

# FÜR EIN MODERNES VERBRAUCHER- RECHT IM FERNWÄRMESEKTOR

Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) für mehr Transparenz und Kostengerechtigkeit im Fernwärmerecht

12. März 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*

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

# INHALT

<b>VERBRAUCHERRELEVANZ</b>	<b>3</b>
<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>4</b>
<b>II. HINTERGRUND</b>	<b>4</b>
<b>III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN</b>	<b>5</b>
1. Verbraucherfreundliche Novelle der AVBFernwärmeV	5
1.1 Konkretisierung der Vorgaben für die Formulierung von Preisänderungsklauseln	6
1.2 Verbesserung der Transparenzvorgaben	12
1.3 Recht auf Leistungsanpassung erhalten	15
2. Wärmenetzregister und -karte zur besseren Vergleichbarkeit von Wärmenetzen	16
3. Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht	18
4. Anschluss- und Benutzungszwang überflüssig machen	19

## VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Bundesregierung misst dem Ausbau und der Dekarbonisierung von Wärmenetzen eine wichtige Rolle im Rahmen der Energiewende zu. Mit der Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung soll der Anteil von klimaneutral erzeugter leitungsgebundener Wärme bei der Beheizung von Gebäuden in den kommenden Jahren deutlich steigen. Dies ist eine wichtige Maßnahme, denn anders als bei der Stromerzeugung steht die Nutzung von erneuerbaren Energien (EE) in der Fernwärme noch am Anfang. Trotzdem gelten mit dem Anschluss an ein Wärmenetz die Vorgaben aus dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) für neue Heizungssysteme automatisch als erfüllt.<sup>1</sup>

Nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) muss aus dieser Privilegierung und der politischen wie finanziellen Förderung des Wärmenetzausbaus folgen, dass lange Zeit versäumte Verbesserungen in den Bereichen Transparenz und Verbraucherschutz nun endlich umgesetzt werden.

Eine Untersuchung des vzbv<sup>2</sup> zeigt, wie unterschiedlich die Preise für Fernwärme je nach Netz sein können – und wie unterschiedlich sich die Preise in den ersten drei Quartalen 2023 regional entwickelt haben. Aufgrund fehlender Vergleichsmöglichkeiten können Fernwärmekund: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 ersetzen müssen.

---

<sup>1</sup> BMJ, 2023: Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG), § 71b Anforderungen bei Anschluss an ein Wärmenetz und Pflichten für Wärmenetzbetreiber; <https://www.gesetze-im-internet.de/geg/BJNR172810020.html>, aufgerufen am 21.02.2024

<sup>2</sup> vzbv, 2023: Große Preisunterschiede bei Fernwärme. Verbraucherzentrale Bundesverband kritisiert fehlende Vergleichsmöglichkeiten für Verbraucher:innen; <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-studie-grosse-preisunterschiede-bei-fernwaerme>, aufgerufen am 26.02.2024

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Wärmenetze sollen eine wichtige Rolle beim Umstieg auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung spielen. Derzeit sind Verbraucher:innen, die leitungsgebundene Wärme (Fern- und Nahwärme) nutzen, allerdings mit einer Reihe spezifischer Probleme konfrontiert. So klagen Wärmekund:innen oftmals über ein geringes Maß an Transparenz oder sie können Preiserhöhungen nicht nachvollziehen. Wer mit seinem Versorger unzufrieden ist, kann diesen jedoch nicht wechseln, da es in jedem Wärmenetz aufgrund des natürlichen Monopols nur einen Anbieter gibt. In manchen Gemeinden können Verbraucher:innen ihre Heizung auch gar nicht nach eigenem Ermessen auswählen, sondern müssen sich aufgrund eines kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Wärmenetz anschließen lassen.

Der vzbv fordert deshalb, dass vor dem Aus- und Umbau der Wärmenetze die Rahmenbedingungen für die Verbraucher:innen verbessert werden müssen. Mehr Wärmenetze müssen gleichzeitig auch mehr Verbraucherschutz bedeuten. Nur so kann die Zustimmung in der Bevölkerung zum Wärmenetzausbau verbessert und leitungsgebundene Wärme zu einer attraktiven Lösung für eine zunehmende Zahl von Verbraucher:innen werden.

Der vzbv fordert unter anderem:

- Konkretisierung der Vorgaben zur Formulierung von Preisänderungsklauseln
- Verbesserung der Transparenzvorgaben
- Beibehaltung des Rechts auf Leistungsanpassung bei Senkung des Energiebedarfs
- Einführung eines deutschlandweiten Wärmenetzregisters und einer Wärmenetzkarte
- Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht
- Anschluss- und Benutzungszwang überflüssig machen

# II. HINTERGRUND

Derzeit wird in rund sechs Millionen der 43 Millionen deutschen Haushalte mit leitungsgebundener Wärme geheizt, was rund 14 Prozent aller Haushalte entspricht. In Mieterhaushalten liegt der Anteil bei 18 Prozent. Diese Wärmenetze sind jedoch nicht gleichmäßig über das gesamte Bundesgebiet verteilt. Einerseits sind im Osten und Norden mehr Wohnungen an ein Wärmenetz angeschlossen als im Süden und Westen Deutschlands. Andererseits spielt Fernwärme vor allem in Städten und weniger auf dem Land eine Rolle. So zählen Fernwärmenetze im urbanen Raum zu den zentralen Energieinfrastrukturen. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg etwa beziehen etwa 40 Prozent beziehungsweise 30 Prozent der Wohnungen Fernwärme.<sup>3</sup> Insbesondere Mieter:innen in Mehrfamilienhäusern werden hier mit Fernwärme versorgt. Eigentümer:innen von Ein- und Zweifamilienhäusern sind seltener an ein Wärmenetz ange-

---

<sup>3</sup> Vgl. BDEW, 2023: Wie heizt Deutschland 2023?, Folie 12; [https://www.bdew.de/media/documents/BDEW\\_Heizungsmarkt\\_2023\\_Langfassung\\_final\\_28.11.2023\\_korrigiert.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/BDEW_Heizungsmarkt_2023_Langfassung_final_28.11.2023_korrigiert.pdf), aufgerufen am 20.02.2024

schlossen. Die Bedeutung von Wärmenetzen wird zudem durch den zunehmenden Ersatz von Öl- und Gasheizungen in den kommenden Jahren signifikant steigen. Laut den Langfristszenarien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) soll der Anteil der Fernwärme am gesamten Wärmeverbrauch von heute 10 Prozent auf dann etwa 25 Prozent ansteigen.<sup>4</sup>

Mit der Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung soll neben dem Ausbau auch die Dekarbonisierung der Wärmenetze vorangetrieben werden. Dies ist eine wichtige Maßnahme, denn anders als bei der Stromerzeugung steht die Nutzung von erneuerbaren Energien in Wärmenetzen noch am Anfang und macht nur einen Anteil von knapp 22 Prozent aus. So werden in Wärmenetzen derzeit vor allem Erdgas (44 Prozent) sowie Kohle (21 Prozent) eingesetzt.<sup>5</sup> Auch das Potential für die Nutzung von unvermeidbarer industrieller Abwärme ist derzeit noch weitgehend ungenutzt. Trotzdem gilt mit dem Anschluss an ein Wärmenetz die Vorgabe aus dem GEG zur Nutzung von mindestens 65 Prozent erneuerbarer Energie bei neu installierten Heizsystemen automatisch als erfüllt, unabhängig davon, wie hoch der Anteil von erneuerbaren Energien in dem betreffenden Netz wirklich ist.

### III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

#### 1. VERBRAUCHERFREUNDLICHE NOVELLE DER AVBFERNWÄRMEV

Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)<sup>6</sup> enthält die wesentlichen Bestimmungen für das Verhältnis zwischen Fernwärmeversorgungsunternehmen (FVU) und ihren Kund:innen. Seit ihrem Inkrafttreten Anfang der 1980er Jahre wurde die AVBFernwärmeV nur wenig angepasst. So ist die Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes der letzten 20 Jahre am Fernwärmemarkt weitgehend vorbeigegangen. Dies ist zum Teil systemisch begründet, da es in einem Wärmenetz immer nur einen Anbieter gibt. Es handelt sich hierbei um natürliche Monopole,<sup>7</sup> ein Wettbewerb findet nicht statt. Aber auch eine Regulierung dieser Monopolmärkte hat nicht ausreichend stattgefunden, weshalb die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber den FVU ungleich schwächer ist als im Strom- oder Gasmarkt. So sind die Verbraucher:innen den Preisforderungen und Konditionen ihres Versorgers weitestgehend ausgeliefert. Weder können sie sich wirksam gegen eine übermäßige Preiserhöhung zur Wehr setzen, noch können sie ihr durch Anbieterwechsel ausweichen.

Insbesondere vor dem Hintergrund des von der Bundesregierung politisch gewollten und finanziell geförderten Ausbaus der Wärmenetze und der damit einhergehenden

---

<sup>4</sup> langfristszenarien.de, 2021: Langfristszenarien 3 – Modul Gebäude; <https://www.langfristszenarien.de/enertile-explorer-wAssets/docs/LFS-Gebaeude.pdf>, aufgerufen am 20.02.2024

<sup>5</sup> Vgl. dena, 2023: Wie gelingt die Dekarbonisierung der Fernwärme?, S.4; <https://www.dena.de/newsroom/publikations-detailansicht/pub/impulspapier-wie-gelingt-die-dekarbonisierung-der-fernwaerme/>, aufgerufen am 20.02.2024

<sup>6</sup> BMJ, 2022: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV); [https://www.gesetze-im-internet.de/avbfernw\\_rmev/BJNR007420980.html](https://www.gesetze-im-internet.de/avbfernw_rmev/BJNR007420980.html), aufgerufen am 21.02.2024

<sup>7</sup> Ein sogenanntes natürliches Monopol liegt vor, wenn die Gesamtkosten, um ein Produkt oder eine Dienstleistung bereitzustellen, geringer sind, wenn nur ein Anbieter vorhanden ist als wenn mehrere Anbieter auf dem Markt tätig sind. Auf den entsprechenden Märkten bilden sich dementsprechend automatisch Monopole.

steigenden Anzahl von Wärmekund:innen muss sichergestellt werden, dass das Verbraucherschutzniveau für leitungsgebundene Wärme auf ein vergleichbares Niveau wie bei der Strom- und Gasversorgung gehoben wird. Die Bundesregierung muss daher den 2022 begonnenen Prozess zur Novellierung der AVBFernwärmeV<sup>8</sup> im laufenden Jahr endlich zum Abschluss bringen. Der vzbv hat in seiner Stellungnahme<sup>9</sup> verschiedene Forderungen zur Novelle der AVBFernwärmeV aufgestellt, unter anderem, dass

- die Erstlaufzeit von Fernwärmelieferverträgen bei privaten Verbraucher:innen auf maximal fünf Jahre begrenzt wird,
- Fernwärme-Kund:innen ein Sonderkündigungsrecht erhalten, sobald eine Änderung der Preisänderungsklausel zu einer Preissteigerung von mehr als 20 Prozent führt,
- bei einer Leistungsabsenkung auch der Grundpreis gesenkt werden muss und
- die maximale Höhe der Baukostenzuschüsse auf das gleiche Niveau wie bei Gasanschlüssen abgesenkt wird und die für die Berechnung einzubeziehenden Kosten näher spezifiziert und begrenzt werden müssen.

Um Verbraucher:innen eine verständliche Übersicht über die aktuelle Rechtslage zur Verfügung stellen zu können und darüber hinaus sachverständige Vorschläge zur Verbesserung der Vorgaben der AVBFernwärmeV zu Preisänderungsklauseln zu entwickeln, hat der vzbv ein rechtswissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben und im November 2023 veröffentlicht.<sup>10</sup>

### 1.1 Konkretisierung der Vorgaben für die Formulierung von Preisänderungsklauseln

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 Preisankpassungsklauseln enthalten. Bei diesen Preisänderungsklauseln<sup>11</sup> handelt es sich um Formeln, mit denen FVU Preisindizes (beispielsweise zu Brennstoffkosten) mit Berech-

<sup>8</sup> BMWK, 2022: Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme; <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/verordnung-zur-anderung-der-verordnung-uber-allgemeine-bedingungen-fur-die-versorgung-mit-fernwaerme.pdf>, aufgerufen am 20.02.2024

<sup>9</sup> Der vzbv hat 2022 eine Stellungnahme zum damaligen Referentenentwurf des BMWK veröffentlicht. Da das vorliegende Positionspapier auch Aspekte jenseits der AVBFernwärmeV behandelt, werden aus Gründen der Lesbarkeit an dieser Stelle nicht alle Forderungen aus dieser Stellungnahme ausführlich erläutert. Vgl. vzbv, 2022: Fernwärme muss verbraucherfreundlicher werden; [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-26\\_Stn%20vzbv\\_AVB-Fernw%C3%A4rmeV.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-26_Stn%20vzbv_AVB-Fernw%C3%A4rmeV.pdf), aufgerufen am 20.02.2024

<sup>10</sup> 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](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-12/23-11-30%20Gutachten%20Preis%C3%A4nderungsklausel%20Fernw%C3%A4rme_final.pdf), aufgerufen am 20.02.2024

Neben den in diesem Positionspapier diskutierten Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Systems von Preisankpassungsklauseln hat der Autor in seinem Gutachten auch einen Vorschlag für ein gänzlich anderes System zur Preissetzung bei Wärmenetzen vorgeschlagen: Feste Preise mit einseitigen Preisankpassungsmöglichkeiten des Versorgers. Dies würde Kund:innen dann eine Angemessenheits- oder Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB in Bezug auf den neu festgesetzten Wärmepreis eröffnen, analog zur Situation bei Strom- und Gaslieferverträgen (vgl. S. 9-15). Für den vzbv würde in einer solchen Konstellation allerdings die bei Strom- und Gasverträgen in der Praxis essentielle Möglichkeit zum Anbieterwechsel fehlen. Der vzbv macht sich diesen Vorschlag des Gutachters deshalb nicht zu eigen.

<sup>11</sup> Preisänderungsklauseln in Wärmelieferungsverträgen werden auch aus Preisgleitklauseln bezeichnet.

nungsfaktoren in Beziehung setzen, die sie selbst im Rahmen ihrer jeweiligen Preiskalkulationen ermittelt haben. Dadurch sollen sich verändernde Kosten von den FVU über die langen Laufzeiten der Wärmelieferungsverträge automatisch auf ihre Kund:innen gewälzt werden können. Das FVU hat somit die Möglichkeit, seine Preise für Endkund:innen anzupassen, ohne dass dabei der Liefervertrag geändert werden muss oder die Kund:innen über Preisänderungen gesondert informiert werden müssen. Dies ist einer der fundamentalen Unterschiede von Wärmelieferungsverträgen zu Strom- und Gaslieferverträgen. Dort bedeutet jede Preisänderung eine Änderung der Vertragsbedingungen, was wiederum ein Recht auf eine Benachrichtigung über diese Preisänderung und auf eine außerordentliche Kündigung durch die Kund:innen begründet.

§ 24 (Abrechnung, Preisänderungsklauseln) Absatz 4 Satz 1 AVBFernwärmeV legt die zentralen Vorgaben fest, nach denen die Preisänderungsklauseln formuliert werden müssen:

*(4) Preisänderungsklauseln dürfen nur so ausgestaltet sein, dass sie sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme [Kostenelement] durch das Unternehmen als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt [Marktelement] angemessen berücksichtigen.*

Dies lässt den FVU relativ viel Spielraum, sowohl bei der Auswahl der Indizes für das Kosten- und das Marktelement als auch bei der Gewichtung dieser beiden Preisbestandteile. Allerdings hat der Bundesgerichtshof (BGH) in den vergangenen Jahren durch seine fortlaufende Rechtsprechung bereits eine Reihe von Konkretisierungen festgelegt. Hierdurch wird es für die Verbraucher:innen grundsätzlich einfacher, die mathematischen Formeln, mit denen die Preisänderungsklauseln von den FVU umgesetzt werden, auf ihre Rechtswirksamkeit zu prüfen – sofern ihnen die Rechtsprechung des BGH bekannt ist. Diese Konkretisierungen sollten nach Auffassung des vzbv in den Verordnungstext übernommen werden.

### **Verbesserung von Kostenorientierung und Transparenz im Kostenelement**

Die Kosten der Wärmeerzeugung werden in der Regel durch Marktindizes der zur Wärmeversorgung eingesetzten Brennstoffe abgebildet. Da Erdgas derzeit noch die dominierende Technologie zur Erzeugung von leitungsgebundener Wärme ist, wird bei der großen Mehrheit der Wärmenetze dementsprechend ein Erdgasindex für das Kostenelement des Arbeitspreises verwendet.

Generell existieren zwei Arten von Erdgasindizes, die in Preisgleitklauseln Verwendung finden:

- Börsenpreisindizes, die von Betreibern von Energiebörsen normalerweise als ein Index von täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Durchschnittskosten für den Erwerb einer Einheit Erdgas auf dem Spotmarkt oder dem Futuremarkt bereitgestellt werden. Hier ist in Deutschland vor allem der EGIX-Index der Energy Exchange Leipzig AG von Bedeutung, der einen monatlichen Durchschnittswert abbildet.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Energy Exchange Leipzig AG: EEX Gas Price Reference EGIX (Germany), zitiert nach <https://www.montana-energie.at/services/egix>, abgerufen am 21.02.2024.

- ❖ Gaspreisindizes, die vom Statistischen Bundesamt erstellt werden. Diese werden über den „Statistischen Bericht: Daten zur Energiepreisentwicklung“ veröffentlicht.<sup>13</sup>

Anbieter haben bei der Abbildung der Kosten des von ihnen zur Wärmeerzeugung eingesetzten Erdgases zunächst einmal die freie Auswahl, welchen Index sie verwenden möchten – unabhängig davon, auf welche Weise (langfristige oder kurzfristige Beschaffung) sie dieses Erdgas tatsächlich beziehen. In vielen Fällen wird dementsprechend auch ein Börsenpreisindex verwendet.

Die Verwendung eines Börsenpreisindex im Kostenelement einer Preisänderungsklausel kann jedoch zu deutlich stärkeren Preissteigerungen für die Endkund:innen führen, wie aus einer Untersuchung<sup>14</sup> des vzbv hervorgeht. So stieg der EGIX-Index zu Beginn der Energiepreiskrise im Herbst 2021 deutlich stärker als die Indizes des Statistischen Bundesamtes an, um dann zum Höhepunkt der Krise im Herbst 2022 ungefähr doppelt so stark angestiegen zu sein wie der am stärksten gestiegen Index des Statistischen Bundesamtes. Fernwärmepreise, deren Höhe durch eine Preisgleitklausel mit EGIX-Index bestimmt werden, sind entsprechend während der Energiepreiskrise 2022 deutlich stärker angestiegen als diejenigen Preise, deren Höhe durch eine Preisgleitklausel mit einem Index des Statistischen Bundesamtes bestimmt wird.

Für den vzbv stellt sich dabei die Frage, ob die Abstimmung auf einen Börsenpreisindex sachgerecht sein kann, da FVU aufgrund der guten Planbarkeit der Nachfrage im Wärmemarkt das von ihnen verwendete Erdgas vornehmlich langfristig einkaufen. Der Spotmarkt spielt – ähnlich wie bei der Grundversorgung bei Strom- und Gaskunden – nur eine untergeordnete Rolle.<sup>15</sup> Die Kosten der FVU beim Einkauf von Erdgas entwickeln sich demzufolge anders als ein Börsenpreisindex.

Der Autor des vom vzbv beauftragten Gutachtens, Dr. Dirk Legler, führt dazu aus, dass es laut Rechtsprechung des BGH nicht ausreiche „wenn sich der für das Kostenelement in der Preisänderungsklausel vorgesehene Bezugsfaktor ‚mehr oder weniger‘ zufällig in gleicher Weise entwickelt, wie die Kosten des Fernwärmeversorgungsunternehmens. Vielmehr müsse ein abstrakt-genereller Gleichlauf sichergestellt werden.“<sup>16</sup> Damit sei eine Preisänderungsklausel, die das nicht beachtet, wegen Unangemessenheit unwirksam.<sup>17</sup>

Ein Börsenpreisindex bilde zudem nur den Preis für die Handelsware Gas ab. Legler argumentiert, dass die Kosten für den Kauf von Erdgas an der Börse nicht mit den Kosten für die physische Lieferung des Gases hin zur Wärmeerzeugungsanlage des FVU gleichzusetzen seien: „Denn ein solchermaßen etwaig vom Fernwärmeversorger am Spotmarkt erworbenes Handelsprodukt Gas wird im Falle der Lieferung in die Wärme-

---

<sup>13</sup> Siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/Publikationen/publikationen-erzeugerpreisindex.html?nn=213800#23883>, abgerufen am 21.02.2024.

<sup>14</sup> Vgl. vzbv, 2024: Vergleich der Entwicklung von Erdgaspreisindizes in Preisgleitklauseln von Wärmelieferverträgen im Zeitverlauf 2021 bis 2023

<sup>15</sup> Vgl. Thüga, 2023: Wie beschaffen Versorger Strom und Gas?; <https://www.thuega.de/stadtwerke-der-zukunft/wie-beschaffen-versorger-strom-und-gas/>, aufgerufen am 22.02.2024

<sup>16</sup> Legler, 2023: S. 30

<sup>17</sup> Legler, 2023: S. 38

erzeugungsanlage und dem dortigen Letztverbrauch mit zahlreichen Gasnebenprodukten versehen, die einen relevanten Teil der Gastransportkosten ausmachen. Dazu zählen namentlich Netzentgelte, Konzessionsabgaben und Gasumlagen.“<sup>18</sup>

Für den vzbv folgt daraus, dass ein rein am Börsenpreisindex orientiertes Kostenelement das Kriterium der Kostenorientierung nicht erfüllt und eine entsprechende Preisänderungsformel ungültig sein muss.

Als Alternative schlägt Legler vor, statt eines Index die tatsächlich entstandenen Kosten als Kostenelement abzubilden. Kund:innen könnten dann bei Durchführung der Preisadjustierungen Auskunft und gegebenenfalls Nachweis über die jeweiligen Wärmebezugskosten des Fernwärmeversorgers verlangen.<sup>19</sup> Umgesetzt werden könne dies durch eine neue Anlage zur AVBFernwärmeV, die ein Muster einer Preisänderungsklausel zum Arbeitspreis enthält. Das Kostenelement wäre in solch einer Muster-Preisänderungsklausel wie folgt definiert:

*„Endenergiezufuhrkosten des Fernwärmelieferanten (d.h. für Brennstoffe, Strom, Abwärme, vorgelagerte Fernwärme oder andere zugelassene Endenergieformen), in dem für die Preisermittlung maßgeblichen Zeitraum. Maßgeblich ist der Mischpreis in €/kWh inklusive aller Steuern und Abgaben, aber ohne Mehrwertsteuer, der sich aufgrund der bezogenen Menge und Leistung ergibt.“<sup>20</sup>*

Entsprechend würden bei einer Preisadjustierungsklausel für den Arbeitspreis, die dieses Kostenelement verwendet, die Anforderungen nach § 24 Absatz 4, Satz 1 AVBFernwärmeV automatisch als erfüllt gelten. Grundsätzlich wären auch weiterhin andere Lösungen möglich.

Nach Auffassung des vzbv würde durch die Verwendung der tatsächlichen Kosten ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet. Da es sich hierbei jedoch um eine grundsätzliche Änderung bei der Berechnung des Arbeitspreises handelt, sollte diese Regelung verbindlich für alle Preisänderungsformeln sein. Ein Nebeneinander von echten Kosten und Indizes im Kostenelement erscheint wenig sinnvoll.

### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, die Regelung zur Abbildung des Kostenelements für den Arbeitspreis in der AVBFernwärmeV zu ändern und festzulegen, dass an dieser Stelle die tatsächlich entstandenen Kosten abgebildet werden müssen (Kostenidentität).

### **Abbildung des realen Energiemixes im Kostenelement**

In vielen Netzen wird die Wärme nicht durch die Verbrennung eines einzigen Brennstoffes, sondern aus verschiedenen Energiequellen gewonnen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn zwar eine Quelle für industrielle Abwärme zur Verfügung steht, diese aber in Zeiten höherer Nachfrage nicht zur Deckung des Bedarfs ausreicht. Für solche Fälle steht klassischerweise ein Gaskraftwerk bereit, das bei Bedarf zugeschaltet werden kann. Laut aktueller Rechtslage muss allerdings nur der überwiegend eingesetzte Brennstoff als Index im Kostenelement einer Preisänderungsklausel abgebildet werden.<sup>21</sup> Das kann im Extremfall bedeuten, dass 49 Prozent der Wärmeerzeugung im

---

<sup>18</sup> Legler, 2023: S. 26

<sup>19</sup> Vgl. Legler, 2023: S. 31

<sup>20</sup> Legler, 2023: S. 33

<sup>21</sup> Vgl. Legler, 2023: S. 23

Kostenelement nicht abgebildet werden. Das hat zur Folge, dass in vielen Fällen lediglich ein Gaspreisindex für das Kostenelement herangezogen wird, obwohl die in einem Wärmenetz zur Verfügung gestellte Wärme zu einem signifikanten Anteil auch durch andere Energieträger erzeugt wird.

Nach Auffassung des vzbv ist dies insbesondere immer dann problematisch, wenn es sich dabei um Wärme handelt, welche die tatsächlichen Kosten des FVU tendenziell senkt, wie beispielsweise Holzhackschnitzel, industrielle Abwärme oder Wärme aus der thermischen Behandlung von Müll. Diese Konstellation wird auch im laufenden Verfahren des Bundeskartellamts gegen sechs FVU überprüft. Es besteht der Verdacht, dass „durch die Auswahl der Preisindizes die tatsächliche Entwicklung der Kosten nicht angemessen abgebildet, sondern deutlich überzeichnet wird. Einzelne Klauseln knüpfen beispielsweise ausschließlich an einen Erdgasindex an, während der Versorger tatsächlich zu einem substantiellen Anteil andere Energien, wie zum Beispiel erneuerbare Energien, bei der Wärmeerzeugung einsetzt.“<sup>22</sup>

Auch bewerben FVU ihre Netze zunehmend mit dem Einsatz fossilfreier Technologien. Dies kann bei potentiellen Kund:innen die Erwartung wecken, sich durch den Anschluss an ein solches Netz unabhängiger von den Preisschwankungen fossiler Brennstoffe zu machen. Wenn diese alternativen Brennstoffe zwar genutzt werden, ihr Einsatz sich aber nicht in der Preisbildung niederschlägt, wird diese Erwartung nicht erfüllt.

Sofern zukünftig, wie oben vorgeschlagen, zur Abbildung des Kostenelements keine Indizes, sondern die tatsächlich entstandenen Kosten des FVU verwendet würden, wäre dieses Problem gelöst. Falls es allerdings bei einer indirekten Abbildung der Kosten durch Brennstoffindizes bliebe, müssten nach Auffassung des vzbv die Regelungen soweit angepasst werden, dass sich der vom FVU genutzte Energiemix in möglichst ähnlicher Gewichtung auch im Kostenelement der Preisgleitformeln wiederfindet.

### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass im Kostenelement des Arbeitspreises der in einem Netz zur Wärmeerzeugung genutzte Energiemix mit vergleichbarer Gewichtung abgebildet werden muss, sofern das Kostenelement nicht auf die Abbildung der tatsächlichen Kosten umgestellt wird.

### Verbraucherschutzfunktion des Marktelements muss garantiert werden

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

- ❖ Ein von öffentlicher Stelle bereitgestellter spezifischer Index für den gesamten Wärmemarkt, wie beispielsweise den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamts.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Bundeskartellamt, 2023: Bundeskartellamt prüft Preisanpassungsklauseln bei Fernwärme; [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16\\_11\\_2023\\_Fernwaerme.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16_11_2023_Fernwaerme.html), aufgerufen am 26.02.2023

<sup>23</sup> 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

- ❖ Ein Index, der den aktuell in der Erzeugung von leitungsgebundener Wärme dominierenden Brennstoff Erdgas abbildet. Für diese Abbildung des Gaspreises sind – analog zum Kostenelement – zwei verschiedene Optionen möglich:
  - Ein Gaspreisindex, der vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird.
  - Ein Börsenpreisindex, wie der EGIX-Index der Energy Exchange Leipzig AG.

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.<sup>24</sup>

Die Verwendung eines Börsenpreisindex im Marktelement ist neben den bereits geschilderten Problemen (reiner Commodity-Preis ohne Bezug zu den Kosten für die tatsächliche Lieferung von Erdgas) auch deshalb ungeeignet, weil ein solcher Index „nichts über die Kostenentwicklung der anderen Brennstoffe auf dem Wärmemarkt aus[sagt] und [...] allein deswegen die Verhältnisse auf dem Wärmemarkt nicht abbilden [kann].“<sup>25</sup> Auch wenn derzeit Erdgas der meist genutzte Brennstoff bei der Beheizung von Gebäuden ist, so ist es weit davon entfernt den gesamten Wärmemarkt abbilden zu können. Zudem wird die Bedeutung von erneuerbaren Energien im Wärmemarkt zunehmen und die Bedeutung von Erdgas dadurch weniger werden. Ein Börsenpreisindex für Erdgas kann deshalb nach Auffassung des vzbv nicht geeignet sein, das Marktelement abzubilden. Dies sollte sich auch so in der AVBFernwärmeV wiederfinden.

Da diejenigen FVU, die den Wärmemarkt nicht über einen Brennstoffindex abbilden, bereits mehrheitlich hierzu den Wärmemarktindex des Statistischen Bundesamts nutzen, schlägt der vzbv vor, dass dieser Index als alleinige Erfüllungsoption festgelegt wird. Dadurch würden die Preise, die Verbraucher:innen in unterschiedlichen Wärmenetzen zahlen, auch vergleichbarer: Zwar ist jedes Wärmenetz unterschiedlich und hat deshalb eine andere Kostenstruktur, allerdings sollte nach Auffassung des vzbv die Gesamtheit des Wärmemarkts in identischer Form in den Preisänderungsklauseln abgebildet werden. Das Marktelement bezieht sich bei jedem Unternehmen immer auf den gleichen Wärmemarkt.

### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, dass das Preisglied für die Abbildung des Marktelements im Arbeitspreis durch den Wärmemarktindex des Statistischen Bundesamts abgebildet werden muss.

### **Verhältnis Kosten- und Marktelement**

§ 24 Absatz 4 AVBFernwärmeV legt 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 sehr vage beschrieben. Der BGH hat in seiner fortlaufenden Rechtsprechung allerdings im Grundsatz festgelegt, dass die beiden Elemente gleichwertig

<sup>24</sup> Vgl. Legler, 2023: S. 34

<sup>25</sup> Legler, 2023: 40

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. Legler leitet daraus ab, 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.“<sup>26</sup>

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.“<sup>27</sup>

Aus diesem Grund fordert der vzbv, dass die hälftige Gewichtung von Kosten- und Marktelement in der AVBFernwärmeV als verbindlich festgelegt wird. Hierdurch würde die Rechtsprechung des BGH zum Grundsatz der jeweils gleichen Wichtigkeit zwischen Kosten- und Marktelement in den Verordnungstext aufgenommen.

### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, eine gleiche Gewichtung von Kostenelement und Marktelement bei Preisänderungsklauseln vorzuschreiben. Paragraph 24 Absatz 4 Satz 1 AVBFernwärmeV sollte entsprechend wie folgt gefasst werden:

*„Preisänderungsklauseln dürfen nur so ausgestaltet sein, dass **sie jeweils zur Hälfte** sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen (**Kostenelement**) als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt (**Marktelement**) angemessen berücksichtigen.“*

## 1.2 Verbesserung der Transparenzvorgaben

Die AVBFernwärmeV enthält in § 1a (Veröffentlichungspflichten) eine Reihe von Vorgaben zur Veröffentlichung von Preis- und Transparenzangaben sowie Informationen zu den Netzverlusten des jeweiligen Wärmenetzes:

- (1) *Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form in jeweils aktueller Fassung seine allgemeinen Versorgungsbedingungen, einschließlich der dazugehörigen Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten, sowie eindeutige Verweise auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten barrierefrei im Internet zu veröffentlichen.*
- (2) *Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat zudem Informationen über die Netzverluste in Megawattstunden pro Jahr als Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe im Internet in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form zu veröffentlichen. Die Wärmeabgabe entspricht der vom Kunden und vom Versorger für eigene Einrichtungen entnommenen Wärme.*

Diese an sich stringenten Vorgaben werden jedoch durch die FVU höchst unterschiedlich umgesetzt, wie der vzbv im Rahmen einer Untersuchung aus dem September 2022

<sup>26</sup> Legler, 2023: S. 53

<sup>27</sup> Bundeskartellamt, 2023: Bundeskartellamt prüft Preisanpassungsklauseln bei Fernwärme; [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16\\_11\\_2023\\_Fernwaerme.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16_11_2023_Fernwaerme.html), aufgerufen am 26.02.2024

zeigen konnte.<sup>28</sup> Aufgrund der Untersuchungsergebnisse hat der vzbv mehrere Unterlassungsverfahren eingeleitet. Die Mehrzahl der adressierten Unternehmen hat hierauf eine Unterlassungserklärung abgegeben. Wo dies nicht geschehen ist, hat der vzbv ein Klageverfahren eingeleitet.

### Preis- und Transparenzangaben besser auffindbar machen

In vielen Fällen sind die nach AVBFernwärmeV verpflichtenden Transparenzangaben nicht gebündelt an einer Stelle auf den jeweiligen Webseiten der Anbieter verfügbar, sondern häufig über verschiedene Dateien verteilt und an verschiedenen Stelle der Webseite abrufbar. Die Nachvollziehbarkeit von Preisberechnungen für Verbraucher:innen hängt jedoch wesentlich davon ab, ob die verwendeten Preisindizes eindeutig zu identifizieren und rasch auch durch unkundige Verbraucher:innen aufzufinden sind.

Zudem folgen die Daten keiner einheitlichen Nomenklatur. Insbesondere die Bezeichnung der verwendeten Preisindizes wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Da in vielen Fällen kein direkter Weblink zu den verwendeten Indizes gesetzt wird, sind diese in einem solchen Fall nicht eindeutig zu identifizieren. Dies erschwert das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit für die Verbraucher:innen erheblich und erfüllt nach Auffassung des vzbv nicht den beabsichtigten Zweck einer leichten Zugänglichkeit der Daten.

Auch Legler unterbreitet in seinem Gutachten einen Vorschlag, wie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Preisänderungsklauseln durch eine Übernahme der Rechtsprechung in den Verordnungstext verbessert werden kann.<sup>29</sup>

#### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Vorgaben zur Veröffentlichung von Transparenz- und Preisinformationen zu präzisieren und § 1a Absatz 1 AVBFernwärmeV wie folgt zu fassen:

*„Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form in jeweils aktueller Fassung seine allgemeinen Versorgungsbedingungen einschließlich der dazugehörigen Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten **in einer einzigen, einheitlich benannten Datei**, sowie eindeutige **Weblinks (Hyperlinks)** auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten barrierefrei im Internet zu veröffentlichen.“*

Der vzbv fordert, in § 24 Absatz 4 Satz 2 AVBFernwärmeV wie folgt zu erweitern:

*„Sie müssen die maßgeblichen Berechnungsfaktoren vollständig und in allgemein verständlicher Form ausweisen, **wobei öffentlich im Internet einsehbare Berechnungsfaktoren (z.B. Indizes) unter genauer Bezeichnung der Fundstelle im Internet genutzt werden können.***

### Angabe von Wärmeverlusten allein in absoluten Zahlen bringt keine zusätzliche Transparenz

Auch die Vorgabe zur Veröffentlichung der Netzverluste wird von den FVU unterschiedlich interpretiert. Einige der vom vzbv untersuchten Anbieter machen keine Angaben zu Netzverlusten. Die Mehrzahl der untersuchten Anbieter, die Angaben zu Netzverlusten machten, gab lediglich die absoluten Wärmeverluste als Mengenangabe an, nicht aber

<sup>28</sup> Vgl. vzbv, 2022: Transparenzvorschriften bei Fernwärme. Untersuchung zur Umsetzung der neuen Vorschriften zu verpflichtenden Transparenzangaben in der novellierten AVBFernwärmeV; <https://www.vzbv.de/publikationen/fernwaerme-bleibt-fuer-verbraucherinnen-zu-intransparent>, aufgerufen am 18.02.2024

<sup>29</sup> Vgl. Legler, 2023: S. 47

weitere Angaben zum jeweiligen Wärmenetz, wie etwa Gesamtwärmeinspeisung, Wärmeabnahme oder Ähnliches. Lediglich bei rund zehn Prozent der untersuchten Netze waren die Verluste in Prozentangaben angegeben oder konnten leicht errechnet werden, da neben den absoluten Netzverlusten auch die insgesamt eingespeiste Wärmemenge in Megawatt pro Jahr angegeben war.

Aus Sicht des vzbv bestehen Sinn und Zweck der verpflichtenden Angabe von Netzverlusten auf den Webseiten der Fernwärmeanbieter darin, Verbraucher:innen die Möglichkeit zur Beurteilung der Effizienz des betreffenden Wärmenetzes zu ermöglichen.<sup>30</sup> Die Angabe von absoluten Netzverlusten allein reicht dazu nicht aus.

Legler argumentiert in seinem Gutachten folgendermaßen: „Angaben zu den Netzverlusten machen aus Verbrauchersicht nämlich nur dann Sinn, wenn sie in Relation zur Netzleistung gesetzt werden, d.h. wenn man als Endkunde der Wärme überhaupt eine Einordnung der Größenordnung vornehmen kann. Andernfalls stehen die „xy MWh/a Netzverlust“ im ‚luftleeren‘ Raum und können nicht eingeordnet und in Relation zur installierten Leistung gesetzt werden.“<sup>31</sup>

### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, die Vorgaben zur Veröffentlichung der Netzverluste zu präzisieren und § 1a Absatz 2 AVBFernwärmeV entsprechend wie folgt zu fassen:

- (1) *Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat zudem Informationen über die Netzverluste **in Prozent und in Megawattstunden pro Jahr als Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe im Internet in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form zu veröffentlichen. Die Wärmeabgabe entspricht der vom Kunden und vom Versorger für eigene Einrichtungen entnommenen Wärme.***

### Best Practice aus den Bundesländern übernehmen

Einige Bundesländer haben in ihrem jeweiligen Landesgesetz für die Energiewirtschaft weitere Transparenzvorgaben aufgeführt, die derzeit noch nicht vollumfänglich auf Bundesebene wirksam sind. So sehen zum Beispiel § 8 des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes Schleswig-Holstein (EWKG) sowie § 28 des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes (EWG Bln) vor, dass FVU den Anteil der einzelnen Energieträger an dem Gesamtenergieträgermix, die Kohlendioxidemissionen der transportierten Wärme sowie den Primärenergiefaktor der transportierten Wärme im Internet veröffentlichen müssen.<sup>32</sup>

In der AVBFernwärmeV existiert keine Verpflichtung zu Veröffentlichung dieser Informationen. Allerdings müssen sie nach § 5 Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und -Abrechnungsverordnung (FFVAV) in den Abrechnungen der FVU enthalten sein.

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch Bundesrat, 2021: Drucksache 310/21 (Beschluss), „Verordnung zur Umsetzung der Vorgaben zu Fernwärme und Fernkälte in der Richtlinie (EU) 2018/2002 sowie in der Richtlinie (EU) 2018/2001: „Die Veröffentlichung der Netzverluste nach Absatz 2 entspricht dem Grundgedanken von Artikel 24 Absatz 1 der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Danach sollen Verbraucher transparent über die Gesamtenergieeffizienz und den Anteil erneuerbarer Energien ihrer Fernwärme- und -kältesysteme informiert werden. Dies trägt auch zur Transparenz der Effizienz im Fernwärmebereich bei, wie sie auch die Umsetzung von Artikel 12 der EU-Richtlinie 2012/27/EU (Programm für „informierte und kompetente Verbraucher“) fordert. Die Höhe der Netzverluste ist ein Kriterium zur Beurteilung der Effizienz der bereitgestellten Fernwärme.“, S. 13; [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0301-0400/310-21\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0301-0400/310-21(B).pdf), aufgerufen am 21.02.2024

<sup>31</sup> Legler, 2023: S. 50

<sup>32</sup> Vgl. Legler, 2023: S. 51f.

Damit alle Verbraucher:innen Zugriff auf diese Informationen haben – unabhängig davon, ob sie bereits einen Vertrag mit einem FVU haben – sollten sie nach Auffassung des vzbv im Internet veröffentlicht werden müssen.

#### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, § 1a AVBFernwärmeV um folgenden Absatz 3 zu erweitern:

**„Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat zudem Informationen zu**

- a) den aktuellen und prozentualen Anteilen der eingesetzten Energieträger und der eingesetzten Wärmegewinnungstechnologien im Gesamtenergiemix im Durchschnitt des letzten Jahres,**
- b) die mit dem Energiemix verbundenen jährlichen Treibhausgasemissionen und**
- c) den Primärenergiefaktor jedes technisch zusammenhängenden Fernwärmesystems**

**im Internet in leicht zugänglicher und allgemein verständlicher Form zu veröffentlichen.“**

### **1.3 Recht auf Leistungsanpassung erhalten**

§ 3 AVBFernwärmeV definiert die Umstände, unter denen Kund:innen das Recht haben, die ursprünglich vereinbarte Wärmeleistung nachträglich zu ändern. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Fällen, bei denen sich die benötigte Wärmeleistung während der Vertragslaufzeit verringert, und Fällen, bei denen die tatsächlich benötigte Wärmeleistung von Anfang an zu hoch festgelegt wurde. Bei vielen Fernwärmeversorgern ist das Thema Leistungsanpassung gelebte Praxis und sogar notwendig, um weitere Kund:innen an ein bestehendes Netz anzuschließen, ohne weitere Investitionen im Bereich der Erzeugerleistung vornehmen zu müssen.

#### **Anpassung der Wärmeleistung auch nach Sanierungen und sonstigen Maßnahmen zur Senkung des Energiebedarfs ermöglichen**

Nach § 3 Absatz 2 AVBFernwärmeV können Wärmekund:innen ihre vertraglich vereinbarte Wärmeleistung unbegrenzt reduzieren oder ihren Vertrag kündigen, wenn sie nachweisen können, dass sie zukünftig die Leistung durch den Einsatz erneuerbarer Energien ersetzen.

Für den vzbv ist dies eine zentrale Regelung im Sinne des Verbraucherschutzes, da hierdurch zumindest indirekt eine Wettbewerbssituation zwischen Wärmenetzen und alternativen Heizungstechnologien geschaffen wird. So haben Wärmekund:innen bei sehr hohen Wärmepreisen die Möglichkeit aus dem Liefervertrag auszusteigen, sofern sie bereit sind, die Investitionskosten für ein anderes Heizsystem auf Basis von EE zu tragen.

Der vzbv ist der Auffassung, dass darüber hinaus auch die Reduzierung des Wärmebedarfs, etwa durch eine energetische Gebäudesanierung, als Grundlage für eine Leistungsabsenkung von mehr als 50 Prozent gelten sollte. Hierdurch würde ein wichtiger Anreiz für Investitionen zur Senkung des Energiebedarfs gesetzt und ein Beitrag zum Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ geleistet.

#### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, § 3 AVBFernwärmeV um folgenden Absatz 3 zu erweitern:

**„Der Kunde kann eine Anpassung der Leistung, die eine Reduktion um mehr als 50 Prozent im Vergleich zur vertraglich vereinbarten Leistung darstellt, mit zweimonatiger Frist vornehmen, soweit die benötigte Wärmeleistung durch**

***eine energetische Gebäudesanierung reduziert wird oder eine sonstige Maßnahme durchgeführt wird, die zu einem geringeren tatsächlichen Wärmebedarf führt.“***

Gleichzeitig sollte die Form des Nachweises über die Durchführung einer Maßnahme zur Senkung des Energiebedarfs präzisiert werden. Aus Sicht des vzbv sollte der Aufwand für die Erbringung des jeweiligen Nachweises für Wärmekund:innen möglichst niedrig gehalten werden.

### **Möglichkeit zur Korrektur falsch bestimmter Leistungswerte für private Verbraucher:innen erhalten**

Darüber hinaus haben Wärmekund:innen nach § 3 Absatz 1 AVBFernwärmeV das Recht, einmal jährlich ihre vertraglich vereinbarte Leistung anzupassen, sofern sich diese um nicht mehr als 50 Prozent reduziert. Hierdurch haben insbesondere Verbraucher:innen, deren Leistungsbedarf aufgrund pauschal vorgenommener Abschätzungen im Vertrag zu hoch angesetzt wurde, die Möglichkeit, ihre Wärmeleistung an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Dies ist insbesondere bei älteren Netzgebieten relevant, da dort die vertragliche Anschlussleistung aufgrund der damals geltenden und weniger präzisen Vorgaben oftmals überdimensioniert sind.<sup>33</sup>

#### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, das Recht auf eine beschränkte Leistungsanpassung für private Haushalte zur Korrektur falscher Anschlusswerte dem Grundsatz nach zu erhalten.

## **2. 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.<sup>34</sup> 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.

<sup>33</sup> Vgl. Rödl & Partner, 2021: Vermeidung von Preissprüngen bei der Vereinheitlichung von Preissystemen in der Wärmewirtschaft; <https://www.roedl.de/themen/stadtwerke-kompass/2021/19/vermeidung-preisspruenge-vereinheitlichung-preissysteme-waermewirtschaft>, aufgerufen am 26.02.2024

<sup>34</sup> 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

Das BMWK hat im Juli 2023 ein Eckpunktepapier zur Schaffung eines Wärmenetzregisters veröffentlicht, zu dem sich der vzbv positioniert hat.<sup>35</sup> 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. 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 (vergleiche Abschnitt III. 3.), würde von einer solchen Datenbank profitieren.<sup>36</sup>

Was den Inhalt des Wärmenetzregisters angeht, ist der vzbv der Auffassung, dass insbesondere diejenigen 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 Register 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 Preislisten<sup>37</sup>
- ❖ Informationen über die Netzverluste in Megawattstunden pro Jahr als Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe<sup>38</sup>
- ❖ Informationen über den aktuellen und prozentualen Anteil der eingesetzten Energieträger und der eingesetzten Wärme- oder Kältegewinnungstechnologien im Gesamtenergiemix im Durchschnitt des letzten Jahres<sup>39</sup>
- ❖ Informationen über die mit dem Energiemix verbundenen jährlichen Treibhausgasemissionen<sup>40</sup>

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:<sup>41</sup>

- ❖ Lage der Wärmenetze
- ❖ Art: Wasser oder Dampf

---

<sup>35</sup> 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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Veröffentlichungspflicht nach § 1a Absatz 1 AVBFernwärmeV

<sup>38</sup> Veröffentlichungspflicht nach § 1a Absatz 2 AVBFernwärmeV

<sup>39</sup> Veröffentlichungspflicht nach § 5 Absatz 2a FFVAV

<sup>40</sup> Veröffentlichungspflicht nach § 5 Absatz 2b

<sup>41</sup> 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 sowie geplante und genehmigte Wärmenetze und -leitungen“; [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/waermeplanung/wpg-bgbl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/waermeplanung/wpg-bgbl.pdf?__blob=publicationFile&v=2), aufgerufen am 26.02.2024

- 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:

- 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 alle Daten zu Wärmenetzen, die bereits im Rahmen bestehender Transparenzpflichten öffentlich sind, mittelbar für die kommunale Wärmeplanung erhoben werden oder deren zusätzlichen Erhebung einen Mehrwert bringt, von einer unabhängigen Stelle zentral im Rahmen eines deutschlandweiten Wärmenetzregisters und einer darauf beruhenden Wärmenetzkarte veröffentlicht werden.

### **3. EINFÜHRUNG EINER BUNDESEINHEITLICHEN PREISAUFSICHT**

Obwohl es sich bei Wärmenetzen um natürliche Monopole handelt, bei denen die Anbieter keinen Wettbewerb fürchten müssen, erfolgt nach wie vor keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung in diesem Sektor.

Vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission perspektivisch den Drittzugang zu Wärmenetzen stärken möchte, hat sich die Deutsche Energie-Agentur (dena) 2023 mit unterschiedlichen Regulierungsmodellen für klimaneutrale Fernwärme beschäftigt. Dabei kommt die dena zu dem Schluss, dass – sollte es bei der derzeitigen Praxis eines verhandelten Netzzugangs<sup>42</sup> bleiben – eine Preisregulierung bei leitungsgebundener Wärme nötig ist, um die Akzeptanz zu steigern und neue Kund:innen zu gewinnen.<sup>43</sup>

Auch eine Untersuchung des Umweltbundesamts kommt zu diesem Schluss: „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

<sup>42</sup> Damit ist folgendes gemeint: Der Fernwärmesektor bleibt vertikal integriert (Erzeugung, Netzbetrieb und Versorgung durch ein und dasselbe Unternehmen bzw. im Unternehmensverbund). Der Wärmenetzbetreiber kann EE-Wärmeerzeugung/Abwärme Dritter prinzipiell integrieren, wenn sich die beteiligten Parteien auf die Anschluss- und Einspeisebedingungen einigen.

<sup>43</sup> 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-fernwaeirme-in-deutschland/>, aufgerufen am 26.02.2024

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.“<sup>44</sup>

Auf Bundesebene hat sich beispielsweise die Bundesnetzagentur (BNetzA) als verlässlicher Partner für die Kontrolle und Regulierung der länderübergreifenden Strom- und Gasnetze etabliert. Auch Veröffentlichungspflichten für Energieanbieter und Netzeinspeiser, etwa die Kraftwerksliste oder das Marktstammdatenregister, organisiert die BNetzA zuverlässig. Alternativ wäre eine Preisaufsicht auch beim Bundeskartellamt vorstellbar, das aktuell im Rahmen seiner Untersuchungen zum möglichen Missbrauch der Energiepreisbremsen und zu den Preisänderungsklauseln neue Kompetenzen und Erfahrungen in diesem Umfeld aufbaut.

#### **VZBV-FORDERUNG**

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

#### **4. ANSCHLUSS- UND BENUTZUNGSZWANGS ÜBERFLÜSSIG MACHEN**

Kommunen können unter bestimmten Bedingungen für bestimmte Gebiete einen Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) an ein dort vorhandenes Wärmenetz erlassen. Rechtsgrundlage für die Einführung eines ABZ sind die jeweiligen Gemeinde- beziehungsweise Kommunalordnungen der Bundesländer. Dies bedeutet, dass Eigentümer:innen in diesen Gebieten keine freie Wahl über das genutzte Heizsystem haben, sondern sich an das Wärmenetz anschließen lassen müssen. Rechtlich begründet werden die ABZ entweder mit einem konkreten Grund, wie beispielsweise Klima- oder Umweltschutz, oder über ein allgemeines „öffentliches Bedürfnis“.<sup>45</sup>

Der vzbv befürchtet, dass Kommunen die Ausweisung eines Gebiets als Wärmenetzgebiet im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung nutzen, um dort einen ABZ zu erlassen. Diese potentielle Entwicklung sieht der vzbv kritisch. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei Fernwärmenetzen um unregulierte Monopole handelt und die Rechte von Wärmekund:innen gegenüber ihrem Versorger deutlich schwächer ausgeprägt sind als bei anderen Formen des Heizens, ist es aus Gründen des Verbraucherschutzes bedenklich, dass Menschen gezwungen werden, sich in diese Vertragsverhältnisse zu begeben. Die Rahmenbedingungen für die Verbraucher:innen müssen deshalb insgesamt deutlich verbessert werden. Mehr Nah- und Fernwärme muss gleichzeitig auch mehr Verbraucherschutz bedeuten. Nach Ansicht des vzbv dürfen die aktuellen Strukturen deshalb nicht weiterhin mit einem Anschluss- und Benutzungszwang

---

<sup>44</sup> 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

<sup>45</sup> Vgl. AGFW: Anschluss- und Benutzungszwang; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/recht/anschluss-und-benutzungszwang>, aufgerufen am 26.02.2024

zwang abgesichert werden. Wärmenetze sollten durch Nachhaltigkeit und wettbewerbsfähige Preise überzeugen und sich nicht auf einen behördlichen Zwang berufen können.

### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert das Verbraucherrecht im Fernwärmesektor so zu modernisieren, dass das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwang überflüssig wird.