

WÄRMENETZE VERBRAUCHERFREUNDLICH REGULIEREN

Forderungspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)

28. Januar 2025

VERBRAUCHERRELEVANZ

Derzeit heizen rund 15 Prozent der privaten Haushalte mit Nah- oder Fernwärme. Über solche Wärmenetze lassen sich verschiedene Technologien nutzbar machen, zum Beispiel industrielle Abwärme, Biomasse oder Großwärmepumpen. Der Ausbau und die Dekarbonisierung von Wärmenetzen gilt deshalb als wichtiger Baustein der Wärmewende.

Da es sich um natürliche Monopole handelt, gibt es keinen Wettbewerb innerhalb eines Netzes und die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber ihrem Versorgungsunternehmen ist deutlich geschwächt. Es existieren sehr große Preisunterschiede zwischen den einzelnen Netzen und Preiserhöhungen lassen sich oftmals nicht nachvollziehen. Ohne eine deutliche Verbesserung von Transparenz und Verbraucherrechten im Wärmemarkt wird es keine breite Akzeptanz für den Ausbau der Wärmenetze geben, sondern kann im Gegenteil zu Diskussionen vor Ort führen, die die Wärmewende insgesamt infrage stellen.

1. VERBRAUCHERFREUNDLICHE NOVELLIERUNG DER FERNWÄRME-VERORDNUNG

Anders als die Strom- und Gasversorgung wird der Markt für leitungsgebundene Wärme nicht im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), sondern in einer eigenen Verordnung, der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV), geregelt. Diese enthält die wesentlichen Bestimmungen für das Verhältnis zwischen Versorgungsunternehmen und ihren Kund:innen. Seit ihrem Inkrafttreten Anfang der 1980er Jahre wurde die AVBFernwärmeV nur wenig angepasst und ist dementsprechend nicht mehr zeitgemäß.

Zwischen 2022 und 2024 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) insgesamt drei Referentenentwürfe zur grundlegenden Überarbeitung der AVBFernwärmeV veröffentlicht und sich darüber mit den Bundesländern und den Verbänden ausgetauscht. Bedauerlicherweise ist es nicht gelungen, dieses Verfahren zum Abschluss zu bringen. Die nächste Bundesregierung kann auf die umfangreichen Vorarbeiten des BMWK zurückgreifen und hat somit die Chance, eine Novellierung der AVBFernwärmeV für mehr Transparenz und Verbraucherrechte zügig umzusetzen.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass die nächste Bundesregierung die Novellierung der Fernwärme-Verordnung innerhalb der ersten 100 Tage ihrer Amtszeit umsetzt.

2. EINFÜHRUNG EINER BUNDESEINHEITLICHEN PREISAUFSICHT

Bei Wärmenetzen handelt es sich um natürliche Monopole. Ist ein Haushalt an ein Wärmenetz angeschlossen, findet kein Wettbewerb mehr statt, da es im Gegensatz zum Strom- und Gasmarkt für ein Netz jeweils nur einen Anbieter gibt. Die Monopolkommission hält das jeweilige Unternehmen in seinem Versorgungsgebiet deshalb für marktbeherrschend.¹ Das Oberlandesgericht Düsseldorf bezeichnet die Wärmenetze als idealtypische Monopolmärkte.²

Der vzbv fordert deshalb die Einrichtung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht, da die bisherige kartellrechtliche Überprüfung der Versorgungsunternehmen in der Praxis nicht ausreicht. Neben der Monopolkommission und dem Umweltbundesamt³ haben nicht zuletzt die Bundesländer die Bundesregierung aufgefordert, zu untersuchen, „wie das Fernwärmemonopol [über die Novellierung der AVBFernwärmeV hinaus] in einem weiteren Schritt in einen zukunftssicheren regulierten Markt zu überführen ist.“⁴ So wird der Bund konkret aufgefordert 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.“⁵

VZBV-FORDERUNG

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

3. FESTLEGUNG EINES VERPFLICHTENDEN SCHLICHTUNGSVERFAHRENS

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

Einzelne Unternehmen 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 Wärmenetze eine Schlichtungsstelle zu benennen, für die eine Teilnahmeverpflichtung auf Seiten der Versorgungsunternehmen besteht.

¹ Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten Wettbewerb 2024, <https://www.monopolkommission.de/images/HG25/HG25-Gesamt.pdf>, aufgerufen am 23.01.2025

² OLG Düsseldorf, 4. August 2010, VI-2 Kart 8/09 (V), Tz. 31 (juris), aufgerufen am 23.01.2025

³ Umweltbundesamt, 2023: Preise und Preistransparenz als Akzeptanzfaktor in der Fernwärme; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/preise-preistransparenz-als-akzeptanzfaktor-in-der>, aufgerufen am 23.01.2025

⁴ 3. Energieministerkonferenz, 17.05.2024, <https://www.enmk.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-enmk-vom-15-17052024-1718028575.pdf>, aufgerufen am 23.01.2025

⁵ 20. Verbraucherschutzministerkonferenz, 14.06.2024, https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/protokoll-presse-vsmk-2024_1718354850.pdf, aufgerufen am 23.01.2025

4. EINFÜHRUNG VON WÄRMENETZREGISTER UND -KARTE ZUR BESSEREN VERGLEICHBARKEIT VON WÄRMENETZEN

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

Derzeit ist die Datenlage hinsichtlich der Fernwärmeversorgung allerdings schlechter als bei Strom- und Gas. Da Versorgungsunternehmen nicht unter die Vorgaben des EnWG fallen, sind sie zu deutlich weniger Datenlieferungen gegenüber staatlichen Stellen verpflichtet.⁶ Eine solide Datengrundlage und eine damit einhergehende Transparenz sind jedoch Voraussetzung für die politische Steuerung und das Monitoring der Wärmewende sowie für wohlinformierte Entscheidungen der privaten Haushalte. Von einer Erhebung der zentralen Daten zu Wärmenetzen profitieren auch die Kartellämter bei der Durchführung von Sektoruntersuchungen und Prüfverfahren, da die hierfür notwendigen Daten nicht gesondert erhoben werden müssen. Eine noch zu schaffende Preisaufsicht kann ihre Arbeit zudem direkt auf einer solchen Datenbank aufsetzen.

Der vzbv begrüßt die Einführung der Preistransparenzplattform Fernwärme⁷ durch die Anbieterverbände, als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Diese Datenbank enthält jedoch keine technischen Informationen und ist aufgrund der Freiwilligkeit zur Teilnahme unvollständig. Nach Auffassung des vzbv sollten deshalb alle wichtigen Daten⁸ zu den Wärmenetzen zentral von einer unabhängigen Stelle in öffentlicher Hand erhoben und veröffentlicht werden, da nur so eine hinreichend hohe Marktabdeckung garantiert werden kann.

VZBV-FORDERUNG

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

⁶ Vgl. Umweltbundesamt, 2021: Systemische Herausforderung der Wärmewende – Abschlussbericht, S. 234; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/systemische-herausforderung-der-waermewende>, aufgerufen am 23.01.2025

⁷ <https://www.waermepreise.info>, aufgerufen am 23.01.2025

⁸ Der vzbv ist der Auffassung, dass insbesondere Daten, die im Rahmen bestehender Transparenzvorgaben durch die Unternehmen veröffentlicht werden sowie solche Daten, die im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung erhoben werden, in ein solches Wärmenetzregister einfließen sollten. Darüber hinaus sollten Daten in das Wärmenetzregister aufgenommen werden, die entweder bereits bei den Unternehmen vorliegen oder ohne größeren Aufwand erhoben werden können und deren zentrale Veröffentlichung einen Mehrwert bringt.

5. DEKARBONISIERUNG DER WÄRMENETZE FAIR FINANZIEREN

Die Dekarbonisierung der Wärmenetze wird hohe Investitionen benötigen. In ihrer Positionierung zum Referentenentwurf des BMWK vom November 2024 haben die Verbände der Versorgungsunternehmen deutlich gemacht, dass diese Kosten ihrer Auffassung nach über ein gesondertes Anpassungsrecht direkt und unbegrenzt auf die Anschlussnehmer:innen gewälzt werden sollten.⁹ Der vzbv kritisiert dies, weil Verbraucher:innen, die sich im guten Glauben auf stabile Preise für ein Wärmenetz entscheiden, nach einigen Jahren durch zusätzliche Kosten belastet würden, 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 aber insgesamt leiden. Deshalb kann diese gesamtgesellschaftliche Investitionsaufgabe nicht allein von den Wärmekund:innen gestemmt werden.

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

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert einen gesetzgeberischen Prozess zur Klärung grundlegender Fragen der Organisation des Wärmemarktes, die über die in der AVBFernwärmeV festgelegten Vertragsverhältnisse zwischen Versorgungsunternehmen und Kund:innen hinausgehen.

Kontakt

*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](#).

⁹ Vgl. AGFW, 2024: Dringender Appell des AGFW: Wärmewende nicht durch Wahlkampfalkül gefährden; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/energiewende-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 23.01.2025