

BEZAHLBARKEIT VON FERNWÄRME LANGFRISTIG SICHERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum überarbeiteten Entwurf einer Verordnung des Bundesministeriums für Energie und Klimaschutz (BMWK) zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung

4. Dezember 2024

Impressum

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

Team Energie und Bauen
energie@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

Inhalt

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
I. EINLEITUNG	5
II. DIE POSITIONEN IM EINZELNEN	6
1. § 1 Gegenstand der Verordnung, Begriffsbestimmungen	6
1.1 Keine Anwendung der AVBFernwärmeV beim Betriebsführungs-Contracting	6
1.2 Definition Kleinstnetz	6
2. § 1b Veröffentlichungspflichten	7
3. § 2 Vertragsschluss	7
4. § 3 Anpassung der Wärmeleistung	7
4.1 Anpassung der Wärmeleistung um bis zu 50 Prozent	8
4.2 Anpassung der Wärmeleistung um mehr als 50 Prozent	8
5. § 4 Art der Versorgung, Änderung der Allgemeinen Versorgungsbedingungen	9
6. § 8 Baukostenzuschüsse	9
7. § 24 Abrechnung, Preisänderungsklauseln	9
7.1 Hintergrund zu Preisänderungsklauseln in Wärmelieferungsverträgen	9
7.2 Die Änderungsvorschläge des BMWK	11
8. § 25 Abrechnung, Abrechnungsinformationen, Verbrauchsinformationen	14
9. § 33 Einstellung der Versorgung, fristlose Kündigung	15
9.1 Verhältnismäßigkeit von Energiesperren	15
9.2 Information von Mieter:innen	15
9.3 Abwendungsvereinbarungen	15
9.4 Informationsweitergabe an Sozialhilfeträger	16
III. WEITERER REFORMBEDARF IM BEREICH WÄRMENETZE	16
1. Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht	16
2. Schlichtungsverfahren	17
3. Wärmenetzregister und -karte zur besseren Vergleichbarkeit von Wärmenetzen	18
4. Dekarbonisierung der Wärmenetze fair finanzieren	20

VERBRAUCHERRELEVANZ

Derzeit heizen etwa drei Viertel der privaten Haushalte mit fossilen Gas- und Ölheizungen, 14 Prozent nutzen Fernwärme, die ebenfalls überwiegend aus fossilen Energien erzeugt wird.

Bis 2045 muss aber der gesamte Gebäudebestand klimaneutral beheizt werden, weshalb Erdgas- und Ölheizungen mittelfristig komplett ersetzt werden müssen. Daher misst die Bundesregierung dem Ausbau und der Dekarbonisierung von Wärmenetzen eine wichtige Rolle zu.

Der vzbv unterstützt diese Entwicklung, fordert aber gleichzeitig mehr Transparenz und Verbraucherrechte im Fernwärmebereich. Das Fernwärmerecht stammt weitgehend noch aus dem Jahr 1980 und ist nicht mehr zeitgemäß.

Eine Untersuchung des vzbv¹ zeigt, wie unterschiedlich die Preise für Fernwärme je nach Netz sein können – und wie unterschiedlich sich die Preise seit 2023 regional entwickelt haben. Aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten können Fernwärme-Kund:innen derzeit nur schlecht einschätzen, ob der Wärmepreis in einem Netz eher hoch oder niedrig ist. Dies wird künftig immer relevanter, da zunehmend mehr Verbraucher:innen eine defekte Öl- oder Gasheizung nach den neuen Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) ersetzen müssen.

¹ vzbv, 2024: vzbv-Studie: Fernwärmepreise bleiben auf hohem Niveau. Verbraucherzentrale Bundesverband fordert: Fernwärmemarkt muss endlich verbraucherfreundlicher werden; <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-studie-fernwaermepreise-bleiben-auf-hohem-niveau>, aufgerufen am 12.08.2024

ZUSAMMENFASSUNG

Der Ausbau der Fernwärme wird als ein wichtiger Baustein für eine klimaneutrale Energieversorgung der Zukunft angesehen. Derzeit beziehen etwa 14 Prozent aller Haushalte in Deutschland Fernwärme. Mit Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung² wird dieser Anteil in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich ansteigen. Daher müssen jetzt Transparenz und Verbraucherrechte so gestärkt werden, dass Fernwärme zu einer attraktiven Lösung für mehr Verbraucher:innen werden kann.

Daher begrüßt der vzbv, dass das BMWK im Nachgang zur Länder- und Verbändeanhörung im August 2024 einen überarbeiteten Entwurf zur Novellierung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) vorgelegt hat und dieser am 18. Dezember 2024 vom Kabinett beschlossen werden soll. Der vorliegende Entwurf enthält eine Reihe weiterer wichtiger Verbesserungen für die privaten Verbraucher:innen und stellt darüber hinaus eine grundlegende Modernisierung des Fernwärmerechts dar. An einigen Stellen gibt es aus Sicht des Verbraucherschutzes jedoch noch Nachbesserungsbedarf.

Der vzbv begrüßt unter anderem, dass

- das Recht der Verbraucher:innen, ihren Leistungsbezug bedarfsgerecht anzupassen grundsätzlich erhalten bleiben soll,
- die Höhe des Baukostenzuschusses auf 50 Prozent beschränkt und
- die Vorkehrungen zum Schutz vor Energiesperren verbessert werden sollen.

Der vzbv fordert unter anderem, dass

- nach Preissteigerungen von über 20 Prozent aufgrund einer Änderung der Preisänderungsklausel Sonderkündigungen möglich sind,
- eindeutige Sachverhalte definiert werden, unter denen ein Abweichen von den als Regelfälle beschriebenen Vorgaben zur Formulierung der Preisänderungsklauseln gerechtfertigt ist, und
- ein verpflichtendes Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung (Schlichtung) für den Bereich Wärmenetze eingeführt wird.

Der vzbv fordert darüber hinaus unter anderem die Umsetzung der folgenden Punkte zur Regulierung der Fernwärme in einem Bundesgesetz:

- Die Einführung einer bundesweiten Preisaufsicht zur einheitlichen Kontrolle der Preise und ihrer Zusammensetzung.
- Die Einführung eines deutschlandweiten Wärmenetzregister mit Wärmenetzkarte.
- Die Festlegung eines verpflichtenden Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung (Schlichtung) für den Bereich Wärmenetze.
- Eine grundsätzliche Regelung zur fairen Verteilung der durch die Dekarbonisierung der Wärmenetze entstehenden Kosten.

² Vgl. energate.de 09.08.2022: Diskussionspapier. Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung wird konkreter; <https://www.energate-messenger.de/news/224518/gesetz-zur-kommunalen-waermeplanung-wird-konkreter>; aufgerufen am 13.08.2022

I. EINLEITUNG

Nachdem ein erster Anlauf zur Novellierung der AVBFernwärmeV im Jahr 2022 nicht weiterverfolgt wurde, hat das BMWK im August 2024 einen neuen Referentenentwurf vorgelegt und zur Konsultation gestellt. Aufbauend auf den eingegangenen Stellungnahmen und der fortlaufenden öffentlichen Diskussion hat das BMWK den Entwurf überarbeitet und weiterentwickelt. Diesen Entwurf stellt das Ministerium zur Fortsetzung und Abschluss der Verbändeanhörung erneut zur Konsultation. Mit dieser Novellierung der AVBFernwärmeV soll das Fernwärmerecht von Grund auf modernisiert und zukunftssicher gemacht werden. Das BMWK strebt dabei attraktive Rahmenbedingungen für Kund:innen und Fernwärmeversorgungsunternehmen (FVU) zur Versorgung mit Fernwärme an, die Rechte der Verbraucher:innen und die Transparenz sollen gestärkt, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Ausbau und die Dekarbonisierung der Wärmenetze stabilisiert und der Rechtsrahmen an die fortschreitende Digitalisierung angepasst werden. Die bisher in einer gesonderten Verordnung geregelten Vorgaben zur Verbrauchserfassung und Abrechnung³ werden dabei in die AVBFernwärmeV überführt.

Der vzbv begrüßt die Möglichkeit, erneut Stellung zu diesem wichtigen Regelungsvorhaben nehmen zu können. Aufgrund der knappen Bearbeitungszeit von lediglich vier Arbeitstagen konzentriert sich der vzbv an dieser Stelle vor allem auf diejenigen Punkte, die sich im Vergleich zum Entwurf aus dem August 2024 geändert haben. Darüber hinaus verweist der vzbv auf seine Stellungnahme zum vorherigen Entwurf, die weiterhin Gültigkeit hat.⁴ Das BMWK hat nach Einschätzung des vzbv grundsätzlich einen guten Kompromiss zwischen den berechtigten Interessen der Wärmekund:innen und der FVU gefunden. An einigen Stellen sieht der vzbv jedoch weiteren Verbesserungsbedarf, der nachfolgend dargestellt wird.

Es ist aber auch klar, dass im Rahmen dieser Verordnung nicht alle offenen Fragen hinsichtlich des Ausbaus und der Dekarbonisierung der Wärmenetze beantwortet werden können. Dies umfasst etwa neben grundsätzlichen Fragen zur Finanzierung der Wärmewende auch die Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht sowie eines deutschlandweiten Wärmenetzregisters mit Wärmenetzkarte.

³ Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme und Fernkälte (FFVAV)

⁴ vzbv, 2024: Fernwärme muss endlich verbraucherfreundlicher werden. vzbv nimmt Stellung zur Novellierung der Fernwärmeverordnung – Fernwärmepreise bleiben auch im zweiten Quartal 2024 auf hohem Niveau; <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/fernwaerme-muss-endlich-verbraucherfreundlicher-werden>, aufgerufen am 02.12.2024

II. DIE POSITIONEN IM EINZELNEN

1. § 1 GEGENSTAND DER VERORDNUNG, BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

1.1 Keine Anwendung der AVBFernwärmeV beim Betriebsführungs-Contracting

§ 1 Abs. 1 des Entwurfs des BMWK definiert den Anwendungsbereich der Verordnung als die „gewerbliche Lieferung von Wärme aus einem Gebäudenetz oder einer Wärmeerzeugungsanlage [...], die jeweils nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers stehen.“ Die Verordnung ist entsprechend für die gewerbliche Versorgung mit Wärme aus einem Gebäudenetz oder einer Wärmeerzeugungsanlage anzuwenden, die jeweils nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers steht. Damit werden auch dezentrale Wärmenetze, die teilweise als Nahwärme oder Wärme-Contracting bezeichnet werden, erfasst. Der vzbv begrüßt diese Klarstellung, da in der Vergangenheit Wärme-Contractoren im Verdacht standen, die Transparenzvorgaben der AVBFernwärmeV unterlaufen zu haben.⁵

In der Verordnungsbegründung stellt das Ministerium darüber hinaus klar, dass Fälle des sogenannten „Betriebsführungs-Contractings“, in denen regelmäßig keine hohen Investitionen des Energieversorgers oder -dienstleisters erforderlich werden, weiterhin vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind. Der vzbv hatte in seiner Stellungnahme eine solche Klarstellung gefordert und begrüßt sie entsprechend. Da nach Abschluss des Verordnungsprozesses die Begründungen nicht im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden, sollte diese Präzisierung jedoch direkt in den Verordnungstext geschrieben werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Adressaten der Verordnung Kenntnis von diesem nicht unerheblichen Punkt erlangen. Dies verbessert die Transparenz und die Rechtssicherheit.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert § 1 Abs. 1 um folgenden Satz zu ergänzen:

Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind Fälle, in denen für die Herstellung der Wärmeversorgung keine hohen Investitionen des Energieversorgers oder -dienstleisters erforderlich werden.

1.2 Definition Kleinstnetz

Der Vorschlag des BMWK enthält in § 1a eine Reihe von Begriffsbestimmungen. Dies umfasst auch die Definition einer neuen Kategorie „Kleinstnetz“. Im Vergleich zum vorherigen Entwurf wurde die Definition von Kleinstnetzen geändert. So sollen diese nun folgendermaßen definiert werden: „ein Wärmenetz, das eine thermische Gesamtnennleistung von weniger als 5 Megawatt aufweist und nicht mehr als 100 Hausanschlüsse versorgt“. Für den Fall, dass es sich bei dem FVU um ein Kleinstunternehmen oder ein kleines Unternehmen handelt und dieses die Wärme zur Versorgung eines einzelnen Gebäudes, eines Gebäudenetzes oder eines Kleinstnetzes liefert, müssen die Veröffentlichungspflichten nach § 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 sowie 5 bis 8 und Abs. 2 nicht angewendet werden.⁶

⁵ MieterInnenBündnis VoNO!via & Co, 2023: OFFENER BRIEF. Die Vonovia muss auf ihre überhöhten Heizkostenforderungen verzichten; <https://novonovia.mieterinnenrat.de/wp-content/uploads/2024/01/24-01-09-MBVC-Offener-Brief-an-Vonovia-zu-Heizkostenabrechnungen.pdf>, aufgerufen am 16.06.2024

⁶ Die jeweiligen vertrags- und produktspezifischen Informationen müsse allerdings auf anderem Wege rechtzeitig vor Vertragsschluss zur Verfügung gestellt werden.

Der vzbv erkennt an, dass bei wirklich kleinen Netzen, insbesondere dann, wenn diese genossenschaftlich betrieben werden, Ausnahmen von den Transparenzvorschriften sinnvoll sind. In vielen Fällen existiert schlichtweg keine Internetseite, auf der die Transparenzangaben veröffentlicht werden könnten. In seiner vorherigen Stellungnahme hatte der vzbv gefordert, die Kategorie Kleinstnetz ganz zu streichen und die Ausnahmen auf die Versorgung eines einzelnen Gebäudes und Gebäudenetze zu beschränken. Durch die neue Definition der Kategorie Kleinstnetz sowie die zusätzliche Kopplung der beschriebenen Ausnahme an die Unternehmensgröße sieht der vzbv seine Bedenken jedoch ausreichend berücksichtigt.

Allerdings muss sichergestellt werden, dass Kund:innen darüber informiert werden, welche Transparenzvorschriften in ihrem Fall gelten, also ob das Wärmenetz über das sie versorgt werden, unter die in § 1b Abs. 4 genannten Ausnahmen fällt oder nicht. Dies könnte durch die Einführung eines verpflichtenden Wärmenetzregisters gewährleistet werden (siehe dazu [Abschnitt III.3.](#)).

2. § 1B VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN

§ 1b des Entwurfs enthält die neugefassten und deutlich erweiterten Veröffentlichungspflichten der FVU. Der Entwurf des BMWK greift dabei auch Forderungen des vzbv auf. Der vzbv begrüßt dies und sieht darin eine entscheidende Verbesserung der Transparenz in der Fernwärme.

Der überarbeitete Entwurf enthält zudem die Vorgabe, dass die Transparenzangaben maschinenlesbar veröffentlicht werden müssen. Der vzbv begrüßt diese Ergänzung, da hierdurch eine Auswertung dieser Informationen deutlich erleichtert wird.

Darüber hinaus sieht der überarbeitete Entwurf vor, dass bei Anwendung der Preisänderungsklauseln der prozentuale Anteil des die Energieträgerkosten abdeckenden Preisfaktors an der jeweiligen Preisänderung verständlich gesondert auszuweisen ist. Der vzbv begrüßt diese zusätzliche Präzisierung als weiteren Beitrag für mehr Transparenz. Derzeit weisen FVU, die den gleichen Index für Kosten- und Marktelement nutzen, teilweise nicht gesondert aus, welcher Anteil dieses Index das Kostenelement abbildet und welcher das Marktelement. Stattdessen werden die beiden Anteile aggregiert und als ein gemeinsames Preisglied unter Verwendung nur einer einzigen Indexzahl ausgewiesen. Dadurch ist bisher für Verbraucher:innen nicht erkennbar, in welchem Verhältnis Kosten- und Marktelement in der Preisformel abgebildet werden.

3. § 2 VERTRAGSSCHLUSS

Der überarbeitete Entwurf des BMWK setzt in § 2 Abs. 3 die Vorgaben aus der Europäischen Energieeffizienzrichtlinie zu grundlegenden vertraglichen Rechten in der Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung um.⁷

Der vzbv begrüßt diesen Schritt als Beitrag zu mehr Transparenz.

4. § 3 ANPASSUNG DER WÄRMELEISTUNG

In § 3 wird geregelt, unter welchen Umständen die zwischen FVU und Kund:innen vereinbarte Wärmeleistung des Wärmeanschlusses nachträglich von Kundenseite angepasst werden kann.

⁷ Vgl. Amtsblatt der EU: EMPFEHLUNG (EU) 2024/2481 DER KOMMISSION vom 13. September 2024 mit Leitlinien für die Auslegung der Artikel 21, 22 und 24 der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die verbraucherbezogenen Bestimmungen; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402481, aufgerufen am 03.12.2024

4.1 Anpassung der Wärmeleistung um bis zu 50 Prozent

Die in § 3 Abs. 1 geregelte Möglichkeit für Kund:innen, ihre Wärmeleistung jährlich ohne weiteren Nachweis bis zum Schwellenwert von 50 Prozent reduzieren zu können, bleibt weitgehend erhalten. Neu hinzu kommt die Aufnahme einer Bagatellgrenze, wonach das Leistungsanpassungsrecht auf Fälle begrenzt wird, bei denen die begehrte Leistungsanpassung fünf oder mehr Prozent der tatsächlich vereinbarten Leistung beträgt.

Aus den Beratungen der Verbraucherzentralen wissen wir, dass auch heute noch bei Vertragsabschluss die Anschlussleistung teilweise falsch bestimmt wird. So werden Hausanschlüsse oftmals pauschal auf einen bestimmten Wert festgelegt, ohne die tatsächlichen Wärmebedarfe vorher zu messen. In Mehrfamilienhäusern sind Leerstände von Wohnungen möglich, die ebenfalls bei der Anschlussleistung berücksichtigt werden müssen. Auch durch ein verändertes Nutzungsverhalten (beispielsweise Absenkung der Heiztemperatur im Winter) kann sich die benötigte Wärmeleistung ändern. Eine aktuelle Untersuchung des Energieberatungsunternehmens senercon kommt zu dem Schluss, dass 62 Prozent der untersuchten Anschlüsse deutlich überdimensioniert sind.⁸

Der vzbv hatte sich deshalb dafür eingesetzt, das nachträgliche Recht zur Leistungsanpassung grundsätzlich zu erhalten, und begrüßt diese Änderung entsprechend.

4.2 Anpassung der Wärmeleistung um mehr als 50 Prozent

In § 3 Abs. 2 soll geregelt werden, dass Kund:innen bei einer Reduktion um mehr als 50 Prozent im Vergleich zur vertraglich vereinbarten Leistung eine Leistungsanpassung oder eine Kündigung des Versorgungsvertrages mit zweimonatiger Frist verlangen können, sofern sie die Leistung nachweislich durch den Einsatz erneuerbarer Energien ersetzen wollen. Hierbei können alle Erfüllungsoptionen des GEG eingesetzt werden. Der Nachweis hierüber wird mittels der auch im GEG verankerten Unternehmererklärung und mittels Bestätigung der Belieferung mit erneuerbarer Energie erfolgen. § 3 Abs. 3 legt wiederum fest, dass dieses Anpassungsrecht bei kleinen Wärmenetzen⁹ während der Erstvertragslaufzeit nicht besteht.

Nach Auffassung des vzbv wäre es aus Sicht der privaten Haushalte weiterhin wünschenswert, dass auch über solche Netze versorgten Haushalte die Möglichkeit haben, ihre Anschlussleistung um mehr als 50 Prozent anzupassen – etwa nach einer energetischen Sanierung. Vor dem Hintergrund, dass bei kleinen, dezentralen Netzen die Reduzierung des Grundpreises aufgrund der Leistungsanpassung einzelner Anschlussnehmer:innen ein deutlich höheres Gewicht hat als in zentralen Fernwärmenetzen, hält der vzbv die vorgeschlagene Lösung für insgesamt akzeptabel.

⁸ Senercon, 2024: Gutachten zeigt Potenzial für Kosteneinsparungen und zusätzliche Fernwärme-Anschlüsse durch Optimierung der Anschlussleistung; <https://www.senercon.de/fw-studie/>, aufgerufen am 02.12.2024

⁹ Hierbei handelt es sich 1. um Wärmenetze zur Versorgung eines einzelnen Gebäudes durch eine einzelne GEG-konforme Heizungsanlage – etwa eine Contracting-Lösung für ein großes Mehrfamilienhaus auf Basis einer Großwärmepumpe oder eines Holzhackschnitzel-BHKW – sowie 2. um Gebäudenetze nach der Definition des GEG (Versorgung von zwei bis 16 Gebäuden und bis zu 100 Wohneinheiten) und 3. um in der AVBFernwärmeV erstmals definierte Kleinstnetze (thermische Gesamtnennleistung bis zu fünf Megawatt aufweist und Versorgung von bis zu 100 Hausanschlüssen).

5. § 4 ART DER VERSORGUNG, ÄNDERUNG DER ALLGEMEINEN VERSOR- GUNGSBEDINGUNGEN

Im Vergleich zum vorherigen Entwurf enthält der Vorschlag des BMWK eine zusätzliche Klarstellung, dass eine Änderung der allgemeinen Versorgungsbedingungen durch das FVU, die nicht ordnungsgemäß sechs Wochen vor dem beabsichtigten Inkrafttreten angekündigt wurde, erst sechs Wochen nach der tatsächlichen Bekanntgabe wirksam wird.

Der vzbv begrüßt diese Änderung als Beitrag zur Transparenz und Angleichung der Regeln für Wärmenetze an diejenigen der Gasversorgung.

6. § 8 BAUKOSTENZUSCHÜSSE

Der Entwurf des BMWK sieht vor, die maximale Höhe der Baukostenzuschüsse in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen bei Gasnetzen von 70 auf 50 Prozent abzusenken. Der vzbv hatte dies in der Vergangenheit gefordert und begrüßt diese Regelung entsprechend.

Insbesondere vor dem Hintergrund der langen Vertragslaufzeiten von Wärmelieferverträgen ist nicht ersichtlich, warum Wärmekund:innen einen höheren Anteil der Investitionen für ihren Hausanschluss bezahlen sollen als die Anschlussnehmer:innen im Bereich Gas.

7. § 24 ABRECHNUNG, PREISÄNDERUNGSKLAUSELN

7.1 Hintergrund zu Preisänderungsklauseln in Wärmelieferungsverträgen

Wärmelieferungsverträge werden überwiegend mit einer Erstlaufzeit von zehn Jahren abgeschlossen, um den Betreibern der Netze ausreichend Planungssicherheit hinsichtlich ihrer Investitionen zu geben. Da die Kostenentwicklung für ein FVU jedoch über einen so langen Zeitraum nicht vorhersehbar ist, sind in den meisten Verträgen Preisanpassungsklauseln enthalten. Bei diesen Preisänderungsklauseln¹⁰ handelt es sich um Formeln, mit denen FVU Preisindizes beispielsweise zu Brennstoffkosten mit Berechnungsfaktoren in Beziehung setzen, die sie selbst im Rahmen ihrer jeweiligen Preiskalkulationen ermittelt haben. Dadurch können FVU sich verändernde Kosten über die langen Laufzeiten der Wärmelieferungsverträge automatisch auf ihre Kund:innen wälzen. Das FVU hat somit die Möglichkeit, seine Preise für Endkund:innen anzupassen, ohne dass dabei der Liefervertrag geändert oder die Kund:innen über Preisänderungen gesondert informiert werden müssen.

Diese Form der Vertragsgestaltung ist einer der fundamentalen Unterschiede von Wärmelieferverträgen zu Strom- und Gaslieferverträgen. Dort bedeutet jede Preisänderung eine Änderung der Vertragsbedingungen, was wiederum eine Pflicht zur Benachrichtigung der Kund:innen über diese Preisänderung und ein Recht der Kund:innen auf eine außerordentliche Kündigung begründet.

Kostenelement

Die Preisgleitklauseln setzen sich aus einem Kostenelement und einem Marktelement zusammen. Die Kosten der Wärmeerzeugung werden in der Regel durch Marktindizes der zur Wärmeversorgung eingesetzten Brennstoffe abgebildet. Da Erdgas derzeit noch die dominierende Energiequelle zur Erzeugung von leitungsgebundener Wärme

¹⁰ Preisänderungsklauseln in Wärmelieferungsverträgen werden auch als Preisgleitklauseln bezeichnet.

ist, wird bei der großen Mehrheit der Wärmenetze dementsprechend ein Erdgasindex für das Kostenelement des Arbeitspreises verwendet.

Aber auch für andere Energieträger (beispielsweise Heizöl und Holzhackschnitzel) werden regelmäßig Indizes für das Kostenelement verwendet. Bei anderen Wärmeerzeugungstechnologien, wie beispielsweise Geothermie oder Abwärme, existieren keine öffentlich zugänglichen Indizes.

Marktelement

Neben der Abbildung ihrer jeweiligen Kosten sind FVU verpflichtet, den gesamten Wärmemarkt angemessen zu berücksichtigen. Diese nur sehr allgemeine Formulierung hat es FVU bisher ermöglicht, den Wärmemarkt in dem Marktelement ihrer Preisänderungsklausel auf unterschiedlichem Weg abzubilden:

- ✦ ein von öffentlicher Stelle bereitgestellter spezifischer Index für den gesamten Wärmemarkt, wie beispielsweise den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts.¹¹
- ✦ ein Index, der den aktuell in der Erzeugung von leitungsgebundener Wärme dominierenden Brennstoff Erdgas abbildet.

Ziel des Marktelements ist es, im Monopolmarkt des jeweiligen Wärmenetzes dafür zu sorgen, dass sich der vom FVU verlangte Preis nicht gänzlich losgelöst von den allgemeinen Entwicklungen auf dem Wärmemarkt entwickeln kann. Wenn beispielsweise ein FVU seinen Brennstoff zu höheren Preisen einkauft, als es dem generellen Marktgeschehen entspricht, kann es diese erhöhten Preise nicht 1:1 an seine Kund:innen weitergeben. Das Marktelement ist folglich als eine Art Korrektiv angelegt und soll von seiner Konzeption her eine verbraucherschützende Wirkung haben.¹²

Gewichtung von Kosten- und Marktelement

Aktuell legt die AVBFernwärmeV fest, dass sowohl die Kosten des FVU als auch der Wärmemarkt angemessen berücksichtigt werden müssen. Neben der genauen Ausgestaltung von Kosten- und Marktelement ist auch die Gewichtung der beiden Elemente damit nur vage beschrieben. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seiner fortlaufenden Rechtsprechung allerdings im Grundsatz festgelegt, dass die beiden Elemente gleichwertig nebeneinanderstehen. So hat der BGH bei der Überprüfung von Preisänderungsklauseln auf ihre Angemessenheit hin eine jeweils hälftige Gewichtung von Kosten- und Marktelement bis jetzt immer als sachgerecht anerkannt. Aus dieser Formulierung lässt sich ableiten, dass der BGH damit einen Standardfall definiert. Wenn ein FVU hiervon abweicht, müsse es begründen, warum „ausnahmsweise eine hälftige Aufteilung nicht sachgerecht und auch nicht (mehr) geeignet sei, sowohl angemessen an den Kosten, als auch am Wärmemarkt orientiert zu sein.“¹³

¹¹ Statistisches Bundesamt: Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz) - Lange Reihen der Fachserie 17 Reihe 2 von Januar 2005 bis Juni 2022; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/Publikationen/Downloads-Erzeugerpreise/erzeugerpreise-lange-reihen-pdf-5612401.html>; aufgerufen am 22.02.2024

¹² Vgl. Legler, Dr. Dirk, 2023: Die Preisänderungsklausel in Wärmelieferverträgen nach der AVBFernwärmeV: Aktuelle Rechtslage und mögliche Ansätze zu einer etwaigen (normativen) Weiterentwicklung – eine rechtsgutachterliche Untersuchung – erstellt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.; https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-12/23-11-30%20Gutachten%20Preis%C3%A4nderungsklausel%20Fernw%C3%A4rme_final.pdf, S. 34

¹³ Legler, 2023: S. 53

In der Praxis findet eine solche Abweichung vom Regelfall jedoch recht häufig statt. Dabei wird das Kostenelement oft zu 70 Prozent, das Marktelement zu 30 Prozent gewichtet. Aber auch eine Gewichtung von 90 Prozent Kostenelement zu 10 Prozent Marktelement findet statt. Das Bundeskartellamt untersucht deshalb derzeit, ob bei insgesamt sechs FVU durch „eine zu geringe Gewichtung der allgemeinen Preisentwicklung im Wärmebereich die jeweils konkret verwendete Preisanpassungsklausel im Ergebnis [...] überschießende Preissteigerungen zur Folge hatte.“¹⁴

Neben dem vzbv und anderen Verbänden hat auch die Monopolkommission die „Stärkung des Marktelements gegenüber dem Kostenelement“ als eine der zentralen Forderungen ihres 25. Hauptgutachtens im Bereich Fernwärme aufgestellt.¹⁵

Die Zusammenstellung der jeweiligen Preisänderungsklausel durch das FVU – also die Auswahl der im Kosten- und Marktelement verwendeten Indizes und deren jeweilige Gewichtung – hat erheblichen Einfluss darauf, wie sich die Preise eines laufenden Fernwärmevertrags entwickeln, wie die Marktbeobachtung des vzbv bereits 2022 anhand einer beispielhaften Analyse der Preisentwicklung und -zusammensetzung von drei ausgewählten Fernwärmeanbietern zeigen konnte. So betrug die jährliche Preissteigerung der Anbieter einmal knapp 28 Prozent, einmal 67 Prozent und einmal 92 Prozent. Der Anbieter mit der höchsten Steigerungsrate hatte seine Preise dementsprechend mehr als dreimal so stark erhöht wie der Anbieter mit der geringsten Steigerung.¹⁶

7.2 Die Änderungsvorschläge des BMWK

Der Entwurf des BMWK enthält eine Reihe von Verbesserungen. Der vzbv sieht in den Änderungsvorschlägen für § 24 verschiedene seiner Forderungen umgesetzt und begrüßt sie. Allerdings gibt es noch weiteren Verbesserungsbedarf. Der Entwurf des BMWK stellt zunächst klar, dass Indizes in den Preisänderungsklauseln weiter zugelassen sind. Sowohl hinsichtlich des Kostenelements als auch des Marktelements gibt es jedoch eine Reihe von Konkretisierungen.

Kostenelement

So sollen im Kostenelement zukünftig die verwendeten Energieträger sowie die Beschaffungsstruktur angemessen genau abgebildet werden müssen. Damit Verbraucher:innen die Möglichkeit haben, dies nachzuprüfen, werden FVU im Rahmen der Transparenzvorschriften in § 1b dazu verpflichtet, die entsprechenden Informationen zu veröffentlichen. Gleichzeitig wird festgelegt, dass FVU alternativ zur Verwendung eines Index das Kostenelement auch über die tatsächlichen Kosten abbilden können.

Der vzbv begrüßt das Ansinnen des BMWK, die Vorgaben an die Preisänderungsklauseln eindeutiger zu fassen und in § 24 Abs. 1 den Begriff „angemessen“ ein Stück weit genauer zu definieren. Der vzbv ist allerdings der Auffassung, dass das Kostenelement noch eindeutiger definiert werden sollte, um ein hohes Maß an Rechtssicherheit – sowohl für die FVU als auch für die Verbraucher:innen – zu erreichen. Die vom BMWK gewählte Formulierung lässt Raum für Interpretationen und riskiert, dass weiterhin

¹⁴ Bundeskartellamt, 2023: Bundeskartellamt prüft Preisanpassungsklauseln bei Fernwärme; https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16_11_2023_Fernwaerme.html, aufgerufen am 26.02.2024

¹⁵ Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten Wettbewerb 2024, <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, aufgerufen am 06.08.2024

¹⁶ vzbv, 07/2022: Energiepreiskrise: Steigende Fernwärmepreise. Beispielhafte Analyse der Preisentwicklung und -zusammensetzung dreier ausgewählter Anbieter von Fernwärme; https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-08/Kurzpapier%20FW_Preise_220530.pdf, aufgerufen am 10.08.2022.

langwierige Rechtsstreitigkeiten darüber geführt werden, ob das Kostenelement die Kostenstruktur eines FVU wirklichkeitsnah genug wiedergibt, oder nicht. Aus diesem Grund fordert der vzbv, die im Entwurf des BMWK vorgesehene Option zur Abbildung des Kostenelements über die tatsächlichen Kosten verpflichtend zu machen.

Nach Auffassung des vzbv würde durch die Verwendung der tatsächlichen Kosten ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet. Kund:innen könnten dann bei Durchführung der Preisanpassungen Auskunft und gegebenenfalls Nachweis über die jeweiligen Wärmebezugskosten des Fernwärmeversorgers verlangen.¹⁷

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, das Kostenelement so festzulegen, dass die tatsächlich entstandenen Kosten und die tatsächlich eingesetzten Energieträger abgebildet werden müssen (Kostenidentität).¹⁸

Marktelement

Der Entwurf des BMWK sieht in § 24 Absatz 1 vor, dass FVU das Marktelement rechtsicher über den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts abbilden können. Für eine Preisänderungsformel, die den Wärmepreisindex nutzt, würde somit die Vorgabe zur angemessenen Berücksichtigung des Wärmemarktes automatisch als erfüllt gelten.

Der vzbv sieht dies als einen Schritt in die richtige Richtung. Dass neben dem Wärmepreisindex aber auch weiterhin andere Erfüllungsoptionen möglich bleiben, ist allerdings inkonsequent. Der vzbv fordert deshalb, die Abbildung des Marktelements durch den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts grundsätzlich verpflichtend zu machen. Durch die fortlaufende Dekarbonisierung der Wärmeversorgung wird auch der Wärmepreisindex automatisch immer stärker von fossilfreien Wärmegewinnungstechnologien geprägt.

Hierdurch würden die Preise, die Verbraucher:innen in unterschiedlichen Wärmenetzen zahlen, auch besser vergleichbar: Zwar ist jedes Wärmenetz unterschiedlich und hat deshalb eine andere Kostenstruktur. Die Gesamtheit des Wärmemarkts muss aber in identischer Form in den Preisänderungsklauseln abgebildet werden, da sich jedes FVU auf den identischen Wärmemarkt bezieht.

Begründete Ausnahmen sollte es nur dann geben, wenn Netze zu einem Zeitpunkt auf weitestgehend erneuerbare Energien umgestellt werden, zu dem der Wärmepreisindex noch stark fossil geprägt ist („Frontrunner-Klausel“). Für solche Fallkonstellationen wäre zu überlegen, ob nicht die Einführung eines gesonderten Index für den erneuerbaren Wärmemarkt durch das Statistische Bundesamt angebracht wäre. Entsprechend bräuchte es eine eindeutige Regelung, wann welcher Index zur Anwendung kommen muss.

Falls die Verwendung des Wärmepreisindex nicht grundsätzlich verpflichtend gemacht werden soll, muss mindestens die Verwendung von Gas-Börsenpreisindizes im Marktelement ausgeschlossen werden. Gas-Börsenpreisindizes sind auch deshalb ungeeignet zur Abbildung des Wärmemarkts, weil sie „nichts über die Kostenentwicklung der ande-

¹⁷ Vgl. Legler, 2023: S. 31

¹⁸ Zur Überprüfung müssten diese Kosten gegenüber einer noch einzurichtenden Preisaufsicht beziehungsweise bei Rechtsstreitigkeiten gegenüber dem Gericht nachgewiesen werden.

ren Brennstoffe auf dem Wärmemarkt aus[sagen] und [...] allein deswegen die Verhältnisse auf dem Wärmemarkt nicht abbilden [können].“¹⁹ Auch wenn derzeit Erdgas der meist genutzte Brennstoff bei der Beheizung von Gebäuden ist, so bildet es nicht den gesamten Wärmemarkt ab. Zudem wird die Verwendung von erneuerbaren Energien im Wärmemarkt zu- und von Erdgas abnehmen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert die Abbildung des Marktelements im Arbeitspreis durch den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts grundsätzlich verpflichtend zu machen. Ausnahmen hiervon müssen im Verordnungstext definiert von den FVU nachgewiesen werden.

Gewichtung von Kosten- und Marktelement

Der überarbeitete Entwurf des BMWK präzisiert die Vorgaben hinsichtlich des Marktelements insofern, als nun auch die gleiche Gewichtung von Kosten- und Marktelement zum Regelfall erklärt wird. Der vzbv begrüßt diesen Schritt, da hierdurch, wie vom vzbv gefordert, mehr Verbindlichkeit hergestellt wird. Da es sich aber auch hier nur um einen nicht näher bestimmten Regelfall handelt, braucht es nach Auffassung des vzbv eine klare Definition von Ausnahmetatbeständen, unter denen von dieser Regel abgewichen werden kann.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert die gleiche Gewichtung von Kosten- und Marktelement grundsätzlich verpflichtend zu machen. Ausnahmen hiervon müssen im Verordnungstext definiert von den FVU nachgewiesen werden.

Muster einer Preisänderungsklausel zum Arbeitspreis

Der Entwurf des BMWK sieht vor, erstmalig das Muster einer Preisänderungsklausel in die Verordnung mitaufzunehmen, bei dessen Anwendung die Vorgaben nach § 24 Abs. 1 Satz 1 zum Arbeitspreis automatisch als erfüllt gelten. Dieses Muster beinhaltet Abstimmung auf die tatsächlichen Kosten im Kostenelement, die Abbildung des Wärmemarkts durch den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts sowie die hälftige Gewichtung von Kosten- und Marktelement. Andere Klauselgestaltungen bleiben allerdings weiterhin möglich.

Der vzbv begrüßt die Einführung der Musterpreisänderungsklausel als wichtige Orientierung für die FVU, wie sie ihre Klauseln ausgestalten können. Um eine hohe Rechtssicherheit für FVU und Verbraucher:innen zu erreichen, sollten nach Auffassung des vzbv allerdings die zentralen Vorgaben aus dem Muster

- ❖ Abbildung des Kostenelements über die tatsächlichen Kosten
- ❖ Abbildung des Marktelements über den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts
- ❖ Hälftige Gewichtung von Kosten- und Marktelement

verpflichtend gemacht werden.

¹⁹ Legler, 2023: S. 40

Sonderkündigungsrecht bei Preissprüngen aufgrund einer Änderung der Preisänderungsklausel

Das grundsätzliche Recht zur einseitigen Änderung der Versorgungsbedingungen und damit auch der Preisänderungsklauseln durch die FVU, ohne dass den Kund:innen dadurch ein Recht auf Sonderkündigung entsteht, soll laut Vorschlag des BMWK bestehen bleiben.

Der vzbv sieht hierin ein weiteres Beispiel für die zu schwache Stellung der Verbraucher:innen bei Wärmelieferverträgen im Vergleich zu Strom und Gas. Aus diesem Grund sollte ein Recht auf Sonderkündigungen nach Preissteigerungen von über 20 Prozent im Rahmen einer Änderung der Preisänderungsklausel gelten.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert nach § 4 Absatz 2 folgenden Absatz 2a zu ergänzen:

Sofern die einseitige Änderung der allgemeinen Versorgungsbedingungen nach Absatz 2 eine Änderung der verwendeten Preisänderungsklausel beinhaltet und die geänderte Preisänderungsklausel zu einer Preissteigerung von mehr als 20 Prozent führt, hat der Kunde das Recht, den Vertrag außerordentlich mit Wirkung spätestens zum Ende des ersten Jahres nach Wirksamwerden der Preisänderung zu kündigen. Die Kündigung ist dabei binnen acht Wochen nach Wirksamwerden der Preisänderung in Textform gegenüber dem Fernwärmeversorgungsunternehmen unter Angabe des gewählten Wirksamkeitszeitpunkts zu erklären.

8. § 25 ABRECHNUNG, ABRECHNUNGSINFORMATIONEN, VERBRAUCHSINFORMATIONEN

In der vorherigen Version des Verordnungsentwurfs sollten FVU verpflichtet werden, ihren Kund:innen innerhalb von sechs Wochen nach Beendigung des abzurechnenden Zeitraums beziehungsweise nach Beendigung des Lieferverhältnisses eine Rechnung stellen müssen. Hierbei würde es sich um eine weitere Anpassung an Regelungen für Strom- und Gaslieferverträge handeln (§ 40c Abs. 2 EnWG). Der überarbeitete Entwurf sieht nun vor, dass FVU nicht sechs Wochen, sondern vier Monate Zeit für die Rechnungsstellung bekommen sollen. Der vzbv geht davon aus, dass diese deutlich längere Frist damit begründet werden soll, dass die in den Preisänderungsklauseln verwendeten Indizes teilweise erst mehrere Monate nach dem abgebildeten Zeitraum verfügbar sind. Damit Verbraucher:innen jedoch nicht unnötig lange auf ihre Abrechnung warten müssen, schlägt der vzbv vor, an dieser Stelle zu präzisieren, dass sich die Frist von sechs Wochen auf die Veröffentlichung der entsprechenden Indizes bezieht.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert § 25 Abs. 1 folgendermaßen zu fassen:

Das Fernwärmeversorgungsunternehmen ist verpflichtet, dem Kunden die Rechnung spätestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des letzten für die Abrechnung benötigten Wertes aller in der Preisänderungsklausel verwendeten Indizes zu übermitteln.

9. § 33 EINSTELLUNG DER VERSORGUNG, FRISTLOSE KÜNDIGUNG

9.1 Verhältnismäßigkeit von Energiesperren

Gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs sollen FVU berechtigt werden, die Belieferung bei Zahlungsrückständen trotz Mahnung einen Monat nach Androhung der Sperre einzustellen. Entgegen der bisherigen Regelung soll damit der Zeitpunkt der Einstellung der Belieferung um zwei Wochen verlängert werden. Ein Zahlungsrückstand muss mindestens 100 Euro betragen. Mit Androhung der Sperre müssen die FVU die Kund:innen über die Möglichkeit informieren, einen Härtefall zu begründen, nach dem eine Sperre unzumutbar ist. Die Verhältnismäßigkeit der Versorgungssperre ist nach dem Wortlaut insbesondere dann nicht gewahrt, wenn eine Gefahr für Leib oder Leben besteht.

Dieser Maßstab gewährleistet nach Auffassung des vzbv keinen hinreichenden Schutz vulnerabler Verbrauchergruppen. Nach Auffassung des vzbv sollten zur Konkretisierung nicht abschließende Regelbeispiele geschaffen werden, in denen Versorgern die Einstellung der Versorgung untersagt ist: insbesondere während der Heizperiode, bei minderjährigen Kindern im Haushalt oder Kindern, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden, bei Schwangeren im Haushalt und bei Kranken, Schwerbehinderten und Pflegebedürftigen. Mit § 33 Abs. 3 soll FVU die Pflicht auferlegt werden, Kund:innen bei Zahlungsrückständen und Zahlungsverzug über Möglichkeiten zu informieren, die Einstellung der Versorgung zu vermeiden, ohne dass für die Kund:innen Mehrkosten entstehen. So muss beispielsweise auf örtliche Hilfsangebote, Transferleistungen oder Vorauszahlungssysteme hingewiesen werden.

Der vzbv hatte diese Angleichung an die Informationspflichten der Strom- und Gasgrundversorger bereits in der Vergangenheit gefordert und begrüßt diese Regelung entsprechend.

9.2 Information von Mieter:innen

FVU sollen zudem gemäß § 33 Abs. 4 auch Informationspflichten gegenüber Mieter:innen auferlegt werden, wenn den Vermieter:innen als Kund:innen der Unternehmen wegen Zahlungsrückständen eine Sperre droht.

Der vzbv begrüßt diese Regelung, weil Mieter:innen somit über eine mögliche Einstellung der Belieferung zumindest in Kenntnis gesetzt werden.

9.3 Abwendungsvereinbarungen

FVU sollen außerdem verpflichtet werden, spätestens bei Ankündigung der Sperre die Möglichkeit einer Abwendungsvereinbarung nach § 33 Abs. 6 zur Vermeidung der Sperre zu unterbreiten. Eine Abwendungsvereinbarung muss die Möglichkeit einer zinsfreien Ratenzahlung zur Tilgung der Zahlungsrückstände beinhalten. Je nach Höhe des Zahlungsrückstands muss die Ratenzahlungsvereinbarung über einen angemessenen Zeitraum von sechs bis 18 Monaten angeboten werden. Bei Rückständen von mehr als 300 Euro gilt eine Ratenzahlung über zwölf bis 24 Monate als angemessen. Die Abwendungsvereinbarung ist ein wichtiges Instrument zum Schutz vulnerabler und von Energiearmut betroffener Haushalte. Aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen geht hervor, dass einige Energieversorgungsunternehmen in der Abwendungsvereinbarung eine Frist für die Annahme des Angebots setzen. Daher hält der vzbv eine gesetzliche Klarstellung für ratsam, dass die Abwendungsvereinbarung bis zur Sperre angenommen werden kann. Kund:innen können eine Stundung der Ratenzahlungsvereinbarung über drei Monate verlangen. Die Stundungsmöglichkeit ist für

Verbraucher:innen insbesondere bei einer Unterzahlung durch die Sozialbehörden oder Erstbeantragungen von finanziellen Hilfen essentiell.

Der vzbv begrüßt die Stundungsmöglichkeit ausdrücklich.

9.4 Informationsweitergabe an Sozialhilfeträger

Der vzbv empfiehlt außerdem, eine neue Regelung zu schaffen, nach der FVU örtliche Sozialhilfeträger darüber informieren können, dass bei Kund:innen eine Einstellung der Belieferung aufgrund von Zahlungsrückständen angedroht wurde. Ziel ist es, dass der zuständige Sozialhilfeträger frühzeitig eingreifen kann, um die drohende Versorgungseinstellung durch finanzielle Unterstützung und Beratung zu verhindern. Die Weitergabe der Kundendaten darf jedoch nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Person erfolgen, wobei diese zuvor klar über die Freiwilligkeit und den Zweck der Datenweitergabe aufgeklärt werden muss.

VZBV-FORDERUNGEN

Der vzbv fordert die Konkretisierung der Unverhältnismäßigkeit einer Einstellung der Belieferung in §33 Abs. 2, die die Gefahr für Leib und Leben durch Regelungsbeispiele ergänzt.

Der vzbv fordert die gesetzliche Klarstellung, dass eine Abwendungsvereinbarung bis zum Zeitpunkt der Sperre angenommen werden darf.

III. WEITERER REFORMBEDARF IM BE- REICH WÄRMENETZE

1. EINFÜHRUNG EINER BUNDESEINHEITLICHEN PREISAUFSICHT

Bei Wärmenetzen handelt es sich um natürliche Monopole. Ein Wettbewerb kann nur stattfinden, wenn sich Verbraucher:innen im Rahmen des Heizungswechsels für ein neues Heizsystem entscheiden. Ist der private Haushalt an ein Wärmenetz angeschlossen, findet kein Wettbewerb mehr statt, da es, im Gegensatz zum Strom- und Gasmarkt, für ein Netz nur einen Anbieter gibt. Dazu kommt, dass das BMWK an der langen Erstlaufzeit von zehn Jahren festhalten will. Ein Wechsel in dieser Zeit ist für Verbraucher:innen in der Regel nicht möglich. Die Monopolkommission hält das jeweilige Fernwärmeunternehmen in seinem Versorgungsgebiet für marktbeherrschend,²⁰ das Oberlandesgericht Düsseldorf bezeichnet die Fernwärmemärkte als idealtypische Monopolmärkte.²¹ Dennoch sieht das BMWK für diesen Sektor nach wie vor keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung vor.

Wenn im Rahmen der Novellierung der AVBFernwärmeV keine bundeseinheitliche Preisaufsicht umsetzen lässt, hätte nach Auffassung des vzbv parallel zur Verordnungsnovellierung ein Gesetz auf den Weg gebracht werden müssen, dass diese und andere grundsätzlichen Fragen zur Organisation des Marktes für leitungsgebundene

²⁰ Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten Wettbewerb 2024, <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, aufgerufen am 06.08.2024

²¹ OLG Düsseldorf, 4. August 2010, VI-2 Kart 8/09 (V), Tz. 31 (juris), aufgerufen am 06.08.2024

Wärme regelt. Die Forderung nach einer Preisaufsicht wird von einer Reihe unterschiedlicher Institutionen geteilt:

So sieht die Monopolkommission angesichts des Fehlens kartellbehördlicher Entscheidungen und methodischer Schwächen ein Vollzugsdefizit bei der Missbrauchsaufsicht.²² Auch die Deutsche Energie-Agentur (dena) hält eine Preisregulierung bei leitungsgebundener Wärme für erforderlich, um die Akzeptanz zu steigern und neue Kund:innen zu gewinnen.²³ Und auch das Umweltbundesamt unterstützt eine bundesweite Preisaufsicht: „Eine entsprechende unabhängige Stelle [zur Regulierung der Fernwärme] sollte auch die im Rahmen von Preisanpassungen verwendeten Preisindizes prüfen. Die Überwachung sollte auch die korrekte Verwendung der Indizes umfassen und ggf. bei einem Verdacht auf fehlerhafte Preisanpassungen aktiv werden können, wodurch Vertrauen bei den Kunden*Kundinnen erhöht werden kann. Die Regulierungsbehörde kann neben den genannten Aspekten auch darauf achten, dass Dritte diskriminierungsfrei erneuerbare Wärme und Abwärme in bestehende Wärmenetze einspeisen können, womit der Anteil erneuerbarer Wärme und Abwärme schneller steigen kann. [...] Durch entsprechende personelle Ressourcen können die Aufgaben auch deutlich umfassender wahrgenommen werden [als nach der derzeitigen Zuständigkeit durch die von Personalmangel betroffenen Kartellämter]: es sind umfassendere und regelmäßige Preisprüfungen möglich, wodurch Missbrauch schneller entdeckt werden kann. Darüber hinaus kann schneller auf Beschwerden von Kunden*Kundinnen reagiert werden. Dies stärkt das Vertrauen seitens der Kunden*Kundinnen in die leitungsgebundene Wärmeversorgung.“²⁴

Nicht zuletzt haben die Bundesländer auf ihrer 20. Verbraucherschutzministerkonferenz die Bundesregierung gebeten, zu prüfen, „ob sich durch die Einrichtung einer bundesweiten, unabhängigen und effektiven Preisaufsicht, z.B. über eine Stärkung und Erweiterung bestehender behördlicher Aufsicht, etwa beim Bundeskartellamt oder der Bundesnetzagentur (siehe Strom- und Gassektor), Preisprüfungen regelmäßiger und umfassender umsetzen lassen und ob kartellrechtlichen Missständen frühzeitiger begegnet werden kann oder ob die Einführung einer Preisaufsicht mit einem Genehmigungsvorbehalt von Entgelterhöhungen ggf. über spezifischen Schwellenwertgrenzen angezeigt erscheint.“²⁵

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert eine bundesweite Preisaufsicht zur einheitlichen Kontrolle der Preise und ihrer Zusammensetzung in der Fernwärme.

2. SCHLICHTUNGSVERFAHREN

Anders als im Strom- und Gasmarkt gibt es für den Fernwärmesektor kein für die Versorgungsunternehmen verpflichtendes außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren, in dem sich Verbraucher:innen an eine Schlichtungsstelle wenden können.

²² Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten Wettbewerb 2024, <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, aufgerufen am 06.08.2024

²³ dena, 2023: Regulatorische Modelle für eine klimaneutrale Fernwärme in Deutschland, S. 85; <https://www.dena.de/newsroom/publikationsdetailansicht/pub/studie-regulatorische-modelle-fuer-eine-klimaneutrale-fernwaeerme-in-deutschland/>, aufgerufen am 26.02.2024

²⁴ Umweltbundesamt, 2023: Preise und Preistransparenz als Akzeptanzfaktor in der Fernwärme; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/preise-preistransparenz-als-akzeptanzfaktor-in-der>, aufgerufen am 26.02.2024

²⁵ 20. Verbraucherschutzministerkonferenz, 14.06.2024, https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/protokoll-presse-vsmk-2024_1718354850.pdf, aufgerufen am 06.08.2024

Der überarbeitete Entwurf des BMWK enthält zwar bei den Vorgaben zum Vertragsinhalt nach § 2 Abs. 3 Nr. 7 den Verweis auf ein „Streitbeilegungsverfahren gemäß Artikel 22“, allerdings wird selbiges in Art. 22 nicht weiter ausgeführt.

Einzelne FVU nehmen bereits freiwillig an Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung teil. Dies sollte jedoch, analog zu den Bereichen Strom und Gas, verpflichtend sein.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert für den Bereich Fernwärme eine Schlichtungsstelle zu benennen, für die eine Teilnahmeverpflichtung für die FVU besteht.

3. WÄRMENETZREGISTER UND -KARTE ZUR BESSEREN VERGLEICHBARKEIT VON WÄRMENETZEN

Durch den Ausbau der Wärmenetze werden zunehmend mehr Verbraucher:innen vor die Entscheidung gestellt werden, ob sie sich an ein Wärmenetz anschließen lassen wollen.

Derzeit ist die Datenlage hinsichtlich der Fernwärmeversorgung allerdings schlechter als bei Strom- und Gas. Da FVU nicht unter die Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) fallen, sind sie zu deutlich weniger Datenlieferungen gegenüber staatlichen Stellen verpflichtet.²⁶ Eine solide Datengrundlage und eine damit einhergehende Transparenz sind jedoch Voraussetzung für die politische Steuerung, das Monitoring der Wärmewende und für wohlinformierte Entscheidungen der privaten Haushalte.

Das BMWK hat im Juli 2023 ein Eckpunktepapier zur Schaffung eines Wärmenetzregisters veröffentlicht, zu dem sich der vzbv positioniert hat.²⁷ Der vzbv teilt die Einschätzung des BMWK über die Notwendigkeit, die zentralen Daten zu Wärmenetzen zu erfassen und an einer Stelle gebündelt verfügbar zu machen. Eine Teilnahme der FVU sollte verpflichtend sein, damit alle Netze in der Datenbank aufgeführt werden. So würden auch die Landeskartellbehörden und das Bundeskartellamt bei der Durchführung von Sektoruntersuchungen und Prüfverfahren erheblich davon profitieren, wenn die hierfür notwendigen Daten nicht gesondert erhoben werden müssten, sondern bereits vorlägen. Auch diejenige Institution, welche die noch zu schaffende Preisaufsicht übernehmen würde, würde von einer solchen Datenbank profitieren.²⁸ Auch die Monopolkommission

²⁶ Vgl. Umweltbundesamt, 2021: Systemische Herausforderung der Wärmewende – Abschlussbericht, S. 234: „Die zur Verfügung stehenden Daten für eine Bestandsaufnahme der Fernwärmeversorgung in Deutschland liegen gegenüber vergleichbaren Energiesektoren wie der Strom- und Gasversorgung nur in deutlich schlechterer Qualität und Detailtiefe vor. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass der Fernwärmesektor im Gegensatz zu den Sektoren der Elektrizitäts- und Gasversorgung bisher nicht liberalisiert wurde. [...] Der Fernwärmesektor unterfällt auch nicht dem deutschen Energiewirtschaftsgesetz. Die Unternehmen sind bisher nur zu marginalen Datenlieferungen verpflichtet.“ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/systemische-herausforderung-der-waermewende>, aufgerufen am 26.02.2024

²⁷ Vgl. vzbv, 2023: Wärmenetzregister verbraucherfreundlich ausgestalten. vzbv nimmt Stellung zu Plänen für ein Wärmenetzregister; <https://www.vzbv.de/publikationen/waermenetzregister-verbraucherfreundlich-ausgestalten>, aufgerufen am 26.02.2024

²⁸ Der vzbv begrüßt die Ankündigung des Energieeffizienzverbands für Wärme, Kälte und KWK (AGFW), des Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) und des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) kurzfristig eine Transparenzplattform Fernwärme einzuführen, als einen Schritt in die richtige Richtung. Nach Auffassung des vzbv sollten jedoch alle Daten zentral von einer unabhängigen Stelle in öffentlicher Hand erhoben und veröffentlicht werden, da nur so eine hinreichend hohe Marktabdeckung garantiert werden kann.

hat die „Schaffung einer Vergleichsplattform“ als eine der zentralen Forderungen ihres 25. Hauptgutachtens im Bereich Fernwärme aufgestellt.²⁹

Der vzbv ist der Auffassung, dass insbesondere die Daten, die bereits im Rahmen bestehender Transparenzvorgaben nach AVBFernwärmeV und FFVAV erfasst und auf den Webseiten der FVU beziehungsweise in den Abrechnungen veröffentlicht werden, in ein zentrales Wärmeregister aufgenommen werden sollten. Es handelt sich dabei um folgende Angaben:

- ❖ Allgemeine Versorgungsbedingungen, einschließlich der dazugehörigen Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten, sowie eindeutige Verweise auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten³⁰
- ❖ Informationen über die Netzverluste in Megawattstunden pro Jahr als Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe³¹
- ❖ Informationen über den aktuellen und prozentualen Anteil der eingesetzten Energieträger und der eingesetzten Wärme- oder Kältegewinnungstechnologien im Gesamtenergiemix im Durchschnitt des letzten Jahres³²
- ❖ Informationen über die mit dem Energiemix verbundenen jährlichen Treibhausgasemissionen³³

Auch Daten, die zukünftig im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung erhoben werden, sollten in ein solches Wärmenetzregister einfließen, das sich dadurch auch kartografisch darstellen ließe (Wärmenetzkarte). Es handelt sich dabei um folgende Angaben:³⁴

- ❖ Lage der Wärmenetze
- ❖ Art: Wasser oder Dampf
- ❖ Jahr der Inbetriebnahme
- ❖ Temperatur
- ❖ gesamte Trassenlänge
- ❖ Gesamtanzahl an Anschlüssen

Darüber hinaus sollten aber auch weitere Daten mit aufgenommen werden, deren zentrale Veröffentlichung einen Mehrwert bringt und die entweder bereits bei den FVU vorliegen oder ohne größeren Aufwand erhoben werden können. Nach Auffassung des vzbv umfasst dies folgende Informationen:

²⁹ Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten Wettbewerb 2024, <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, aufgerufen am 06.08.2024

³⁰ Veröffentlichungspflicht nach § 1a Absatz 1 AVBFernwärmeV

³¹ Veröffentlichungspflicht nach § 1a Absatz 2 AVBFernwärmeV

³² Veröffentlichungspflicht nach § 5 Absatz 2a FFVAV

³³ Veröffentlichungspflicht nach § 5 Absatz 2b

³⁴ Vgl. Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze – Wärmeplanungsgesetz (WPG), S. 2, Anlage 1: Daten und Informationen, die für die Bestandsanalyse zu erheben sind: Informationen zu bereits bestehenden, konkret geplanten oder bereits genehmigten Wärmenetzen sowie, S. 23, Anlage 2: Darstellungen im Wärmeplan: Kartografische Darstellung der Bestandsanalyse, bestehende und geplante und genehmigte Wärmenetze und -leitungen; https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSE/DE/Downloads/waermeplanung/wpg-bqbl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 26.02.2024

- ❖ spezifischer Wärmepreis (also der Preis pro Kilowattstunde über alle Preisbestandteile pro Jahr)
- ❖ Häufigkeit der Preisanpassung
- ❖ gesamte Wärmenachfrage in Kilowattstunden, sowohl jährlich als auch im Jahresgang
- ❖ gesamte Anschlussleistung in Kilowatt
- ❖ Vor- und Rücklauftemperaturen in Grad Celsius, gemessen am Wärmeerzeuger

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass Daten aller Wärmenetze, von einer unabhängigen Stelle zentral im Rahmen eines deutschlandweiten Wärmenetzregisters und einer darauf beruhenden Wärmenetzkarte zusammengeführt und veröffentlicht werden.

4. DEKARBONISIERUNG DER WÄRMENETZE FAIR FINANZIEREN

Die Dekarbonisierung der Fernwärme wird hohe Investitionen benötigen. In ihrer Positionierung zum überarbeiteten Entwurf des BMWK haben die Verbände der FVU deutlich gemacht, dass ihrer Auffassung nach diese Kosten über ein gesondertes Anpassungsrecht direkt und unbegrenzt auf die Anschlussnehmer:innen gewälzt werden sollten.³⁵

Der vzbv kritisiert dies, weil Verbraucher:innen, die sich im guten Glauben auf stabile Preise für ein Wärmenetz entscheiden, nach einigen Jahren zusätzlichen Kosten belastet werden können, denen sie nicht ausweichen können. Wenn die Bezahlbarkeit von leitungsgebundener Wärme für große Teile der Gesellschaft nicht mehr gegeben ist, wird die Akzeptanz für die Energiewende insgesamt leiden. Deshalb kann diese gesamtgesellschaftliche Investitionsaufgabe nicht allein von den Wärme-Kund:innen gestemmt werden.

Der vzbv ist überzeugt, dass es zur Lösung der grundsätzlichen Frage nach der Finanzierung der Wärmenetz-Dekarbonisierung ein Bundesgesetz braucht, das auch andere grundlegende Aspekte zur Organisation des Fernwärmemarktes – etwa zur Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht, einer verpflichtenden außergerichtlichen Streitbeilegung und eines behördlichen Wärmenetzregisters – umfasst.

³⁵ Vgl. AGFW, 2024: Dringender Appell des AGFW: Wärmewende nicht durch Wahlkampfalkül gefährden; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/energie-wende-politik/aktuelles-aus-dem-bereich/newsdetail/dringender-appell-des-agfw-waermewende-nicht-durch-wahlkampfalkuel-gefaehrden>; BDEW, 2024: Zu hohe Risiken könnten Um- und Ausbau der Fernwärme gefährden; <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zu-hohe-risiken-koennten-um-und-ausbau-der-fernwaerme-gefaehrden/>, jeweils aufgerufen am 02.12.2024