielsweise in § 1a AVBFernwärmeV. Erst die Überprüfbarkeit ermöglicht es Kund:innen, unverhältnismäßige Preisanpassungen festzustellen und diesen etwas entgegenzusetzen. Werden die Anforderungen bzgl. Transparenz und Angemessenheit nicht erfüllt, können sie für unwirksam erklärt werden. Aus einer unwirksamen Klausel ist dann kein Recht zur Änderung der Preise abzuleiten (Monopolkommission, 2024).
- ❖ Mit dem Recht der FVU zur Preisanpassung geht ebenso die Pflicht der Versorger einher, Preisanpassungen auch zugunsten der Kund:innen vorzunehmen. Das Problem aus Sicht der Verbraucher:innen liegt hier allerdings oftmals in der bestehenden **Informationsasymmetrie**. Ihnen mögen die Informationen gar nicht vorliegen, auf deren Basis sie entsprechende Ansprüche geltend machen könnten. So kann ein eventueller Missbrauch von den Kund:innen oftmals gar nicht festgestellt werden (Monopolkommission 2024).

Anders als bei Strom- und Gasverträgen steht das Instrument der **Angemessenheits- und Billigkeitskontrolle** nach § 315 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) nach neuer Rechtsprechung grundsätzlich **nicht zur Verfügung** (Legler 2023). Dabei handelt es sich um ein Mittel zur Beschränkung von Preisanpassungen, indem durch eine gerichtliche Kontrolle der Erhalt angemessener Preise sichergestellt werden soll. Im Hinblick auf die Fernwärme hat sich der Ordnungsgeber jedoch entschlossen, den FVU die „Freiheit von gerichtlicher Kontrolle“ zu gewähren und § 315 BGB nicht anzuwenden (vgl. Legler 2023).

In Zukunft könnte möglicherweise das Instrument der **Abhilfeklage** verstärkt für den kollektiven Rechtsschutz eingesetzt werden. Es kann seitens der Verbraucherverbände herangezogen werden, um die Interessen einer Vielzahl von Kund:innen zu bündeln und gesammelt Ansprüche auf Rückerstattungen (vgl. vzbv 2024) geltend zu machen (Monopolkommission 2024). Mit der Möglichkeit, sich z.B. mit einem Eintrag ins Klageregister einer Sammelklage der Verbraucherverbände anzuschließen, vermag man das „rationale Desinteresse“ (Monopolkommission 2024) einzelner Verbraucher:innen angesichts kleiner Streitbeträge überwinden.

## 2. STROM- UND GAS

Im Strom- und Gasmarkt wurde im Rahmen der Liberalisierung und Regulierung das Ziel verfolgt, auf der Vorleistungsebene einen Durchleitungswettbewerb zu eröffnen, der eine Regulierung der Entgelte auf der Ebene der Endkund:innen überflüssig macht. Durch die **Trennung von Erzeugung, Transport und Vertrieb** von Strom und Gas besteht nur noch für das Netz ein Monopol, das staatlich reguliert wird, um Monopolgewinne zu verhindern und Anreize für einen kostensparenden sowie effizienten Betrieb der Netze zu erhalten. Für die Endverbraucher:innen bedeutet dies, dass bei der Belieferung mit Strom und Gas zwischen verschiedenen Lieferanten frei gewählt werden kann. Preise bilden sich wettbewerblich und Verbraucher:innen haben die Möglichkeit,

im Rahmen der vertraglich eingegangenen Kündigungsfristen den Anbieter zu wechseln, sollte es z.B. günstigere Angebote auf dem Markt geben. Bei Preiserhöhungen steht ihnen unabhängig von der konkreten Vertragskonstellation nach § 41 Abs. 5 EnWG ein Sonderkündigungsrecht zu. Im Gegenzug ist ein – trotz Vereinfachung für kleine Netzbetreiber – aufwändiges Verfahren der Zugangsregulierung geschaffen worden, das durch ein umfassendes Regulierungsverfahren für die Zugangsentgelte komplementiert wird.

## 2.1 Vorleistungsebene (Netzbetrieb)

Beim verbleibenden natürlichen Monopol, dem Netz, wird die Marktmacht des Betreibers demnach durch die Zugangsregulierung (diskriminierungsfreier Zugang zum Netz) sowie die Regulierung der Netzzugangsentgelte (Anreizregulierung) begrenzt:

- **Zugangsregulierung:** Netzbetreiber sind durch die Regelungen im EnWG (§ 20 - 24) sowie der Strom- und Gasnetzzugangsverordnungen (StromNZV, GasNZV) verpflichtet, sowohl Energieeinspeisern (Erzeuger) als auch Ausspeisern (Lieferanten) diskriminierungsfrei Netzzugang zu gewähren. Das dient dem Wettbewerb auf den, dem Netzbereich vor- und nachgelagerten, Märkten. Grundlage für den Zugang sind Netznutzungsverträge. Als Gegenleistung für die Netznutzung sind vom Netznutzer die Netzentgelte an den Netzbetreiber zu zahlen (Bundesnetzagentur 2024c). Nach § 20 Abs. 2 EnWG können Netzbetreiber den Zugang nur dann ablehnen, soweit sie nachweisen, dass ihnen die Gewährung des Netzzugangs aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Ablehnung ist in Textform zu begründen und der Regulierungsbehörde unverzüglich mitzuteilen.<sup>6</sup>
- **Anreizregulierung:** Wesentliches Element der Anreizregulierung sind die durch die BNetzA und zuständige Landesregulierungsbehörden für die jeweilige Regulierungsperiode (aktuell 5 Jahre) festgelegten jährlichen Erlösobergrenzen für den jeweiligen Netzbetreiber. Dafür werden die betriebsnotwendigen Kosten des Netzbetreibers geprüft und in einem Effizienzvergleich mit anderen Netzbetreibern verglichen (Prinzip des simulierten Wettbewerbs). Die festgelegte individuelle Erlösobergrenze anhand des Benchmarks (Effizienzvergleich) ermöglicht es dem Netzbetreiber, seine Aufgaben zu erfüllen. Steigert der Netzbetreiber während der Regulierungsperiode seine Produktivität und senkt die Kosten, stehen ihm diese Gewinne zu. Die erzielten Kostensenkungen werden jedoch in der nächsten Regulierungsperiode erfasst und kommen zeitverzögert auch den Netznutzenden zugute (Bundesnetzagentur 2024a). Netzbetreibern steht neben den Gewinnen durch Kostensenkungen auch eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu. Die Höhe des Eigenkapitalzinssatzes wird durch die BNetzA gemäß den Vorgaben der Strom- und Gasnetzentgeltverordnung vor Beginn der Regulierungsperiode festgelegt. Die sogenannte „kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung“ geht in die Erlösobergrenze ein. An deren Höhe gibt es regelmäßig Kritik (siehe z.B. (vzbv 2023b), (vzbv 2023c), (vzbv 2021)). Auf Grundlage der individuellen Erlösobergrenze ermitteln die Netzbetreiber nach den gesetzlichen Vorgaben (StromNEV, GasNEV) die Netzentgelte und veröffentlichen diese in Preisblättern (Bundesnetzagentur 2024b).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/enwg\\_2005/index.html#BJNR197010005BJNE000205377](https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/index.html#BJNR197010005BJNE000205377)

<sup>7</sup> Siehe z.B. [https://www.nbb-netzgesellschaft.de/fileadmin/public/2\\_NBB\\_DownloadCenter/1\\_Kunden/Transportkunden/Netznutzungsentgelte\\_NNE/Netzentgelte\\_NBB\\_01012024.pdf](https://www.nbb-netzgesellschaft.de/fileadmin/public/2_NBB_DownloadCenter/1_Kunden/Transportkunden/Netznutzungsentgelte_NNE/Netzentgelte_NBB_01012024.pdf)

Abbildung 1: Prozess der Bestimmung von Erlösobergrenze und Netzentgelte. Quelle: eigene Nachbildung (Bundesnetzagentur 2024a)



### Kontrolle missbräuchlichen Verhaltens von Netzbetreibern

Missbräuchliches Verhalten der Netzbetreiber ist auf der Vorleistungsebene wiederum sanktionsbewehrt. Nach § 30 EnWG Abs. 2 kann die BNetzA Netzbetreiber dazu verpflichten, ein missbräuchliches Verhalten abzustellen. Ein Missbrauch ihrer Marktmacht liegt insbesondere dann vor, wenn ein Netzbetreiber Bestimmungen zum Netzan-schluss und Netzzugang nicht einhält, sowie ohne sachlich gerechtfertigten Grund

- ❖ andere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar unbillig behindert oder deren Wettbewerbsmöglichkeiten erheblich beeinträchtigt bzw. andere Unternehmen gegenüber gleichartigen Unternehmen unmittelbar oder mittelbar unterschiedlich behandelt,
- ❖ sich selbst oder mit ihm verbundene Unternehmen den Zugang zu seinen intern genutzten oder am Markt angebotenen Waren und Leistungen zu günstigeren Bedingungen oder Entgelten ermöglicht, als er sie anderen Unternehmen bei der Nutzung der Waren und Leistungen oder mit diesen in Zusammenhang stehenden Waren oder gewerbliche Leistungen einräumt,
- ❖ Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen für den Netzzugang fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden oder die er auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordert; hierbei sind insbesondere die Verhaltensweisen von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten und die Ergebnisse von Vergleichsverfahren nach § 21 EnWG zu berücksichtigen; das kann z.B. Entgelte betreffen, die die Obergrenzen nach § 21a EnWG oder § 23a EnWG überschreiten.

Die BNetzA kann insbesondere Änderungen bei den gebildeten Entgelten verlangen und in Fällen eines rechtswidrig verweigerten Netzzugangs oder Netzzugangs den Netzzugang oder Netzzugang anordnen.

§ 31 EnWG ermöglicht es u.a. auch Verbraucher:innen, einen Antrag auf Überprüfung des Verhaltens der Netzbetreiber (und insbesondere zur Höhe der Netzentgelte) zu stellen:

- ❖ Nach § 31 EnWG ist jeder antragsberechtigt, dessen Interessen (auch wirtschaftlicher Natur) durch das Verhalten des Netzbetreibers erheblich berührt werden. Diese können einen Antrag auf Überprüfung des Verhaltens stellen.

- Ein Missbrauch liegt u.a. vor, wenn von einem Netzbetreiber ohne sachlich gerechtfertigten Grund Entgelte für den Netzzugang gefordert werden, die von den Vorgaben der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) und der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) abweichen (Bundesnetzagentur 2024d).
- Der formlose Antrag wird bei der BNetzA (sofern Netzbetreiber mit über 100.000 Kund:innen) oder bei den Landesregulierungsbehörden des Netzgebiets gestellt.
- Der Antrag kann jederzeit gestellt werden; eine Entscheidung erfolgt i.d.R. innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags.
- Hält die Landesregulierungsbehörde bzw. die BNetzA das Verhalten des Netzbetreibers für rechtswidrig, so wird der Netzbetreiber im Wege der Entscheidung aufgefordert, das rechtswidrige Verhalten abzustellen oder zu unterlassen.
- Die Verfahrenskosten trägt der Antragsteller nur dann (vollständig), wenn der Antrag abgelehnt wird.

### Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile bei Netzbetreibern

§ 33 EnWG regelt, dass wirtschaftliche Vorteile, die Netzbetreibern durch ihr missbräuchliches Verhalten erlangt haben, durch die BNetzA abgeschöpft werden können. Sie kann Unternehmen die Zahlung eines entsprechenden Geldbetrags auferlegen. So wurde beispielsweise die Salzgitter Gas GmbH (vormals Primagas GmbH) 2015 in einem Vorteilsabschöpfungsverfahren wegen der Nichtanpassung von Netzentgelten zur Zahlung an die Bundeskasse verpflichtet (Bundesnetzagentur 2015).

## 2.2 Endkund:innenebene

### Beschwerde- und Schlichtungsverfahren

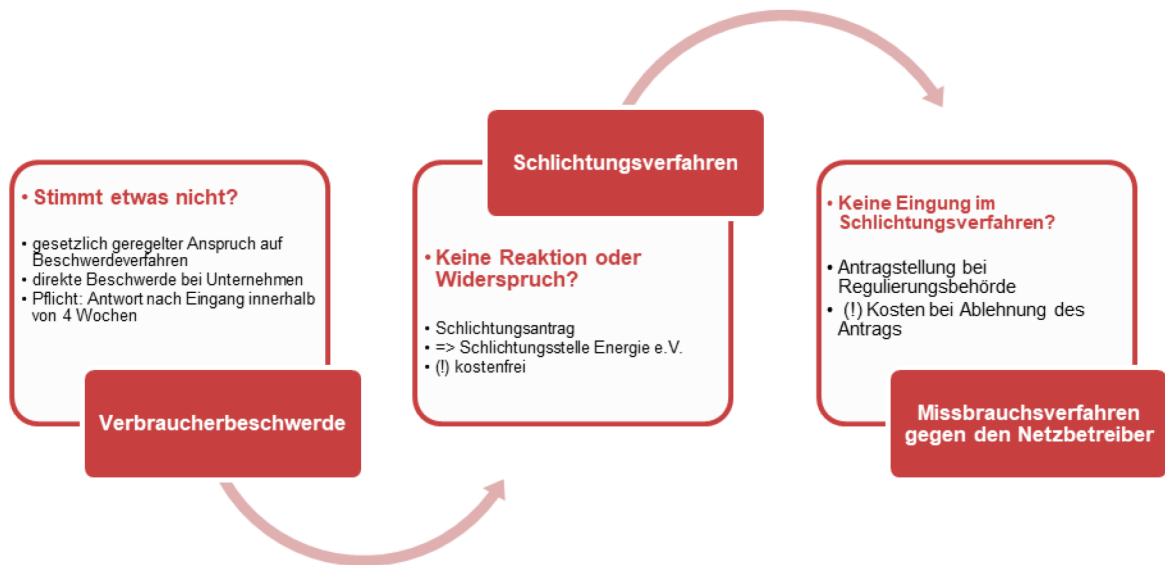
Für die Ebene der Endkund:innen wurde dagegen folgendes Verfahren geschaffen: Haben Verbraucher:innen den Eindruck, dass im Leistungsverhältnis etwas nicht stimmt, beispielsweise bei dem Verdacht einer falschen Abrechnung oder gar nicht erbrachten Leistungen, können sie sich der Möglichkeit einer **Verbraucherbeschwerde** bedienen. Die Verbraucherbeschwerde gem. § 111a EnWG ergeht direkt beim zuständigen Unternehmen, mit dem ein Energieliefer- oder messvertrag besteht und muss innerhalb von vier Wochen nach Eingang beantwortet werden. Sie stellt die erste Handlungsoption dar.

Sollte das Unternehmen der Beschwerde widersprechen beziehungsweise gar nicht erst antworten, kann im zweiten Schritt die Schlichtungsstelle Energie e.V. mit Hilfe eines Schlichtungsantrags kostenfrei in ein **Schlichtungsverfahren** eingebunden werden.

Kann auch auf dieser Stufe keine gütliche Einigung erzielt werden, kann schließlich im Falle einer Auseinandersetzung mit dem Netzbetreiber ein **Missbrauchsverfahren** bei kritischem Verhalten nach § 31 EnWG eingeleitet werden (siehe oben). Dafür muss zunächst ein entsprechender Antrag bei der zuständigen Regulierungsbehörde gestellt werden, welche dann über das weitere Vorgehen entscheidet. An der Stelle gilt es zu beachten, dass bei Ablehnung des Antrags, Kosten auf Basis von § 91 EnWG sowie der EnWGKostV für die antragsstellenden Kund:innen entstehen (Bundesnetzagentur 2024e).



Abbildung 2: Schritte einer Verbraucherbeschwerde bei Strom- und Gasverträgen. Quelle: eigene Darstellung (vgl. Bundesnetzagentur 2024e)



### Monitoring der Strom- und Gasmärkte

In § 35 EnWG ist dargelegt, dass die BNetzA zur Herstellung von Markttransparenz auf dem Strom- und Gasmarkt ein umfangreiches Monitoring durchführt. Jährlich wird – zusammen mit dem BKartA – ein Bericht über die Ergebnisse des Monitorings vorgelegt (siehe zuletzt Bundesnetzagentur 2023), indem u.a. Informationen zur Marktkonzentration, Netzentgelten, Lieferantenstrukturen und Anbieterzahlen, Vertragsstruktur und Lieferantenwechsel, Tarife und Preisniveaus enthalten sind.

### 3. ZENTRALE UNTERSCHIEDE BEI FERNWÄRME IM VERGLEICH ZUM STROM- UND GASMARKT

Wie in den vorangehenden Kapiteln ausgeführt, bestehen zwischen Strom- und Gasmarkt einerseits und der Fernwärme andererseits zentrale Unterschiede mit Blick auf die Wettbewerbssituation, Zuständigkeiten und Kompetenzen der Regulierungsbehörden, der Preisbildung und Genehmigungspflichten, der Preis- bzw. Kostenkontrollen, Transparenz und Berichterstattung, Marktüberwachung und Missbrauchsaufsicht sowie den Sanktionsmöglichkeiten. Diese hängen auch damit zusammen, dass im Strom- und Gasmarkt der Netzbetrieb als verbleibendes natürliches Monopol umfassend reguliert ist, während die Belieferung von Endkund:innen mit Energie wettbewerblich organisiert ist. Im Fernwärmesektor findet die Regulierung allenfalls auf Ebene der Endkund:innen statt. Die nachfolgende Tabelle fasst die jeweiligen Unterschiede zusammen.

Tabelle 0: Zentrale Unterschiede zwischen Strom/Gas und Fernwärmemarkt

	Strom/Gas	Fernwärme
<b>Wettbewerb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Liberalisierung des Strom- und Gassektors, Unbundling (Netzbetrieb und Energiehandel/Vertrieb organisatorisch und rechtlich voneinander getrennt)</li> <li>→ Natürliches Monopol nur bei Netzen; §§ 20-28 EnWG diskriminierungsfreier Netzzugang</li> <li>→ Kund:in kann Energielieferant frei wählen, unabhängig vom Netzbetreiber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Vertikal integriertes Monopol bei Erzeugung, Transport und Vertrieb der Fernwärme</li> <li>→ Fernwärmenetze örtlich begrenzt und bundesweit nicht verbunden</li> <li>→ Kund:in kann Energielieferant nicht frei wählen, Netzbetreiber ist gleichzeitig Wärmelieferant</li> </ul>
<b>Aufsicht und Kontrolle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Bundesnetzagentur (BNetzA)</li> <li>→ Landesregulierungsbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Aufsicht über Wärmenetze: Landeskartellbehörde (LKartA), da Wärmenetze jeweils in einem Bundesland liegen bzw. BKartA (bei Zuständigkeitsweitergabe)</li> </ul>
<b>Preisbildung</b>	<p><i>Vorleistungsebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Für die leitungsgebundenen Entgelte regulatorische Entgeltermittlung (ARegV) und Genehmigung der Netzentgelte durch die BNetzA</li> </ul> <p><i>Endkundenebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Strom- und Gaspreise unterliegen dem Wettbewerb (§ 21 EnWG)</li> </ul>	<p><i>Endkundenebene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Erfolgt kostenorientiert: Preise spiegeln die tatsächlichen Kosten der Wärmeproduktion und -verteilung wider</li> <li>→ Preisänderungsklauseln ermöglichen z.B. bei Änderungen der Brennstoffkosten einseitige Preisanpassungen während Vertragslaufzeit</li> </ul>

## Genehmigung der Preise

### Vorleistungsebene:

- Netzbetreiber müssen ihre Netznutzungsentgelte durch die BNetzA genehmigen lassen (§ 23a EnWG). Diese Entgelte setzen sich aus verschiedenen regulierten Kostenkomponenten zusammen, darunter Betriebskosten, Investitionskosten und eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals.
- BNetzA prüft, ob die geltend gemachten Kosten angemessen und notwendig sind und ob die Entgelte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (§ 23a und § 24 EnWG)

### Endkundenebene:

- keine Genehmigung von Endverbraucher:innenpreisen

## Preisüberwachung

### Vorleistungsebene:

- Für Netzkosten: detaillierte Kostenprüfungen und Vergleich durch BNetzA, Effizienzkontrolle im Rahmen der Anreizregulierung. Festgelegte jährliche Erlösobergrenzen und daraus abgeleitete Netzentgelte

### Endkundenebene:

- Zivilrechtliche Instrumente (insb. Angemessenheits- und Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB)

### Endkundenebene:

- Kartellrechtliche Instrumente (Sektoruntersuchungen, Ausbeutungsmissbrauch, Missbrauchsverfahren) durch BKartA bzw. LKartA
- Zivilrechtliche Instrumente (gerichtliche Kontrolle, Abhilfeklagen); Prüfung der Preiserhöhung im Rahmen der AVBFernwärmeV

## Transparenz und Berichterstattung

- Netzbetreiber sind verpflichtet, Berichte über ihre Kostenstrukturen und Investitionsvorhaben zu erstellen; BNetzA veröffentlicht Berichte und Daten (§ 23 EnWG)

- Pflicht zur Veröffentlichung von Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen nach § 24 AVBFernwärmeV, aber keine Pflicht zur Offenlegung der Kostenstrukturen

## Überwachung der Marktbedingungen

- Monitoring nach § 35 EnWG und jährliche Monitoringberichte zur Situation auf den Strom- und Gasmärkten
- Einzelne Sektoruntersuchungen des BKartA (zuletzt: 2012) und der Landeskartellbehörden
- Überwachung der Marktbedingungen (§ 35 EnWG), Energie-Monitoring gem. § 48 Abs. 3 GWB und Durchführung von Marktanalysen von der BNetzA (§ 29 und § 47 EnWG)

## Missbrauchsaufsicht

- BNetzA kann nach § 30 EnWG Abs. 2 Strom- oder Gasnetzbetreiber verpflichten, dieses Verhalten abzustellen
- Nach § 29 GWB haben Kartellbehörden dieses Recht nicht, hier lediglich:
- §§ 19-21 GWB: Unternehmen, dürfen ihre Stellung nicht missbrauchen
- z. B. Landeskartellbehörden können nach dem Vergleichsmarktprinzip einen simulierten Wettbewerb schaffen, um die Angemessenheit der tatsächlich erhobenen Preise zu vergleichen, insbesondere im Bereich der Fernwärme
- § 32 GWB: Untersagung und Abstellung von Wettbewerbsverstößen

## Beschwerdestelle für Verbraucher:innen

- § 31 EnWG: BNetzA: Beschwerdestelle nimmt Beschwerden von Endverbraucher:innen über Netzbetreiber entgegen, prüft und sanktioniert ggf.
- Keine Beschwerdestelle

## Sanktionen und Bußgelder

- Möglich nach §§ 94ff EnWG
- nach § 29 GWB

#### 4. FAZIT: DEFIZITE BEI DER FERNWÄRMEREGULIERUNG AUS VERBRAUCHERSICHT

Während im Strom- und Gasmarkt das natürliche Monopol auf den Netzbetrieb beschränkt und entsprechend reguliert ist, ist der Fernwärmemarkt durch vertikal integrierte FVU geprägt, die in regionalen, unverbundenen Fernwärmenetzen agieren. Im liberalisierten Strom- und Gasmarkt ist das Verhältnis zwischen Netzbetreibern, Lieferanten und Endverbraucher:innen im EnWG geregelt. Maßgeblich für die Bedingungen zur Versorgung mit Fernwärme ist demgegenüber die AVBFernwärmeV. Im Vergleich zum Strom- und Gasmarkt bestehen bei der Fernwärme einige **zentrale Defizite**, die die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber dem FVU schwächen (vgl. Monopolkommission 2024):

Die AVBFernwärmeV enthält zwar Vorgaben zu den Preisgleitklauseln, ermöglicht aber **keine Kontrolle der absoluten Preishöhe**. Für die Kontrolle stehen lediglich zivil- oder kartellrechtliche Instrumente (wie die Sektoruntersuchungen) zur Verfügung. Zwar sind auch im Strom- und Gasmarkt die Endkund:innenpreise nicht reguliert, allerdings erfolgt auf der Vorleistungsebene eine umfassende Netzentgeltregulierung, um zu verhindern, dass Netzbetreiber ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen. Neben den Regelungen im EnWG zur Kontrolle missbräuchlichen Verhaltens der Netzbetreiber und zur Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile besteht mit dem Instrument der Verbraucherbeschwerde und dem Schlichtungsverfahren auch eine konkrete Möglichkeit für Endkund:innen, ihre Rechte durchzusetzen.

Die **Kontrolle** der Preisregelungen, insbesondere der Preisgleitklauseln, erfolgt bei der Fernwärme bisher **primär zivilrechtlich**, und obliegt damit den einzelnen Verbraucher:innen oder deren Vertretungen im Falle von Sammelklagen. Gerade **Mieter:innen** ist dieser Weg jedoch verwehrt, da das Vertragsverhältnis bei der Fernwärmelieferung zwischen Vermieter:in und FVU besteht. Die **Informationsasymmetrie** zwischen Fernwärmeunternehmen und -kund:innen erschwert zudem die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung. Denn dafür bedarf es einer Vielzahl, teils sensibler, Informationen der FVU um beispielsweise im Wege von Preis- oder gar Erlösvergleichen Klagen geltend machen zu können. Diese Informationen sind insbesondere privaten Klägern nicht zugänglich. Klagen können demnach lediglich auf vorher geltend gemachten Informationsansprüchen aufbauen, welche allerdings aus Sicht der Verbraucher:innen mit hohen Prozess- und Kostenrisiken verbunden sind. Die im Verfahren vor den Kartellbehörden angewandte Beweislastumkehr gilt nicht bei der zivilrechtlichen Durchsetzung der Kartellvorschriften.

Die **kartellrechtliche Preiskontrolle** weist bisher nur eine **beschränkte Wirkung** auf. So gibt es die wenigen Missbrauchsverfahren des BKartA nach § 29 GWB. Das Verfahren weist aber nach Angaben der Monopolkommission methodische Schwierigkeiten in der Durchsetzung auf und führt zu Unklarheiten bei den Kund:innen (Monopolkommission, 2024). Zudem kritisiert die Monopolkommission Probleme im Vollzug der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Darüber hinaus stellt § 29 GWB lediglich eine befristete Regelung dar, die 2007 als sektorspezifische Missbrauchsaufsicht für den Strom- und Gasmarkt eingeführt wurde. Diese Regelung wurde mehrmals verlängert, zuletzt im Jahr 2022 bis Ende 2027. Damals wurde die Regelung auf den Bereich der leitungsgebundenen Wärme ausgedehnt. In der Gesetzesbegründung wies die Bundesregierung allerdings darauf hin, dass es sich vor dem Hintergrund der Befristung von § 29 GWB lediglich um ein Übergangslösung handeln kann, bis eine grundsätzliche Entscheidung hinsichtlich des künftigen Rechtsrahmens im Fernwärmesektor getroffen ist (Bundesregierung 2022). Das kartellrechtlich ebenfalls zur Verfügung stehende Instrument der Sektoruntersuchungen wurde bisher nur einmal bundesweit und von den

Landeskartellbehörden nicht flächendeckend angewendet. Es hat bisher nicht dazu beigetragen, dass klare Kriterien entwickelt wurden, anhand derer die Preisgestaltung begrenzt werden könnte (Monopolkommission, 2024).

Daraus lässt sich ableiten, dass zur Stärkung der Stellung der Verbraucher:innen im Fernwärmesektor Änderungen bei (1) der AVBFernwärmeV, (2) der missbrauchsbezogenen Entgeltkontrolle und (3) der Preistransparenz notwendig sind. Für den Vollzug dieser Änderungen bzw. Aufgaben braucht es zumindest in den Fällen (2) und (3) einer behördlichen Ertüchtigung, die als „Preisaufsicht“ bezeichnet werden kann. Im folgenden Kapitel wird dargestellt, welche Kompetenzen und Zuständigkeiten die Preisaufsichtsbehörde demzufolge übernehmen könnte.

## IV. KOMPETENZEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN EINER PREISAUFSICHTSBEHÖRDE FÜR FERNWÄRME

Vor der Frage, bei welcher Institution die Preisaufsicht angesiedelt sein sollte, wird im Folgenden zunächst erörtert, welche Zuständigkeiten und Kompetenzen die Preisaufsichtsbehörde haben sollte, da dies die logisch vorgelagerte Frage ist.

### 1. PREISGESTALTUNG: FESTLEGUNG EINER PREISOBERGRENZE

Auf den Energiemärkten bilden sich die Endkund:innenpreise grundsätzlich frei, egal um welchen Energieträger es sich handelt. Einer Ex-ante-Preisregulierung unterliegen aber auf der Vorleistungsebene die Strom- und Gasnetzentgelte, da aufgrund des natürlichen Monopols bei leitungsgebundener Energieversorgung kein Wettbewerb entsteht.

Denkbar wäre es, auch im Fernwärmesektor eine Zugangsregulierung in Verbindung mit einer Entgeltregulierung in Form einer **Anreizregulierung** einzuführen und die Netzentgelte entsprechend zu regulieren. Dies wäre jedoch angesichts von 3.800 Fernwärmenetzen ein aufwändiges und komplexes Unterfangen – auch hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Netze. Möglicherweise würde sich aufgrund der unverbundenen, häufig kleinräumigen Fernwärmenetze auch bei einer Entflechtung von Erzeugung, Transport und Vertrieb kein Wettbewerb bei der Belieferung mit Energie einstellen, so dass mit der Netzentgeltregulierung nur ein Teilproblem adressiert wäre.

Zumindest kurzfristig ist aber ohnehin nicht mit einer Zugangsregulierung auf der Vorleistungsebene im Fernwärmemarkt zu rechnen, die eine umfangreichere Regulierung auf der Ebene der Endkund:innen überflüssig machen könnte. Daher ist eine Schärfung der regulatorischen Anforderungen auf dieser nachgelagerten Ebene zu erwägen. Eine andere Lösung wäre daher, auf der Ebene der Endkund:innen anzusetzen und eine **Price-Cap-Regulierung** für den Endabnehmerpreis zu fixieren. Diese kann entweder kostenorientiert (wie etwa in Dänemark) oder anhand von Preisindizes ausgestaltet sein (wie in den Niederlanden), wie von der Monopolkommission vorgeschlagen (Monopolkommission 2024).

#### EXKURS: PRICE-CAP-VORSCHLAG DER MONOPOLKOMMISSION

Der Vorschlag einer vereinfachten Price-Cap-Regulierung sieht vor, nach niederländischem Vorbild (siehe z.B. (Öko-Institut 2023) oder (Monopolkommission 2024)) auf der Grundlage eines Indizes (z.B. deutschlandweiter durchschnittlicher Wärmepumpentarif als wahrscheinlichster Systemwettbewerber) eine Obergrenze für den Endkundenpreis der Fernwärmeversorger festzulegen. In den Niederlanden ist die Kartellbehörde (Autoriteit for Consument & Markt ACM) für diese Aufgabe zuständig. Sie orientiert sich am aktuellen Gaspreis (Verwendung des durchschnittlichen Gaspreises eines festen Jahresvertrags der 10 größten Gasversorger), um temperaturabhängig einen Höchstwert für die Wärmetarife festzulegen. Die Veröffentlichung der Preise erfolgt jeweils im Dezember für das kommende Jahr. Unternehmen, welche verstärkt auf erneuerbare Energien setzen, können von einer Experimentierklausel mit Ausnahmen bei ihrer Obergrenze profitieren (Autoriteit Consument & Markt 2024).

Vorteil einer Price-Cap-Regelung ist, dass damit eine effektive Beschränkung der absoluten Höhe des Fernwärmepreises sichergestellt wird. Durch das Price Cap ließe sich der aktuell fehlende Wettbewerb bedingt abfedern. Die Orientierung an den Systemwettbewerbern mittels des gewählten Indizes kann für die Endverbraucher:innen für Preise sorgen, welche die von alternativen Heiztechnologien nicht übersteigen.

Nachteil ist, dass man FVU einen Anreiz bieten könnte, sich an der Obergrenze zu orientieren, selbst wenn ihre Kosten eigentlich unterhalb dieser liegen. Problematisch kann eine Price-Cap-Regelung auch werden, wenn diese den wirtschaftlichen Betrieb der FVU und somit die Ausbauziele der Fernwärme gefährdet. Dem wäre allerdings entgegenzuhalten, dass in diesen Fällen eine alternative Heiztechnologie möglicherweise ohnehin eine wirtschaftlichere und effizientere Versorgung bieten könnte. In Einzelfällen könnte zudem ein zusätzlicher Spielraum für betroffene FVU eingeräumt werden.

Eine Preisaufsichtsbehörde würde das Price Cap auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben z.B. jährlich festlegen. Denkbar wäre es, dass alle FVU ihre Endabnehmertarife der Preisaufsichtsbehörde zur Prüfung und Genehmigung vorlegen müssen. Praktikabler wäre es, wenn lediglich die Einhaltung überwacht werden würde (siehe nachfolgendes Kapitel), d.h. die Behörde nur bei Anhaltspunkten auf Nichtbeachtung tätig werden müsste.

Würde ein indexorientiertes Price Cap eingeführt (siehe Vorschlag Monopolkommission) erscheint eine Ex-ante-Genehmigung angesichts des allgemeinverbindlichen Charakters der Obergrenze und zu erwartender Compliance der FVU nicht zwingend notwendig. Lediglich in Fällen, in denen das Price Cap überschritten werden soll, müsste die Behörde tätig werden und ggf. einzelfallbezogene Genehmigungen erteilen. Bei komplexeren Modellen (z.B. kostenorientierten Ansätzen wie in Dänemark, Öko-Institut 2023), die zu individuellen Obergrenzen für einzelne FVU führen, müsste die Preisaufsichtsbehörde dagegen Kostenprüfungen vorab vornehmen und die ermittelten Tarife einzeln genehmigen.

## 2. PREISÜBERWACHUNG: TRANSPARENZ UND KONTROLLE

Wie in Kapitel 0 gezeigt, sind die Instrumente der außergerichtlichen Preiskontrolle im Vergleich zum Strom- und Gasmarkt deutlich eingeschränkt und bisher auf kartellrechtliche Maßnahmen begrenzt. Die zivilrechtliche Durchsetzung von Ansprüchen gestaltet sich aufgrund der Informationsasymmetrie im Fernwärmemarkt schwierig. Eine Preisaufsichtsbehörde müsste demnach sowohl mit Kompetenzen ausgestattet werden, die Markt- und Preistransparenz zu stärken, als auch die Preisüberwachung sicherzustellen. Dazu gehören:

- **Preistransparenz: Administration einer Preisvergleichsplattform.** Anders als im Strom/Gasmarkt gibt es bei der Fernwärme bisher keine privaten Preisvergleichsportale. Dafür fehlt auch in Zukunft die Geschäftsgrundlage, da sich private Portale üblicherweise über Provisionen bei Vertragswechsel finanzieren, eine Möglichkeit, die bei der Fernwärme ausscheidet. Allerdings gibt es seit Mai 2024 bereits ein freiwilliges Portal<sup>8</sup> der drei Fernwärmeverbände AGFW, BDEW und VKU, das aber bisher keinen vollumfänglichen Überblick über alle Fernwärmernetze und -versorger hinweg bietet. Anstelle der Brancheninitiative könnte die Preisaufsichtsbehörde ein Transparenzportal hoheitlich betreiben oder als zustän-

---

<sup>8</sup> <https://waermepreise.info/>



dige Stelle fungieren, die verpflichtend gemeldete Daten an Verbraucher-Informationendienste weitergeben, ähnlich der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (Bundeskartellamt 2024c).

### EXKURS: MARKTTRANSPARENZSTELLE FÜR KRAFTSTOFFE

Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe beim Bundeskartellamt, kurz MTS-K, dient dazu, Verbraucher:innen einen umfassenden Überblick über aktuelle Preise sowie Preisentwicklungen zu verschaffen. Unternehmen mit Preissetzungshoheit, wie zum Beispiel die Betreibenden von Tankstellen, haben eine Meldepflicht aller Preisänderungen bei gängigen Kraftstoffen gegenüber der Transparenzstelle. Die angegebenen Daten wiederum werden von der MTS-K an Verbraucher-Informationendienste übermittelt, welche die stetig aktualisierten Preise dann auf unterschiedlichen Wegen (insb. Tank-Apps, Internet oder Navigationsgeräte) den Verbraucher:innen zur Verfügung stellen.

Der somit geschaffene Zugang für Autofahrende ermöglicht jederzeit einen direkten Vergleich der Kraftstoffpreise und stärkt damit sowohl die Auswahlentscheidung als auch die Transparenz und den Wettbewerb in diesem Bereich.

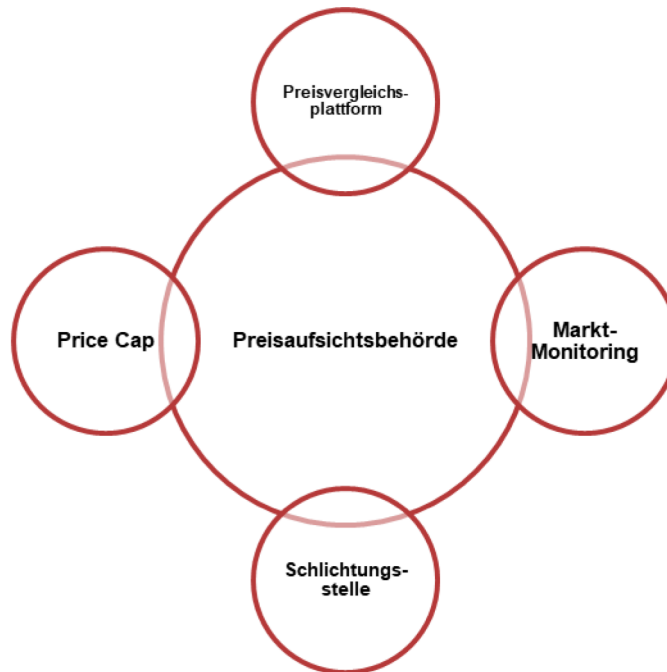
Ein Vergleichsportal für Fernwärme mindert zwar die Informationsasymmetrie und stärkt somit die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber ihrem FVU u.a. auch durch öffentlichen Druck, wenn Preise in einzelnen Netzen viel höher liegen als in anderen. Es ändert aber nichts am fehlenden Wettbewerb und erzwingt auch keineswegs die Anpassung zu Unrecht überhöhter Preise. Entsprechend sollte das Vergleichsportal immer von weiteren Maßnahmen begleitet werden (Monopolkommission 2024).

- **Marktmonitoring:** Wie bei Strom und Gas könnte eine Preisaufsichtsbehörde auch für den Fernwärmemarkt ein kontinuierliches Monitoring durchführen und die Ergebnisse in regelmäßigen Monitoringberichten aufführen. Sie müsste dazu auch das Recht zur Erhebung von Informationen bei den betreffenden Unternehmen (analog zu § 35 Abs. 1a EnWG für den Strom- und Gassektor) erhalten. Neben den durchschnittlichen Fernwärmepreisen und der Zusammensetzung der Fernwärmepreise würde auch die Entwicklung der Anzahl der Fernwärmenetze, des Anschlusses neuer Einspeiser (insbesondere erneuerbare Wärme und Abwärme) sowie des Anschlusses neuer Verbraucher:innen, die Anzahl abgeschlossener Verträge und deren Konditionen sowie die Anzahl von Beschwerden und Missbrauchsverfahren beobachtet. Hier sind Überschneidungen mit dem geplanten Wärmenetzregister zu beachten.
- **Einrichtung einer Schlichtungsstelle:** Eine Schlichtungsstelle im Anschluss an eine Verbraucherbeschwerde wie im Strom- und Gassektor gibt es bisher für die Fernwärme nicht. Die Schlichtungsstelle Energie e.V. ist nur für Streitigkeiten bei Strom und Erdgas zuständig. Eine Preisaufsichtsbehörde könnte diese Aufgabe bei Streitigkeiten mit FVU übernehmen. Alternativ böte es sich an, das Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle Energie e.V. anzugliedern.
- **Überwachung des Price Caps und von Preisanpassungen:** Neben den bestehenden kartellrechtlichen Möglichkeiten des GWB sollte die Preisaufsichtsbehörde auch mit den Kontrollmöglichkeiten ausgestattet werden, um Marktmissbrauch im Fernwärmesektor abzustellen und ggf. zu sanktionieren. Hierbei geht es zum einen um die absolute Höhe des Fernwärmepreises (d.h. des zu Beginn des Vertrags geltenden Basispreises) als auch um die Preisänderungsklauseln, deren Überprüfung auf Antrag von Verbraucher:innen erfolgen könnte; hierbei ist auf die Verzahnung mit dem Beschwerde- und Schlichtungsverfahren zu achten. Denkbar

ist beispielsweise, dass zunächst ein Beschwerdeverfahren beim FVU und ein anschließendes Schlichtungsverfahren bei der Schlichtungsstelle erfolglos sein muss, bevor ein Missbrauchsverfahren in die Wege geleitet wird.

Falls eine Preisobergrenze eingeführt wird, wie von der Monopolkommission (vgl. (Monopolkommission 2024)) vorgeschlagen, so müsste deren Einhaltung überprüft werden; im Falle von Überschreitungen hätte die Preisaufsichtsbehörde analog zu § 30 EnWG die Kompetenz, die FVU dazu zu verpflichten, das missbräuchliche Verhalten abzustellen und ggf. zu sanktionieren.

Abbildung 3: Kompetenzen und Zuständigkeiten einer Preisaufsichtsbehörde. Quelle: eigene Darstellung



### 3. ÜBERTRAGUNG VON KOMPETENZEN BEI ZUGANGSREGULIERUNG

Einen Zugang Dritter als Einspeiser zu den Wärmenetzen in Deutschland gibt es bislang in Deutschland nur in geringem Umfang auf Basis individuell ausgehandelter Verträge zwischen den FVU und Drittanbietern. Ein Zugangsanspruch besteht nicht. Angesichts der Ausbauziele wird eine Stärkung des Drittzugangs zu den Fernwärmenetzen insbesondere für erneuerbare Energien und Abwärme befürwortet. Verschiedene Modelle sind dazu in der Diskussion (dena 2023), u.a. angelehnt an den Netzzugang im Stromsektor. Dort haben EE-Anlagen einen Anspruch darauf, vorrangig an das Netz angeschlossen zu werden. Dies ist ein zivilrechtlicher Anspruch (§ 8 EEG). Streitfragen klärt die Clearingstelle EEG/KWK. Die BNetzA ist jedoch über die Missbrauchsaufsicht nach § 30 und 31 EnWG regulierend tätig. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Zugangsregulierung könnte die Aufsichtsbehörde auch für die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den Fernwärmenetzen zuständig sein.

### 4. FAZIT: KOMPETENZEN STARK ABHÄNGIG VON REGULATORISCHER WEITERENTWICKLUNG DES FERNWÄRMEMARKTS

Welche Zuständigkeiten die Preisaufsichtsbehörde haben sollte, hängt letztlich stark von der regulatorischen Weiterentwicklung des Fernwärmemarkts ab. Insofern ist diese Frage eng verknüpft mit der laufenden Diskussion hierzu. In jedem Fall erstrebenswert erscheint eine Stärkung der Stellung der Verbraucher:innen bei Basispreis und den Preisanpassungsklauseln. Dies umfasst eine Weiterentwicklung der AVBFernwärmeV

(Marktelement stärken). Auch vorgeschaltete Verbraucherbeschwerdeverfahren wie im Strom- und Gasbereich vorgesehen sind entsprechend auf Fernwärmekund:innen übertragbar.

Weitergehend wäre eine verstärkte Preisaufsicht etwa im Sinne einer Price-Cap-Regulierung. Wenn es zu einer kostenorientierten Lösung (d.h. der Festsetzung des Price Caps anhand von Kosten der FVU) käme, dann würde die Preisaufsichtsbehörde aufgrund der individuellen Kosten und Erlösobergrenzen eine Ex-ante-Genehmigung von Preisen erteilen müssen. Käme es zu einem durch die Preisaufsichtsbehörde festgelegten, an Systemwettbewerbern orientierten Benchmarkpreis (z.B. Wärmepumpenindex), dann müsste dieser ex post von der Preisaufsichtsbehörde auf Einhaltung kontrolliert werden.

Perspektivisch könnte die Aufsichtsbehörde auch als Regulierungsbehörde für den Netzzugang zuständig sein; hier werden insb. mit Blick auf die Einspeisung von erneuerbaren Energien und Abwärme unterschiedliche Vorschläge der Integration Dritter diskutiert (dena 2023). Eine Endkund:innenregulierung (in Form eines Price Caps) könnte dann wiederum überflüssig werden, wenn eine umfassende Netzzugangsregulierung erfolgt.

## V. INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DER PREISAUFSICHTSBEHÖRDE

Neben den Kompetenzen und Zuständigkeiten einer Preisaufsicht ist eine wesentliche Entscheidung, wie die Behörde organisatorisch ausgestaltet, d.h. institutionell verankert sein soll. Denn – wie Budzinski/Haucap (2019) im Falle des Kartellrechts schreiben – ist aus institutionenökonomischer Perspektive klar, dass auch die Ausgestaltung der prozeduralen Regeln und das Design der Institutionen eine erhebliche Rolle auf die Rechtsdurchsetzung haben.

Zwar könnte die Preisaufsicht theoretisch auch als eigene Behörde speziell für die leitungsgebundene Wärme neu geschaffen werden. Praktikabler erscheint es aber, sie an eine bereits bestehende Institution anzugliedern. Dabei ist auch zu klären, ob die Erfüllung der Aufgabe auf die Bundesebene hochgezogen werden darf und sollte. Dafür spricht die Effizienz und die Schaffung möglichst vergleichbarer Investitionsbedingungen gerade angesichts der enormen Investitionsbedarfe, die auch von bundesweit agierenden Unternehmen geschultert werden müssen. In Frage kommen auf Bundesebene insbesondere die BNetzA und das BKartA. Beide Behörden könnten dazu rechtlich ermächtigt werden (siehe Kapitel VI). Im Folgenden bewerten wir die beiden Optionen anhand verschiedener Kriterien wie Organisationsstruktur und Ressourcenausstattung, Zukunftsfähigkeit, Transaktionskosten und politischer Ökonomie.

### 1. ANALYSE UND BEWERTUNG DER OPTIONEN

🔗 **Organisationsstruktur und Ressourcenausstattung:** Beide Behörden gehören zum Geschäftsbereich des BMWK.<sup>9</sup>

- **Das Bundeskartellamt** verfügt über keine eigene Fachabteilung für den Energiebereich. Es gibt jedoch 13 Beschlussabteilungen, welche für die konkreten Aufgaben im Bereich des Wettbewerbsschutzes zuständig sind und über konkrete Wettbewerbsverstöße wie missbräuchliche Verhaltensweisen entscheiden (Bundeskartellamt 2024d). Die Beschlussabteilung B8 ist u.a. speziell für die Bereiche Strom, Wasserstoff, Fernwärme und Kohlebergbau zuständig (Bundeskartellamt 2024e). Diese führte die Sektoruntersuchung 2012 auf dem Fernwärmemarkt durch. Das Verfahren gegen sieben Versorgungsunternehmen wurde 2017 abgeschlossen und Rückerstattungen sowie Preissenkungen von insgesamt rund 55 Millionen Euro mussten von den entsprechenden Unternehmen geleistet werden (Bundeskartellamt 2024e).
- **Hauptaufgabe der Bundesnetzagentur** ist es, den Wettbewerb auf den Netzmärkten Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen zu fördern und faire Preise sowie einen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten (Bundesnetzagentur 2024f). Die **Fachabteilung 6 mit ihren 18 Referaten** ist für die Energieregulierung zuständig. Im Weiteren gibt es 11 Beschlusskammern, die Entscheidungen über Netzzugangs- und Entgeltverfahren sowie im Rahmen der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht treffen (Bundesnetzagentur 2024g). Sie können verbindliche Anordnungen treffen und Sanktionen verhängen, um einen fairen Wettbewerb und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen (Bundesnetzagentur 2024g). Für den Bereich Elektrizität und Gas ist die **Große Beschlusskammer Energie (GBK)** wie auch die **Beschlusskammern 4, 6, 7, 8 und 9** zuständig (Bundesnetzagentur 2024g). Die GBK widmet sich der Festlegung der bundesweit

---

<sup>9</sup> Die BNetzA ist mit einigen Aufgabenbereichen dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) zugeordnet.

geltenden Netzzugänge und der Ermittlung der dafür erhobenen Entgelte für Strom und Gas, inklusive der Kosten- und Anreizregulierung gemäß unter anderem den §§ 20 bis 23a und §§ 24 bis 24b EnWG (Bundesnetzagentur 2024h). Die Aufgaben der Beschlusskammer 8 liegen in der Kostenregulierung der Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen. Des Weiteren können Missbrauchsverfahren nach § 30 und § 31 EnWG sowie Netzentgeltgenehmigungsverfahren nach § 23a EnWG für neu gebildete Stromnetzbetreiber eingeleitet werden. Diese Aufgaben nimmt die Beschlusskammer in eigener Zuständigkeit oder im Rahmen von Verwaltungsabkommen für die Landesregulierungsbehörden wahr (Bundesnetzagentur 2024i).

- Beide Behörden verfügen somit über **etablierte Governancestrukturen**, die Entscheidungen treffen und durchsetzen können. Das BKartA verfügt mit ca. 400 Mitarbeitenden (Bundeskartellamt 2024f) jedoch über wesentlich weniger Personal als die BNetzA mit ca. 3.000 Mitarbeitenden (Bundesnetzagentur 2024j). Aufgrund der knappen Personalausstattung im BKartA beschränkt sich z.B. die Missbrauchskontrolle dort bisher lediglich auf einzelne, besonders offenkundige Fälle (Öko-Institut 2023). Organisatorisch sind in der BNetzA wesentlich mehr Organisationseinheiten speziell für die Energiemärkte zuständig und sie verfügt über wesentlich mehr spezifisches Fachpersonal. Für die Übernahme von Aufgaben einer Preisaufsicht im Fernwärmebereich wären jedoch in beiden Fällen neue Planstellen nötig.
- ❖ **Erfahrung und Expertise:** Während im BKartA v.a. Erfahrung und Fachwissen im Bereich des Wettbewerbsrechts einschließlich des Energiesektors, insb. auch zu missbräuchlichen Praktiken marktbeherrschender Unternehmen vorliegt, verfügt die BNetzA über Fachexpertise und Erfahrung im Bereich der Regulierung netzgebundener Infrastruktur (einschließlich der Bekämpfung missbräuchlicher Verhaltensweisen), insbesondere auch bei den Netzmärkten Strom und Gas, aber auch Post und Telekommunikation. Das bereits vorhandene Fachwissen ist auch mit Blick auf den nächsten Aspekt, der Zukunftsfähigkeit, ein zentraler Vorteil der BNetzA.
- ❖ **Zukunftsfähigkeit:** Mit Blick auf das Zielmodell „Zugangsregulierung“, d.h. eine künftig notwendige und zu erwartende stärkere Regulierung des Netzzugangs, hätte eine Ansiedelung bei der BNetzA Vorteile. Als mit der Zugangsregulierung von u.a. den Strom- und Gasnetzen beauftragte Behörde hätte sie die nötige Expertise und Erfahrung und direkten Zugang zu Informationen, die für die Regulierung der Fernwärmenetze von Vorteil sein könnte. Etablierte Prozesse zur Erhebung und Auswertung technischer und wirtschaftlicher Daten können aus diesen Bereichen übertragen werden und müssten nicht erst neu entwickelt werden.
- ❖ **Synergieeffekte:** Aufgrund des grundsätzlich ähnlichen Charakters des Fernwärmemarkts (netzgebundene Infrastruktur) ergeben sich voraussichtlich bei der BNetzA größere Synergieeffekte mit den anderen Organisationseinheiten als beim BKartA, das v.a. für kartellrechtliche Verstöße, Fusionskontrolle etc. zuständig ist und bisher mit lediglich einer Beschlussabteilung das Kartellrecht in den Energiemärkten anwendet. Insbesondere im Bereich der Endkund:innenregulierung und perspektivisch der Zugangsregulierung kann es aufgrund der Erfahrungen der BNetzA in den Strom- und Gasmärkten zu Synergieeffekten kommen.
- ❖ **Transaktionskosten:** Sofern beide Behörden rechtlich mit denselben Kompetenzen (und Personalressourcen) ausgestattet würden, ist kein Unterschied beim Zugang zu marktbezogenen Informationen zu erwarten (gleiche Informationskosten).

Unterschiede können sich jedoch intern bei der Verarbeitung und Bewertung dieser Informationen ergeben. Durch die netzspezifische Expertise und die Synergieeffekte ist zu erwarten, dass die Transaktionskosten bei der BNetzA zur Durchführung der Preisaufsicht niedriger liegen.

- **Politische Ökonomie und Rationalität der Entscheidungen:** Beide Behörden sind gegenüber der Politik unabhängig. Die Beschlussabteilungen des BKartA entscheiden unabhängig und unterliegen keinen Weisungen der Behördenleitung. Auch das BMWK kann die Entscheidungen des BKartA nicht beeinflussen (Bundeskartellamt 2024f). Der BNetzA wurde aufgrund eines EuGH-Urteils von 2021 und der nachfolgenden Novellierung des EnWG in ihrer Unabhängigkeit bei der Energieregulierung nochmals gestärkt (Deutscher Bundestag 2024). Wie jede Behörde sind auch BKartA und BNetzA nicht per se immun gegenüber Interessensgruppen und Einflussnahme durch Marktteilnehmende und es wäre unrealistisch, Behördenmitarbeitenden perfekt rationales Verhalten zu unterstellen (Budzinski/Haucap 2019). Ein Unterschied zwischen den beiden Institutionen lässt sich auf Basis dieser Überlegungen jedoch nicht feststellen.

## 2. FAZIT: BUNDESNETZAGENTUR GEEIGNET FÜR ANSIEDELUNG EINER PREISAUFSICHT

Aus unserer Sicht sprechen bei einem Regulierungszugriff, der von einer Price-Cap-Regulierung und perspektivisch einer Zugangsregulierung ausgeht, eine Reihe von Gründen für die Ansiedelung bei der BNetzA:

- Die BNetzA ist bereits tief in der Energieregulierung verankert, personell und organisatorisch stärker im Bereich netzgebundene Infrastruktur aufgestellt und verfügt über spezifische Fachkenntnisse, die für eine effektive Preisaufsicht erforderlich sind.
- Mit Blick auf eine mögliche Preisregulierung auf Ebene der Endkund:innen (Price Cap) kann auf die Erfahrungen mit der Preisregulierung in anderen leitungsgebundenen Märkten (z.B. Post und Telekommunikation) zurückgegriffen werden.
- Für die perspektivisch anstehende Aufgabe der Zugangsregulierung (Integration Dritter in die Fernwärmenetze) liegen ebenfalls umfangreiche institutionelle Erfahrungen bei der BNetzA aus den Strom- und Gasmärkten vor. Die BNetzA könnte insofern eher eine kohärente Regulierungsstrategie entwickeln, die alle Energiesektoren umfasst, was zu einer verbesserten Effizienz und Kohärenz in der Regulierung führen würde.

Eine Zusammenarbeit mit dem BKartA und den Landeskartellbehörden wäre jedoch sinnvoll, um sicherzustellen, dass die dort vorhandene spezifisch wettbewerbsrechtliche Kompetenz nicht vernachlässigt wird. BKartA und Landeskartellbehörden könnte insbesondere bei der Überwachung von Marktmissbrauch und somit der Sicherstellung des Wettbewerbs eine unterstützende Rolle einnehmen.

# VI. RECHTLICHE AUSGESTALTUNG

## 1. VORBEMERKUNGEN ZUR KOMPETENZ UND NOTWENDIGKEIT GRUNDLEGENDE ANPASSUNGEN AUF BUNDESEBENE

Die folgenden Überlegungen richten vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen den Blick auf die Bundesebene und fragen, in welcher Rechtsgrundlage und mit welcher Stoßrichtung eine Ertüchtigung der Preisaufsicht erfolgen sollte. Dabei wird davon ausgegangen und im Folgenden nicht vertieft geprüft und dargelegt, dass auf Bundesebene eine entsprechende Regelung auf der Basis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft) geschaffen werden kann, da dies auch nach Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit angesichts bundesweit tätiger Investoren und Kundinnen und Kunden gerechtfertigt werden kann. Ferner wird davon ausgegangen, dass dem Bund nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG auch eine fakultative Verwaltungskompetenz zukommt, die grundsätzlich für sämtliche Sachbereiche greift, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.<sup>10</sup> Dies wäre im Einzelnen je nach Ausgestaltung des Regulierungsmodells näher darzulegen, da der Bund einen entsprechenden Zugriff rechtfertigen muss, was über das Erfordernis der „Zentralität der Aufgabe“ erfolgt. Dazu wird verlangt, dass die Bundesbehörde für die Erfüllung der Aufgabe nicht regelmäßig „vor Ort“ tätig werden muss, sodass diese „von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außerhalb der Amtshilfe – wahrgenommen werden“ kann.<sup>11</sup> Das dürfte sich im Falle des Ziels einer Stärkung und bundesweit vereinfachten Vereinheitlichung des regulatorischen Zugriffs grundsätzlich begründen lassen, obgleich diese Hürde anspruchsvoller ist als die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Wahl der Rechtsgrundlage wird sodann davon abhängen, ob es darum geht, nur sehr moderat die bisherigen Regelungen auszubauen.<sup>12</sup> Dann wäre es pfadabhängig indiziert, die entsprechenden Vorgaben im GWB und in der AVBFernwärmeV behutsam nachzuschärfen. Einer eigenen Regelung in einem „Wärmemarktgesetz“ bedürfte es nicht. Entlang der bisherigen Ausführungen dürften derartig minimal-invasive Anpassungen jedoch nicht genügen.

## 2. BISHERIGE PLÄNE DER BUNDESREGIERUNG ZUR SCHÄRFUNG DER AVBFERNWÄRMEV IM REFERENTENENTWURF

Die jetzige Bundesregierung setzt dagegen zunächst kurzfristig auf den „pfadabhängigen“ Weg, allerdings ohne Anpassungen im GWB, und will vor allem in der AVBFernwärmeV den klassischen Verbraucherschutz stärken.<sup>13</sup> Beispiele sind § 1 Abs. 3 Entwurf-AVBFernwärmeV, wonach von den Vorschriften der AVBFernwärmeV nicht zum Nachteil der Verbraucher:innen abgewichen werden darf. Nach § 4 Abs. 2 des Entwurfs müssen Änderungen der Allgemeinen Versorgungsbedingungen den Kund:innen nun in Textform mitgeteilt werden. In § 32 Abs. 1 des Entwurfs wird die Höchstlaufzeit für

---

<sup>10</sup> Dazu grundsätzlich BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004 – 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33 (49) = NJW 2004, 2213 (2214); Urt. v. 24.7.1962 – 2 BvF 4/61 ua, BVerfGE 14, 197 (213 f.) = BeckRS 1962, 103755 Rn. 58 f.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004 – 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33 (49) = NJW 2004, 2213 (2214); Urt. v. 24.7.1962 – 2 BvF 4/61 ua, BVerfGE 14, 197 (211) = BeckRS 1962, 103755 Rn. 51.

<sup>12</sup> Siehe dazu etwa das Editorial des Präsidenten des Bundeskartellamts Mundt, der u.a. eine moderate Fortentwicklung des Kartellrechts dahingehend empfiehlt, dass die in § 29 EnWG normierte Beweislastumkehr auch für die Kostenkontrolle gilt (EnWZ 2024).

<sup>13</sup> BMWK, Referentenentwurf für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte vom 25. Juli 2024.

Folgeverträge von zehn auf fünf Jahre abgesenkt. In § 32 Abs. 1 des Entwurfs wird zudem die allgemeine Kündigungsfrist von neun auf sechs Monate herabgesetzt und es wird vorgesehen, dass es bei Unterlassen der Kündigung bestehender Verträge zu einer Verlängerung um fünf Jahre, für Verbraucher:innen jedoch nur um zwei weitere Jahre kommt. Zudem sollen die Transparenzanforderungen nachgeschärft werden. So listet § 1a des Entwurfs konsolidiert auf, welche Informationen die FVU auf ihrer Website veröffentlichen müssen.

Dabei werden die Transparenzanforderungen auch an die Vorgaben digitaler Kommunikation angepasst. Neu ist z.B., dass durchschnittliche Abnahmepreise in dem jeweiligen Wärmenetz zu veröffentlichen sind. Ferner sind Preisblätter zu veröffentlichen, die die einzelnen Preisbestandteile erklären, sowie Informationen zu Netzverlusten, die so beschaffen sein müssen, dass sie Verbraucher:innen zu einer sinnvollen Einordnung dieser Informationen befähigen. §1a Abs. 3 des Entwurfs sieht detaillierte Veröffentlichungspflichten für Preisklauseln vor (Musterberechnung, interaktives Berechnungsinstrument).

§ 24 des Entwurfs ist eine weitere zentrale Norm für mehr Transparenz. Eine wichtige Neuerung besteht darin, dass für das Kostenelement verwendete Indizes die tatsächlich eingesetzten Energieträger und die tatsächliche Beschaffungsstruktur des FVU abbilden müssen. Zudem wird nahegelegt, dass sich das Marktelement am Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts orientiert. Die für Kosten- und Marktelement verwendeten Indizes müssen als Quellen genannt werden und tatsächlich verfügbar sein. Das Kostenelement kann sich auch an den tatsächlichen Kosten (anstatt Indizes) orientieren. Dann müssen die FVU den Verbraucher:innen die tatsächlichen Verhältnisse allgemein verständlich und in aktualisierter Form darstellen. Nach wie vor sind die prozentualen Anteile von Kosten- und Marktelement nicht klar definiert; die Anteile müssen nur „angemessen“ sein. Es käme somit nach den bisherigen Plänen nicht zu der, u.a. von der Monopolkommission, geforderten stärkeren Gewichtung des Marktelements. Allerdings soll – wie u.a. von der Monopolkommission angeregt – ein vom Statistischen Bundesamt veröffentlichter Wärmepreisindex als Regelbeispiel für das Marktelement vorgegeben werden. Verpflichtend ist eine Orientierung an diesem Index jedoch nicht.

Die u.a. von der Monopolkommission vorgeschlagene Vergleichsplattform wird in § 1a Abs. 1 des Entwurfs als „gemeinsame Internetplattform“ zwar als zulässiges Veröffentlichungsforum erwähnt. Verpflichtend wird die Veröffentlichung auf einer Vergleichsplattform aber nicht. Dennoch enthält der Referentenentwurf im Übrigen eine Reihe von Verbesserungen der Transparenz. Hinzukommen eine Reihe von Vorschlägen, die eine Investitionssicherheit für Fernwärmeunternehmen beim Dekarbonisierungsprozess schaffen sollen (siehe etwa § 32 Abs. 1 des Entwurfs).

Die Kritik der Monopolkommission und anderer Institutionen an den Mängeln und Schwierigkeiten bei der zivilrechtlichen Durchsetzung der AVBFernwärmereV wurden bislang nicht aufgegriffen. Bei den behördlichen Anhörungen wurde zwar eine Price-Cap-Regulierung im Sinne der Monopolkommission u.a. von den Verbänden GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.) und vzbv gefordert, aber im Referentenentwurf nicht aufgenommen. Damit ist die Reformdiskussion um eine Preisregulierung weiterhin erforderlich und offen.

### **3. ANPASSUNGEN IM ENWG VS. „FERNWÄRMEGESETZ“**

Schon die von der Monopolkommission vorgeschlagene „Price-Cap-Regulierung light“ würde sich von den Regelungstraditionen im GWB entfernen und entspräche eher einem Regulierungsansatz wie im EnWG für die Strom- und Gaspreisregulierung. Das gilt erst recht für den Fall, dass in einem nächsten Schritt ergänzend oder alternativ zur



Endkundenregulierung eine Vorleistungsregulierung in Form einer Zugangsregulierung eingeführt werden sollte. Denn hier ginge es um eine weit über eine bloße missbrauchs-basierte Zugangsmöglichkeit hinausgehende Regelung, wie sie sich allenfalls ganz rudimentär und bislang noch nicht genutzt, aus dem allgemeinen Kartellrecht ergibt.

Letztlich korrelieren die institutionellen Regelungen auch mit den materiell-rechtlichen. So finden sich die institutionellen Vorgaben für das Bundeskartellamt im GWB, während jene bezogen auf die BNetzA im EnWG verortet sind. Sofern dementsprechend eine Betrauung der BNetzA avisiert ist, spräche dies für eine Verankerung der Regulierungsbestimmungen im EnWG. Alternativ könnte zwar erwogen werden, ein eigenes Regulierungsgesetz in Form eines „Wärmemarktgesetzes“ neben das EnWG zu stellen. Insoweit gibt es keine zwingenden Gründe für die eine oder die andere Vorgehensweise. Tendenziell ist es aber ohnehin bedauerlich, dass schon durch die EEG-Regulierung und zahlreiche weitere Besonderheiten mehr und mehr zentrale Regelungsbestandteile aus dem EnWG ausgelagert worden sind. Daher sprächen die besseren Argumente grundsätzlich dafür, eine Regelung im EnWG anzusiedeln. Das gilt umso mehr, je stärker die Regulierungsansätze jenen der Strom- und Gasregulierung ähneln. Zwar wäre insoweit ein zentraler Unterschied der, dass es bislang auf unionsrechtlicher Regelungsebene zwar umfangreiche Vorgaben für die Strom- und Gasbinnenmarktregulierung gibt, nicht jedoch für die Fernwärme. Dennoch gibt es strukturelle Parallelen insoweit, als im Ausgangsprinzip ähnliche Überlegungen zugrunde liegen. So handelt es sich bei allen drei Netzarten um natürliche Monopole. Prinzipiell ist auch ein Wettbewerb der Erzeugung außerhalb des Netzes möglich und anschließend ein Durchleitungswettbewerb durch die Netze. Zwar gilt es hier, eine Reihe von Besonderheiten für die Fernwärmeregulierung zu beachten. Das kann zu Regulierungsbesonderheiten führen, spricht jedoch nicht für einen gänzlich eigenständigen Regulierungsansatz. Das entspricht auch der jüngsten Aufnahme der Regulierung des Wasserstoffnetzes in das EnWG in § 28o und dem dortigen Verzicht auf ein eigenständiges Regulierungsgesetz. Die Einzelheiten können insoweit im Übrigen durch eine Rechtsverordnung ausgestaltet werden.

Wichtig ist sodann auch der Umstand, dass für den hier im Fokus stehenden institutionellen Rahmen weitgehend identische Regeln zu schaffen wären. Insoweit würden dann ohnehin Querverweise auf die Regelungen im EnWG sinnvoll sein.

Daher sprechen insgesamt die besseren Gründe für eine Aufnahme der Preisregulierung der Fernwärmeversorgung im EnWG.

#### **4. KERNREGELUNGSGEHALTE EINER PREISREGULIERUNG AUF EBENE DER ENDKUND:INNEN**

Wichtiger als die Frage nach der Verortung im EnWG oder in einem Spezialgesetz ist letztlich die Frage der näheren Regelungsgehalte in materiell-rechtlicher Hinsicht. Herzstück des Regulierungsregimes wird dabei die Festlegung eines Entgeltmaßstabs sein. Sollte dieser entsprechend dem Vorschlag der Monopolkommission in Form eines Price Caps erfolgen, so sind die näheren Bestimmungen für das Price Cap vorzunehmen. Dabei ist einerseits entscheidend, wie dieser Price Cap fixiert wird, d.h. was sind die Orientierungsparameter, also insbesondere: Welche Indizes werden wie berücksichtigt? Wie genau lautet die Price-Cap-Formel? Andererseits wird sich die Frage stellen, in welchem Umfang und welche Aspekte als individuelle Netzspezifika anerkannt werden, die ein Überschreiten des Price Caps ausnahmsweise rechtfertigen können. Als Orientierungsparameter für die Festlegung der Details dürften allerdings weniger die bisherigen Bestimmungen im Strom- und Gasbereich hilfreich sein, da dort gerade nicht die Regulierung der Entgelte der Endkund:innen im Vordergrund steht, sondern

die Regulierung der Netzentgelte auf der vorgelagerten Ebene. Das EnWG könnte daher stärker als Vorbild für die mögliche spätere Zugangsregulierung dienen. Im Bereich der Post- und Telekommunikationsregulierung ist dagegen eine Price-Cap-Regulierung im Postgesetz und vor allem in den Vorgängerversionen des bisherigen Telekommunikationsgesetzes ausdifferenziert angelegt. Hier können je nach geplanter Ausgestaltung gerade mit Blick auf das Verfahren Anleihen erwogen werden. In der Sache werden jedoch gegebenenfalls die Besonderheiten der unterschiedlichen lokalen Netztypologien und Erzeugungsmixes eine Rolle spielen, so dass materiell-rechtlich teils auch eigenständige Regelungsansätze zu entwickeln sein werden.

Bei der institutionellen Ausgestaltung sollten sich die Regelungen dagegen sehr eng an den Vorgaben für den Strom- und Gasbereich orientieren. Dementsprechend wäre das allgemeine Aufsichtsverfahren nach § 65 EnWG auch auf den Fernwärmebereich zu erstrecken. So müssten der BNetzA die entsprechenden Ermittlungsbefugnisse etwa in Form von Auskunftsverlangen eingeräumt werden. Auch die weiteren Sanktionsinstrumente wie der Unterlassungsanspruch und die Schadensersatzpflicht nach § 32 EnWG sind prinzipiell übertragungsfähig. Dasselbe gilt für die Vorteilsabschöpfung aus § 33 EnWG. Schließlich hat sich die Vollstreckungskompetenz der BNetzA sowie die Möglichkeit der Sanktionierung in Form von Bußgeldern für Fehlverhalten der Energieunternehmen bewährt. Dementsprechend wären die §§ 94 und 95 EnWG auch für die Fernwärme zu aktivieren.

## VII. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE POLITIK

Die Diskussion um eine Stärkung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt wird bislang vor allem mit Blick auf die Endkundenpreise und deren Zusammensetzung geführt. Darunter fallen Vorschläge zur Konkretisierung der Vorgaben bzgl. der Preisanpassungsklauseln wie aktuell in der Novelle der AVBFernwärmeV (allerdings unzureichend) vorgesehen oder eine Endkundenentgeltregulierung, etwa im Sinne eines Price Caps, beispielsweise orientiert an einem Preisindex für Wärmepumpentarife. Deshalb ist die primär auf die Vorleistungsebene ausgerichtete Regulierung im Strom- und Gasbereich als Vergleichsmodell nur begrenzt hilfreich, wenn es darum geht, Vorschläge zu entwickeln, die Endkundenpreise im Fernwärmesektor besser zu regulieren.

Anleihen aus dem Strom- und Gasmarkt werden jedoch dann von Bedeutung sein, wenn perspektivisch eine Zugangsregulierung mit einer entsprechenden Entgeltregulierung avisiert wird. Auch dann wird es jedoch aufgrund der spezifischen Struktur der Fernwärme (unverbundene, oft kleinräumige Netze) Konstellationen geben, in denen sich kein Wettbewerb einstellt, so dass eine Regulierung der Preise auf Ebene der Endkund:innen relevant bleiben könnte.

Dennoch gibt es Elemente des Verbraucherschutzes im Strom- und Gassektor, die auch auf den Fernwärmesektor übertragen werden sollten. Dazu gehört etwa das **Marktmonitoring**, die **Möglichkeit der Verbraucherbeschwerde mit anschließendem Schlichtungsverfahren**, das allgemeine **Aufsichtsverfahren** nach § 65 EnWG, die **Vorteilsabschöpfung** nach § 33 EnWG sowie die **Sanktionsinstrumente** nach § 32 EnWG (Unterlassungsanspruch und Schadensersatzpflicht), § 94 und § 95 EnWG (Zwangs- und Bußgelder für Fehlverhalten). Zusätzlich könnte eine unabhängige, behördlich organisierte **Preisvergleichsplattform** für mehr Transparenz sorgen.

Im Übrigen wird es darum gehen, zunächst kurzfristig eine möglichst bürokratiearme Regulierung der Endkundenentgelte (etwa in Form der „Price-Cap-Regulierung light“ wie von der Monopolkommission vorgeschlagen), und perspektivisch eine Zugangsregulierung einzuführen. Für den Vollzug der kurzfristig neuen Aufgaben braucht es eine **Preisaufsicht**. Die **BNetzA** wäre dafür geeignet. Denn sie ist bereits tief in der Energieregulierung verankert, personell und organisatorisch stärker im Bereich netzgebundene Infrastruktur aufgestellt als das ebenfalls grundsätzlich in Frage kommende BKartA und verfügt über spezifische Fachkenntnisse, die für eine effektive Preisaufsicht erforderlich sind. Für die perspektivisch anstehende Aufgabe der Zugangsregulierung liegen umfangreiche institutionelle Erfahrungen aus den Strom- und Gasmärkten bei der BNetzA vor. Durch eine Zusammenarbeit mit dem BKartA und den Landeskartellbehörden würde die dort vorhandene spezifisch wettbewerbsrechtliche Kompetenz genutzt, insbesondere unterstützend bei der Überwachung von Marktmissbrauch. Rechtlich umsetzen ließe sich eine Aufnahme der Preisregulierung der Fernwärmeversorgung im EnWG. Zwar könnte auch ein eigenes Fernwärmegesetz erwogen werden. Insbesondere da bzgl. des institutionellen Rahmens weitgehend identische Regeln zum EnWG zu schaffen wären, sprechen jedoch insgesamt die besseren Gründe für eine Verankerung im EnWG.

## VIII. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARegV	Anreizregulierungsverordnung
AVBFernwärmeV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKartA	Bundeskartellamt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BNetzA	Bundesnetzagentur
EE	Erneuerbare-Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWGKostV	Energiewirtschaftskostenverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FVU	Fernwärmeversorgungsunternehmen
GasNEV	Gasnetzentgeltverordnung
GasNZV	Gasnetzzugangsverordnung
GBK	Große Beschlusskammer Energie
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HEL	Preis für extra leichtes Heizöl
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LKartA	Landeskartellbehörde
MTS-K	Markttransparenzstelle für Kraftstoffe
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
StromNZV	Stromnetzzugangsverordnung

## IX. ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Prozess der Bestimmung von Erlösbergrenze und Netzentgelte. Quelle: eigene Nachbildung (Bundesnetzagentur 2024a) .....	15
Abbildung 2: Schritte einer Verbraucherbeschwerde bei Strom- und Gasverträgen. Quelle: eigene Darstellung (vgl. Bundesnetzagentur 2024e).....	17
Abbildung 3: Kompetenzen und Zuständigkeiten einer Preisaufsichtsbehörde. Quelle: eigene Darstellung .....	26

## X. LITERATURVERZEICHNIS

AGFW (2024): Überblick - Fakten und Antworten zu Fernwärme. Abrufbar unter: <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/energiewende-politik/ueberblick-fakten-und-antworten-zu-fernwaerme>.

Autoriteit Konsument & Markt (2024): Tarieven warmte en koude. Abrufbar unter: <https://www.acm.nl/nl/energie/warmte-en-koude/warmtetarieven/tarieven-warmte-en-koude>.

BKartA (2012): Sektoruntersuchung Fernwärme. Abschlussbericht gemäß § 32e GWB. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Budzinski, O., Haucap, J. (2019): DICE Ordnungspolitische Perspektiven: Kartellrecht und Ökonomik: Institutions matter!. Abrufbar unter: [https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/102\\_OP\\_Budzinski\\_Haucap.pdf](https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/102_OP_Budzinski_Haucap.pdf).

Bundeskartellamt (2024a): Das Bundeskartellamt. Jahresbericht 2023/24. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht\\_2023\\_24.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht_2023_24.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

Bundeskartellamt (2024b): Missbrauchsaufsicht. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/Missbrauchsaufsicht/Missbrauchsaufsicht\\_DS/missbrauchsaufsicht\\_DS\\_node.html#doc55614bodyText4](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/Missbrauchsaufsicht/Missbrauchsaufsicht_DS/missbrauchsaufsicht_DS_node.html#doc55614bodyText4).

Bundeskartellamt (2024c): Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/MarkttransparenzstelleFuerKraftstoffe/MTS-K\\_Infotext/mts-k\\_node.html#frage1](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/MarkttransparenzstelleFuerKraftstoffe/MTS-K_Infotext/mts-k_node.html#frage1).

Bundeskartellamt (2024d): Organigramm des Bundeskartellamtes. Abrufbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sonstiges/Organigramm.html>.

Bundeskartellamt (2024e): Sektoruntersuchungen & Abhilfemaßnahmen. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/Sektoruntersuchungen/sektoruntersuchungen\\_node.html#frage1](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/Sektoruntersuchungen/sektoruntersuchungen_node.html#frage1).

Bundeskartellamt (2024f): Über uns. Abrufbar unter: [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Bundeskartellamt/UeberUns/ueberuns\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Bundeskartellamt/UeberUns/ueberuns_node.html).

Bundesnetzagentur (2015): Beschlusskammer 9. Abrufbar unter: [https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK9-GZ/2014/BK9-14-0704/bk9140704\\_download\\_bf.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK9-GZ/2014/BK9-14-0704/bk9140704_download_bf.pdf).

Bundesnetzagentur (2023): Monitoringbericht 2023. Abrufbar unter: <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Monitoringberichte/MonitoringberichtEnergie2023.pdf>.

Bundesnetzagentur (2024a): Anreizregulierung von Strom- und Gasnetzbetreibern. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Elektrizitaetund-Gas/Netzentgelte/Anreizregulierung/start.html>.

Bundesnetzagentur (2024b): Wesentliche Elemente der Anreizregulierung. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/WesentlicheElemente/start.html>.

Bundesnetzagentur (2024c): Netzzugang und Messwesen. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzzugang-Messwesen/start.html>.

Bundesnetzagentur (2024d): Entscheidungen in Missbrauchsverfahren gemäß §§ 30, 31 EnWG. Abrufbar unter: [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK08/BK8\\_08\\_MissV/BK8\\_MissV.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK08/BK8_08_MissV/BK8_MissV.html).

Bundesnetzagentur (2024e): Verbraucherbeschwerde. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/BeschwerdeSchlichtung/artikel.html>.

Bundesnetzagentur (2024f): Aufgaben und Struktur. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/AufgabenStruktur/start.html>.

Bundesnetzagentur (2024g): Beschlusskammern. Abrufbar unter: [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK\\_Start.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK_Start.html).

Bundesnetzagentur (2024h): Große Beschlusskammer Energie. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/GBK/start.html>.

Bundesnetzagentur (2024i): Beschlusskammer 8. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK08/BK8.html>.

Bundesnetzagentur (2024j): Bundesnetzagentur als Arbeitgeberin. Abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Karriere/ArbeitgeberBNetzA/start.html#:~:text=Wir%20besch%C3%A4ftigen%20ca.,sowie%20an%2044%20weiteren%20Standorten.>

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001599.pdf>.

dena (2023): Regulatorische Modelle für eine klimaneutrale Fernwärme in Deutschland. Abrufbar unter: [https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2023/Regulatorische\\_Modelle\\_fuer\\_eine\\_klimaneutrale\\_Fernwaerme\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2023/Regulatorische_Modelle_fuer_eine_klimaneutrale_Fernwaerme_in_Deutschland.pdf).

Deutscher Bundestag (2024): Zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur: Eine Übersicht zur Rechtsprechung des EuGH und Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1011308/1d63ba5879c3f6dcdf81905f11210a92/WD-3-052-24-pdf.pdf>.

DMB (2024): Faire und bezahlbare Fernwärme für Mietende. Forderungspapier des Deutschen Mieterbundes. Abrufbar unter: [https://mieterbund.de/app/uploads/2024/06/Forderungspapier-Fernwaerme\\_DMB\\_170724.pdf](https://mieterbund.de/app/uploads/2024/06/Forderungspapier-Fernwaerme_DMB_170724.pdf).

Legler, D. (2023): Die Preisänderungsklausel in Wärmelieferverträgen nach der AVB-FernwärmeV: Aktuelle Rechtslage und mögliche Ansätze zu einer etwaigen (normativen) Weiterentwicklung. Abrufbar unter: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-12/23-11-30%20Gutachten%20Preis%C3%A4nderungsklausel%20Fernw%C3%A4rme\\_final.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-12/23-11-30%20Gutachten%20Preis%C3%A4nderungsklausel%20Fernw%C3%A4rme_final.pdf).

LKartB Hessen (2021): Sektoruntersuchung „Fernwärmemarkt Hessen“ der Landeskartellbehörde Hessen. Abrufbar unter: [https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-12/abschlussbericht\\_sektoruntersuchung\\_fernwaerme.pdf](https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-12/abschlussbericht_sektoruntersuchung_fernwaerme.pdf).

LKartB NRW (2020): Sektoruntersuchung Fernwärme der Landeskartellbehörde Nordrhein-Westfalen. Abrufbar unter: [https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/sektoruntersuchung\\_fernwaerme\\_2020.pdf](https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/sektoruntersuchung_fernwaerme_2020.pdf).

Mankiw, N. G., Taylor, M. P. (2018): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Stuttgart.

Monopolkommission (2024): Wettbewerb 2024 - XXV. Hauptgutachten. Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB. Abrufbar unter: <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>.

Mundt, A. (2024): Erfolg der Wärmewende durch effektivere Preisaufsicht sichern, EnWZ (im Erscheinen)

Öko-Institut (2023): Preise und Preistransparenz als Akzeptanzfaktor in der Fernwärme. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet\\_kurzanalyse\\_fw\\_preistransparenz\\_10\\_2023.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet_kurzanalyse_fw_preistransparenz_10_2023.pdf).

Verbraucherschutzministerkonferenz (2024): Presseprotokoll der 20. Verbraucherschutzministerkonferenz am 14. Juni 2024 in Regensburg. Bayern.

vzbv (2021): Renditen für Netzbetreiber viel zu hoch. Bundesnetzagentur muss Eigenkapitalzinssätze für Strom und Gasnetzbetreiber deutlich nach unten ändern. Berlin.

vzbv (2022): Energiepreiskrise: steigende Fernwärmepreise. Abrufbar unter: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-08/Kurzpapier%20FW\\_Preise\\_220530.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-08/Kurzpapier%20FW_Preise_220530.pdf).

vzbv (2023a): Fernwärmepreise: vzbv verklagt E.ON und Hansewerk Natur. Abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/fernwaermepreise-vzbv-verklagt-eon-und-hansewerk-natur>.

vzbv (2023b): Verbraucherrechte im Strommarkt stärken. Abrufbar unter: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-04/23-04-05\\_Stellungnahme\\_Europ%C3%A4isches\\_Strommarktdesign.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-04/23-04-05_Stellungnahme_Europ%C3%A4isches_Strommarktdesign.pdf).

vzbv (2023c): Eigenkapitalzinssätze nicht erhöhen. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Eck punktepapier der Bundesnetzagentur zur Eigenkapitalverzinsung im Strom und Gasbereich. Berlin.

vzbv (2024): Für ein modernes Verbraucherrecht im Fernwärmesektor. Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) für mehr Transparenz und Kostengerechtigkeit im Fernwärmerecht. Berlin.