



Sachstand

Gesetzliche Förderung der Transformation von Wärmenetzen

Gesetzliche Förderung der Transformation von Wärmenetzen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 051/25
Abschluss der Arbeit: 09.07.2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Wäre ein gesetzlicher Förderanspruch verfassungsgemäß?	4
2.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	4
2.2.	Finanzierungskompetenz des Bundes	5
2.3.	Kommunale Selbstverwaltung	5
2.4.	Gleichheitsgrundsatz	6
3.	Wie verhält sich die Förderung zum Bundeshaushalt?	6
3.1.	Keine spezialgesetzliche Grundlage erforderlich, aber möglich	6
3.2.	Budgethoheit des Parlaments und Sondervermögen	6
4.	Welche EU-Vorgaben sind zu beachten?	7
5.	Andere Förderansprüche (Beispiele)	7
5.1.	Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)	7
5.2.	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz	7
5.3.	Steuerliche Förderung energetischer Sanierungen	7
6.	Internationale Beispiele gesetzlicher Förderansprüche	8

1. Einleitung

Der Wärmemarkt ist mit rund 59 Prozent der größte Endenergieverbrauchssektor in Deutschland.¹ Die klimaneutrale Wärmeversorgung ist daher ein zentraler Baustein zur Erreichung der Klimaziele.

Wärmenetze bieten eine effiziente Lösung, um viele Gebäude in dicht besiedelten Gebieten mit Wärme zu versorgen. Heute stammen rund 80 Prozent der über Netze verteilten Wärme aus fossilen Energieträgern.

Das Wärmeplanungsgesetz sieht vor, dass über Wärmenetze verteilte Energie bis 2045 klimaneutral erzeugt werden soll.² Das Gebäudeenergiegesetz erkennt den Anschluss an ein Wärmenetz als Erfüllungsoption an und fördert damit ebenfalls den Ausbau. Seit September 2022 besteht die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW)³.

Die BEW soll Investitionen anregen, die den Anteil erneuerbarer Energien an verteilter Netzwärme steigern und den Ausbau der Netze fördern. Gefördert werden Investitionen, Begleitmaßnahmen, Machbarkeitsstudien und Betriebskosten für Anlagen zur Erzeugung und Bereitstellung erneuerbarer Wärme. Die Förderung läuft 2028 aus. Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag angekündigt, die BEW gesetzlich zu regeln und finanziell aufzustocken.⁴ Ein Gesetzesentwurf liegt bislang nicht vor.

Dieser Sachstand prüft, ob einer gesetzlichen Regelung grundsätzliche verfassungsrechtliche und etwaige andere Hürden entgegenstehen. Dies ist zu verneinen, hängt aber von der konkreten Ausgestaltung eines solchen Gesetzes ab. Zudem beleuchtet der Sachstand Förderansprüche in anderen Sektoren und im Ausland.

2. Wäre ein gesetzlicher Förderanspruch verfassungsgemäß?

2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Ein Fördergesetz zur Dekarbonisierung von Wärmenetzen muss mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Die Gesetzgebungskompetenz für ein entsprechendes Fördergesetz dürfte beim Bund liegen. Grundlage ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“), der ausdrücklich auch die „Energiewirtschaft“ umfasst. Nach Art. 72 Abs. 2 GG darf der Bund nur tätig werden, wenn dies zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Eine zersplitterte Förderlandschaft könnte Planungsunsicherheit erzeugen und den Ausbau erneuerbarer Wärmeerzeugung

1 <https://www.bdew.de/energie/waermemarkt/>.

2 <https://www.bdew.de/energie/faq-fernwaerme/#4>.

3 <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/LqynJ78mbcSrTH7lL83?3>.

4 S. 35/Zeiln 1139-1140, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

behindern. Auch gibt es bundesländerübergreifende Wärmenetze.⁵ Dies ließe sich für eine bundeseinheitliche Regelung anführen.

Daneben kommt auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“) in Betracht. Dieser umfasst auch Regelungen zum Klimaschutz, etwa durch die Einsparung fossiler Energie.⁶

2.2. Finanzierungskompetenz des Bundes

Nach dem Konnexitätsprinzip darf der Bund grundsätzlich nur finanzieren, wenn er auch für die Verwaltung zuständig ist (Art. 104a Abs. 1 GG). Dies gilt auch für Subventionen.⁷ Die Verwaltungskompetenz liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 83 GG). Hiervon lassen sich Abweichungen argumentieren, z. B. über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG (selbständige Bundesoberbehörden für „Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“).⁸ Für Geldleistungsgesetze sieht das Grundgesetz Ausnahmen vor: Art. 104a Abs. 3, 104b und 104c GG ermöglichen eine Bundesfinanzierung auch ohne eigene Verwaltungskompetenz. Z. B. gilt nach Art. 104a Abs. 3 GG: „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.“ Ein solches Bundesgesetz müsste im Detail einige Voraussetzungen erfüllen. Z. B. darf die Geldleistung nicht im Ermessen der Verwaltungsbehörde stehen (im Wesentlichen auch nicht der Höhe nach), sondern muss auf einer gebundenen Entscheidung beruhen.⁹ Ein Anspruch des Empfängers auf die Leistung ist jedoch nicht erforderlich. Steuervergünstigungen fallen nicht unter Art. 104a Abs. 3 GG.¹⁰

2.3. Kommunale Selbstverwaltung

Wärmenetze gelten als natürliche Monopole mit etwa 500 Anbietern, meist Stadtwerke in kommunalem Besitz. Der Gesetzgeber müsste insoweit je nach Ausgestaltung des Fördergesetzes auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht achten (Art. 28 Abs. 1 GG). Art. 28 Abs. 1 GG dürfte jedoch einer Förderung nicht grundsätzlich entgegenstehen.¹¹

5 <https://www.boell.de/de/2023/07/03/grenzueberschreitende-waermeversorgung-zwischen-deutschland-frankreich-und-polen>.

6 Seiler, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 74 Rn. 89.1.

7 BVerfGE 22, 180, 216 f.; Kämmerer, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 124 Rn. 29: „In der Regel folgt die Kompetenz für die Vergabe von Subventionen dem Sachzusammenhang mit der Zuständigkeit für den Sachbereich, auf den der wirtschaftliche Vorteil bezogen ist“.

8 Suerbaum, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 87 Rn. 27.

9 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 104a Rn. 35.

10 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 104a Rn. 35.

11 Vgl. Hellermann, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 28 Rn. 43 f.

2.4. Gleichheitsgrundsatz

Im Bereich staatlicher Leistungen hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Ungleichbehandlungen sind zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nur, dass der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten verteilen darf. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt.¹²

Ziel der BEW ist es, die Wirtschaftlichkeitslücke zwischen fossiler Fernwärme und erneuerbaren Lösungen zu schließen. Die Förderung dient dem Klimaschutz und folgt damit grundsätzlich sachlichen Gründen.

3. Wie verhält sich die Förderung zum Bundeshaushalt?

3.1. Keine spezialgesetzliche Grundlage erforderlich, aber möglich

Fördermittel werden häufig als sogenannte Etatzuwendungen gewährt, also auf Grundlage des Haushaltsgesetzes. Dieses reicht grundsätzlich als Rechtsgrundlage aus.¹³ Eine darüberhinausgehende spezialgesetzliche Regelung kann aber erforderlich sein, wenn Grundrechte Dritter betroffen sind. Das war zum Beispiel bei einseitigen Pressesubventionen der Fall.¹⁴ Bei der Förderung von Wärmenetzen ist das eher nicht ersichtlich.

Wärmenetze sind Monopole und alle Betreiber potenziell förderfähig. Dies spricht dafür, dass eine spezialgesetzliche Grundlage nicht zwingend notwendig wäre. Sie wäre aber möglich, z. B. um die Planungssicherheit für Wärmenetzbetreiber zu erhöhen.

3.2. Budgethoheit des Parlaments und Sondervermögen

Im Falle eines spezialgesetzlichen Förderanspruchs würde das Haushaltsgesetz die Mittel bereitstellen (§ 3 Bundeshaushaltsordnung) – wie etwa in der Sozialgesetzgebung. Ein spezialgesetzlicher Anspruch könnte je nach Ausgestaltung den Haushaltsgesetzgeber stärker binden als eine flexible Förderrichtlinie. Bei einer Förderrichtlinie wie der BEW bestimmt der Haushaltsgesetzgeber im Bundeshaushaltsgesetz, wie hoch das finanzielle Volumen ist, das für die Förderung zur Verfügung steht.

Alternativ könnte ein Fördergesetz statt aus dem Bundeshaushalt über den Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert werden. Der KTF ist ein Sondervermögen nach dem Klima- und Transformationsfondsgesetz (KTFG). Finanzielle Mittel aus dem Klima- und Transformationsfonds dürfen nur für solche Maßnahmen verwendet werden, die mit der Zweckbestimmung des Fonds vereinbar sind.

¹² BVerfGE 122, 1 (23).

¹³ S. 6, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1004784/WD-5-063-24-pdf.pdf>.

¹⁴ BVerwGE 58, 45 (48).

§ 2 Abs. 1 KTFG bestimmt:

„Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz [...] dienen. Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben.“

Die BEW wird aus dem KTF finanziert. Es sprechen schlüssige Gründe dafür, dass ein Fördergesetz grundsätzlich ebenfalls unter die Zweckbestimmung fallen würde. Im Übrigen ist der Gesetzgeber frei, den definierten Zweck des KTF (durch eine Änderung) weiter auszugestalten.

4. Welche EU-Vorgaben sind zu beachten?

Das EU-Beihilfenrecht ist ein Teil des EU-Wettbewerbsrechts und regelt staatliche Beihilfen an Unternehmen, um den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt zu schützen. Es soll verhindern, dass staatliche Unterstützungen einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige unzulässig bevorzugen und dadurch den Wettbewerb verzerren.¹⁵ Die EU-Kommission hat die BEW beihilferechtlich genehmigt.¹⁶ Die Bundesregierung müsste ein künftiges Fördergesetz bei inhaltlichen Abweichungen erneut der EU-Kommission melden („notifizieren“).

5. Andere Förderansprüche (Beispiele)

5.1. Erneuerbare-Energien-Gesetz

Das EEG enthält subventionsähnliche Fördermechanismen für erneuerbare Stromerzeugung. Netzbetreiber müssen Strom aus erneuerbaren Quellen abnehmen und vergüten – teils über feste Einspeisevergütungen, teils über Marktprämien (vgl. § 19). Die EEG-Umlage hingegen wurde 2023 abgeschafft.¹⁷ Die Finanzierung dieser Fördermechanismen erfolgt nun vollständig über den Klima- und Transformationsfonds.

5.2. Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz

Nach § 7 des KWKG besteht ein Anspruch auf Zahlung von Zuschlägen, wenn Strom aus hocheffizienten KWK-Anlagen (z. B. Blockheizkraftwerke) eingespeist oder selbst verbraucht wird.

5.3. Steuerliche Förderung energetischer Sanierungen

Nach § 35c Einkommensteuergesetz gelten Steuervorteile für energetische Maßnahmen am selbst genutzten Wohngebäude.

15 <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/state-aid.html>.

16 <https://www.vku.de/presse/pressemittelungen/vku-zur-genehmigung-der-foerderung-energieeffiziente-waerme-netze-durch-eu-kommission/>.

17 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/novelle-eeg-gesetz-2023-2023972>.

6. Internationale Beispiele gesetzlicher Förderansprüche

Der Anteil von Fernwärme an der Wärmeversorgung variiert europaweit stark. Hoch ist er in Skandinavien, im Baltikum und Teilen Osteuropas. In Österreich, den Niederlanden und Deutschland nimmt der Anteil zu. Fossile Brennstoffe dominieren allerdings weiterhin. Wo erneuerbare Energien eingesetzt werden, werden diese meist durch Biomasse bereitgestellt.

In Dänemark dürfen Fernwärmeanbieter per Gesetz keine Gewinne ausschütten. Wärmenetze befinden sich oft in kommunaler oder genossenschaftlicher Trägerschaft. Ein Ausbau erfolgt nur, wenn ein Kostenvergleich zeigt, dass Fernwärme die günstigste Lösung ist.¹⁸

Eine vergleichende Analyse bietet das EU-Projekt „Overview of District Heating and Cooling Markets and Regulatory Frameworks under the Revised Renewable Energy Directive“.¹⁹ Weitere Informationen finden sich in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste „Aspekte der Wärmewende im EU-Vergleich“.²⁰

18 <https://www.oeko.de/publikation/fernwaerme-im-europaeischen-vergleich-ausgewaehlte-ableitungen-fuer-deutschland/>.

19 Tilia, TU Wien, IREES, Öko-Institut, Fraunhofer ISI, European Commission (2022), „Overview of District Heating and Cooling Markets and Regulatory Frameworks under the Revision Renewable Energy Directive“, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e28b0c8-eac1-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en>.

20 <https://www.bundestag.de/resource/blob/979938/WD-5-083-23-pdf.pdf>.