

# Fernwärme und Verbraucherschutz

Praxisbericht für das  
Bundesministerium der Justiz  
und für Verbraucherschutz

Hamburg, 27. April 2015

Wir danken den Verbraucherzentralen, dem Verbraucherzentrale Bundesverband und dem Deutschen Mieterbund für die Zusammenarbeit und Bereitstellung von Vorgängen und Fällen aus dem Fernwärmebereich sowie dem Hamburg Institut für die Durchführung der Untersuchung und Abfassung des Praxisberichts.

Verbraucherzentrale Hamburg e. V.

Dr. Günter Hörmann, Vorstand



sustainable strategies

## **Fernwärme und Verbraucherschutz**

Praxisbericht für die Verbraucherzentrale Hamburg e. V.

Hamburg, 27.04.2015

RA Christian Maaß (Projektleiter)  
Dr. Matthias Sandrock  
RA Raphael Weyland  
Matthias Volmer



## Inhalt

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>A.</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>   | <b>I</b>  |
| <b>B.</b> | <b>Einleitung.....</b>   | <b>1</b>  |
| I.        | Ausgangslage und Anlass des Projekts .....   | 1         |
| II.       | Ziel des Praxisberichts.....   | 2         |
| III.      | Zugrunde gelegte Methodik .....  | 2         |
| <b>C.</b> | <b>Rahmenbedingungen und Strukturkonflikte für den Verbraucherschutz in der Fernwärme.....</b> | <b>5</b>  |
| I.        | Wettbewerbseinschränkungen: Fernwärme als Produkt zwischen Markt und Monopol.....              | 5         |
| II.       | Angemessenheit von Fernwärmepreisen als Problemfeld .....                                      | 7         |
| III.      | Fernwärme im Preisvergleich mit anderen Wärmesystemen .....                                    | 11        |
| IV.       | Preisvergleiche zwischen Fernwärmeversorgern .....   | 15        |
| V.        | Thesen.....  | 17        |
| VI.       | Handlungsansätze.....  | 18        |
| <b>D.</b> | <b>Praxisbericht .....</b>   | <b>20</b> |
| I.        | Transparenz der Fernwärmepreise.....   | 20        |
| 1.        | Problemaufriss.....  | 20        |
| 2.        | Rechtsrahmen.....  | 21        |
| 3.        | Problemfelder und Beispielfälle .....  | 22        |
| 4.        | Thesen.....  | 30        |
| 5.        | Handlungsansätze.....  | 31        |
| II.       | Preisgleitklauseln und Vertragslaufzeiten .....  | 33        |
| 1.        | Problemaufriss.....  | 33        |
| 2.        | Rechtsrahmen.....  | 33        |
| 3.        | Problemfelder und Beispielfälle .....  | 36        |
| 4.        | Thesen.....  | 43        |
| 5.        | Handlungsansätze.....  | 45        |
| III.      | Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis.....  | 48        |
| 1.        | Problemaufriss.....  | 48        |
| 2.        | Rechtsrahmen.....  | 49        |
| 3.        | Problemfelder und Beispielfälle .....  | 49        |
| 4.        | Thesen.....  | 53        |
| 5.        | Handlungsansätze.....  | 54        |
| IV.       | Anpassung von Anschlusswerten .....  | 56        |



|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 1.    | Problemaufriss .....                         | 56  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 56  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 57  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 61  |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 62  |
| V.    | Messungen und Netzeffizienz .....            | 63  |
| 1.    | Problemaufriss.....                          | 63  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 63  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 64  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 67  |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 68  |
| VI.   | Produkt-Transparenz.....                     | 70  |
| 1.    | Problemaufriss.....                          | 70  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 70  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 71  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 80  |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 81  |
| VII.  | Anschluss- und Benutzungszwang.....          | 83  |
| 1.    | Problemaufriss.....                          | 83  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 84  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 86  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 87  |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 88  |
| VIII. | Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung ..... | 90  |
| 1.    | Problemaufriss.....                          | 90  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 90  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 92  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 94  |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 95  |
| IX.   | Mangelnde behördliche Preiskontrolle .....   | 96  |
| 1.    | Problemaufriss.....                          | 96  |
| 2.    | Rechtsrahmen .....                           | 96  |
| 3.    | Problemfelder und Beispielfälle .....        | 98  |
| 4.    | Thesen.....                                  | 101 |
| 5.    | Handlungsansätze.....                        | 101 |
| X.    | Gerichtliche Rechtsschutzprobleme .....      | 104 |



|  |            |
|--|------------|
| 1. Problemaufriss.....                   | 104        |
| 2. Rechtsrahmen.....                     | 104        |
| 3. Problemfelder und Beispielfälle ..... | 106        |
| 4. Thesen.....                           | 110        |
| 5. Handlungsansätze.....                 | 111        |
| <b>E. Ergebnis.....</b>                  | <b>113</b> |

## A. Zusammenfassung

1. Die Erfahrung der Verbraucherzentralen zeigt, dass im Fernwärmesektor aus Verbraucherschutzsicht verschiedene Defizite bestehen. Mit diesem im Auftrag der Verbraucherzentrale Hamburg erstellten und vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderten Praxisbericht sollen tatsächlich bestehende Missstände näher untersucht und systematisiert werden, um erste Vorschläge zur Verbesserung des verbraucherpolitischen Rahmens zu unterbreiten und weiteren Forschungsbedarf aufzuzeigen.
2. Methodisch wurden hierzu etwa 100 an die Verbraucherzentralen der einzelnen Bundesländer herangetragene Fälle analysiert, der Internetauftritt von etwa 90 Fernwärme-Anbietern ausgewertet, die Preiszusammensetzung von etwa 170 Fernwärme-Anbietern aufgrund von Literaturangaben überprüft und ergänzend Interviews mit verschiedenen Energieexperten der Verbraucherzentralen und Wohnungswirtschaft geführt. Die Untersuchung offenbart insbesondere in den folgenden Bereichen strukturelle Defizite und einen entsprechenden Handlungsbedarf.
3. In seiner Grundstruktur ist der Fernwärmesektor durch vielfältige Einschränkungen des Wettbewerbs gekennzeichnet. Jedenfalls im dominierenden Marktsegment der Versorgung bestehender, an die Fernwärme angeschlossener Wohnungen, weisen die Fernwärmeversorger eine marktbeherrschende, monopolartige Stellung auf. Hieraus ergibt sich eine besondere Konfliktlage für den Verbraucherschutz. Die Problematik für die Verbraucher wird dadurch verschärft, dass die privaten Haushalte in aller Regel nicht unmittelbare Kunden des Fernwärmeversorgers sind, sondern die Gebäudeeigentümer. In dem für die Fernwärme dominierenden Mietwohnungsabsatzmarkt können die Vermieter die Wärmekosten vollständig auf die Mieter umlegen, ihnen fehlt somit strukturell ein unmittelbares Eigeninteresse an einer Geltendmachung der Interessen der Endverbraucher.
4. Typischer Anlass für Verbraucherbeschwerden bei den Verbraucherzentralen sind als zu hoch empfundene Fernwärmepreise. Die Überprüfung der Angemessenheit der Fernwärmepreise ist aufgrund mehrerer Randbedingungen nicht unproblematisch: Bereits die Transparenz der Fernwärmepreise ist nicht nur im Hinblick auf den Gesamtmarkt schwierig zu erfassen, sondern zum Teil auch innerhalb des angebotenen Tarifs. Aus Verbrauchersicht fehlt es zudem an einer Stelle, die zur Überprüfung der Angemessenheit der Preise befugt ist, da bisher

allein die Kartellbehörden eine (faktisch eingeschränkte) Kontrollbefugnis haben. Auch materiell fehlen geregelte Maßstäbe, an denen die Preise gemessen werden könnten.

5. Der Vergleich mit den Preisen anderer Fernwärmeversorger ist nur bedingt als Maßstab für die Beurteilung der Angemessenheit von Preisen geeignet, da die Fernwärmeversorger teilweise sehr unterschiedliche Kostenstrukturen aufweisen. Ein solcher Vergleich zwischen strukturell ähnlichen Versorgern (ähnliche Brennstoffe und Netzstrukturen) kann jedoch erste Anhaltspunkte für möglicherweise ungerechtfertigt hohe Preise liefern, die aufgrund hoher Renditen, interner Quersubventionierungen oder Ineffizienzen zustande kommen können.
6. Ein Vergleich zwischen Fernwärmepreisen und den Preisen für individuelle, gebäudebezogene Wärmeversorgung (insbesondere Öl- oder Gaszentralheizungen ggf. in Kombination mit Effizienzmaßnahmen an Gebäuden) muss ebenso verschiedene Rahmenbedingungen beachten. Die von Verbrauchern teilweise vorgenommenen Vergleiche der reinen Brennstoffkosten sind nicht zielführend, aussagekräftig sind nur Vergleiche, bei denen die gesamten Kosten der Heizsysteme miteinander verglichen werden (Vollkostenvergleich), zumindest jedoch der unmittelbar vom Verbraucher zu tragenden Kosten. In solchen Vollkostenvergleichen ist die Fernwärme tendenziell wettbewerbsfähig mit Öl-Zentralheizungen, liegt jedoch häufig über den Kosten für Gaszentralheizungen.
7. Bei der Beurteilung der Fernwärme aus Verbrauchersicht müssen auch die in den nächsten Jahren anstehenden erheblichen Änderungen des energiewirtschaftlichen und klimapolitischen Rahmens in den Blick genommen werden. Zur Erreichung dieses Ziel sind politische Maßnahmen zur Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien erforderlich, die über die bisherigen Instrumente hinausgehen. Im Kostenvergleich zu sehr ambitionierten Effizienzmaßnahmen an Gebäuden oder dem dezentralen Einsatz von Erneuerbaren Energien an Gebäuden kann die zentrale Erzeugung erneuerbarer Fernwärme erhebliche Kostenvorteile aufweisen. Begleitet durch einen angemessenen Verbraucherschutz kann der Aus- und Umbau der Fernwärme in geeigneten Gebäudestrukturen daher potenziell auch aus Sicht des Verbraucherschutzes eine sinnvolle Option zur Umsetzung der Energiewende im Wärmesektor sein.
8. Die Transparenz des Fernwärmepreises - also eine hinreichend nachvollziehbare Preisbildung, Preisgleitklauseln oder Abrechnungen - ist elementare Voraussetzung, damit Verbraucher das Produkt Fernwärme



überhaupt bewerten und eine entsprechende Auswahlentscheidung treffen können. Zwar gibt die Preisangabenverordnung für Fernwärme-Anbieter eine grundlegende Veröffentlichungspflicht des Arbeitspreises vor. Allerdings wird diese Pflicht von einem großen Teil der Fernwärme-Anbieter missachtet. Diesbezüglich könnte neben einer besseren finanziellen Ausstattung der klageberechtigten Verbraucherzentralen vor allem an die Einrichtung einer zentralen Kontrollbehörde gedacht werden. Die in der Preisangabenverordnung auch enthaltene Pflicht zur Veröffentlichung weiterer Preiskomponenten ist gesetzlich nicht näher konkretisiert, so dass eine Vergleichbarkeit des Grund- oder Messpreises vielfach unmöglich ist. Im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sollte außerdem möglichst nur auf den Grund-, Arbeits- oder Messpreis abgestellt werden.

9. Zu einem weiteren Problembereich lassen sich im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln stehende Probleme zusammenfassen. Gerade bei langen Vertragslaufzeiten ist die regelmäßig vorgenommene Preisanpassung wirtschaftlich bedeutsam. Gesetzlich vorgeschlagen ist eine Regellaufzeit von 10 Jahren – die Praxisbeispiele zeigen aber, dass Fernwärme-Anbieter vielfach von der Möglichkeit Gebrauch machen, hiervon abzuweichen, und Vertragslaufzeiten von 15 bis 20 Jahren wählen. Insofern sind diesbezüglich zwingende Schutzvorgaben erforderlich, wobei die Vertragslaufzeit aus Verbraucherschutzsicht auch nicht zu kurz gewählt werden sollte. Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu Preisgleitklauseln sind eher rudimentär. In den – vertraglich abdingbaren – Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme finden sich gewisse Kriterien für die inhaltliche Ausgestaltung von Preisgleitklauseln. Problematisch daran ist, dass sich die Fernwärmepreise einerseits lediglich an den tatsächlichen Erzeugungskosten orientieren müssen, und dass Fernwärmeanbieter andererseits ein nicht näher konkretisiertes Marktelement berücksichtigen dürfen, wobei das genaue Verhältnis beider Elemente nicht festgelegt ist. Insgesamt sind diese Vorgaben zu unbestimmt. Gerade hinsichtlich des Marktelementes zeigen Fallbeispiele, dass Verbraucher nicht willens sind, fiktive Preiserhöhungen mitzutragen, die bei anderen Brennstoffen als dem tatsächlich eingesetzten bestehen, so dass hier Einschränkungen vorzunehmen sind. Gesondert untersucht werden muss, ob darüber hinaus beispielsweise eine Genehmigungspflicht für Preiserhöhungen sinnvoll ist.
10. Ebenfalls strukturell bedeutsam ist das Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis. Auswertungen ergeben, dass sich dieses Verhältnis in jüngerer Zeit tendenziell in Richtung eines höheren Grundpreisanparts verschiebt. Dies ist für Verbraucher und auch aus Gründen des Klimaschutzes insofern problematisch, als sich bei einem hohen

Grundpreis ein sparsames Heizverhalten sowie Investitionsmaßnahmen zur Energieeinsparung nicht mehr positiv auf die Abrechnung auswirken. Gesetzliche Vorgaben hinsichtlich des Verhältnisses dieser beiden Preiskomponenten bestehen nicht. Eine gesetzliche Regelung wäre nicht systemwidrig und könnte sich etwa an einem Arbeitspreisanteil von mehr als 70 bis 80 % des Mischpreises orientieren. Einzubetten wäre eine solche Vorgabe aber in den Gesamtkontext möglicher Regelungen zur Preisbildung und Preishöhe.

11. Verbraucher beklagten sich in mehreren Fällen auch über die mangelnde Bereitschaft der Fernwärme-Anbieter, gerade nach energetischen Renovierungsmaßnahmen die ihren Verträgen zugrunde liegenden Anschlusswerte herabzusetzen. Dies ist insofern bedeutsam, als diese Werte, regelmäßig großen Einfluss auf die Höhe der Wärmepreise haben. Gesetzlich verankert ist lediglich ein – vertraglich abdingbarer – Anspruch des Verbrauchers, bei späterer Nutzung regenerativer Energien eine entsprechende Vertragsanpassung zu verlangen. Wohnungsleerstand oder aber beispielsweise Dämmmaßnahmen führen zwar auch zu einem tatsächlich geringeren Wärmebedarf, nicht aber zu einem Vertragsanpassungsrecht. Schon aus Gründen der Widerspruchsfreiheit zur Energieeffizienz- und Klimaschutzpolitik sollte daher ein solcher verbindlicher Anspruch im Rechtekatalog der Verordnung über die Allgemeinen Bedingungen der Versorgung mit Fernwärme verankert werden. Dabei ist auch klarzustellen, dass sich der Anschlusswert nach einheitlichen Standards berechnet und dass eine Anpassung kostengünstig zu erfolgen hat.
12. Auch wenn die Thematik nur vereinzelt von Verbrauchern wahrgenommen wird, sind Messfehler und Netzeffizienzen aus Verbraucherschutzsicht bedeutsam, denn sie führen regelmäßig zu höheren Fernwärmepreisen. Im Hinblick auf die Ermittlung des verbrauchsabhängigen Entgelts wird als gesetzlicher Regelfall zwar die Messung der gelieferten Wärmemenge vorgegeben, allerdings sind nach der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme auch Ersatz- und Hilfsverfahren möglich. Vorzugswürdig und daher ausnahmslos vorzugeben ist die Messung der Wärmemenge direkt beim Verbraucher deshalb, weil ansonsten das Effizienzrisiko für eine unterlassene Wartung oder schlechte Einstellung der Fernwärmeerzeugungsanlage auf ihn abgewälzt wird. Hinsichtlich des Betriebs von Netzen bestehen keine gesetzlichen Effizienzvorgaben, obgleich Praxisbeispiele zeigen, dass hierbei beachtliche Anteile der bereitgestellten Endenergie verloren gehen können. Gesetzlich könnte beispielsweise eine wirtschaftliche Effizienzvorgabe oder aber eine

Mindesteffizienz Zahl einen Anreiz schaffen, Energieverluste einzudämmen.

13. Produkttransparenz, also Angaben über die (ökologische) Eigenschaft der Fernwärme, ist ein Bereich, der auf steigendes Interesse der Verbraucher trifft. Dieser Bereich ist bisher wenig reguliert – insbesondere besteht kein System zur Kennzeichnung des Anteils erneuerbarer Energien oder des zur Wärmeerzeugung verwendeten Brennstoffs. Dies hat zur Folge, dass Fernwärme heute vielfach undifferenziert als umwelt- und klimafreundlich beworben wird, obwohl die die Umweltbilanz maßgeblich vom eingesetzten Brennstoff abhängt. Besonders wichtig ist dabei die Darstellung der ökologischen Eigenschaft von Fernwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung. Diesbezüglich sollte einheitlich die amtliche Bewertungsmethode zur Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen („Finnische Methode“) zum Einsatz kommen. Ob darüber hinaus noch Raum für eine gesonderte Vermarktung besonders ökologischer Fernwärme ist, bleibt zu prüfen; wesentlich hierfür wären jedenfalls ein zusätzlicher ökologischer Nutzen der Fernwärme sowie ein Doppelvermarktungsverbot.
14. Das Thema Anschluss- und Benutzungszwang beschäftigt die Verbraucher regelmäßig, geht ein solcher Zwang doch mit der Einschränkung der Wahlfreiheit einher. Auf der einen Seite mag ein Anschluss- und Benutzungszwang der Kommunen wegen hoher Anfangsinvestitionen der Fernwärme-Anbieter im Einzelfall gerechtfertigt sein; auf der anderen Seite festigt er die Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter und führt in der Praxis häufig nicht zu günstigeren Preisen für Verbraucher. Rechtliche Grundlage für einen kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang ist vielfach eine entsprechende Ermächtigung in den Gemeindeordnungen, wobei die Fernwärmeversorgung die dortigen Voraussetzungen regelmäßig erfüllt. Zu prüfen ist, ob die Fernwärmeversorgung zukünftig nur bei Erfüllung gewisser Mindestvorgaben einen Anschluss- und Benutzungszwang rechtfertigen sollte, oder aber ob eine zeitliche Befristung des Anschluss- und Benutzungszwangs dem Verbraucherschutz dienen könnte.
15. Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung des Fernwärmemarktes ist ein Problemfeld, das Verbraucher zwar in der Regel nicht häufig selbst benennen, das für sie aber wegen der grundlegenden Bedeutung des Bereichs für die gesamte Struktur des Fernwärmemarktes bedeutsam ist. Bisher besteht für Kunden innerhalb eines Fernwärmenetzes in der Regel keine Möglichkeit, zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern zu wählen. Gesetzliche Vorgaben zum Netzzugang, zur Einspeisung und zur Abnahmevergütung von alternativ erzeugter Fernwärme bestehen – anders als im Stromsektor – nicht. Die bestehenden Regeln zur

Durchleitung von Fernwärme kommen in der Praxis indes aus technischen Gründen kaum zum Einsatz. Auch eine Entflechtung der historisch vielfach als integrierte Unternehmen aufgestellten Fernwärme-Anbieter in die Bereiche Erzeugung, Verteilung und Vertrieb ist nicht gegeben. Insofern sollte aus Verbraucherschutzsicht perspektivisch die Entflechtung vorangetrieben und geprüft werden, ob nicht der bestehende Durchleitungsanspruch praxistauglich ausgestaltet werden oder aber ein Abnahme- und Vergütungsanspruch für ökologisch vorzugswürdige Fernwärme geschaffen werden kann.

16. Aus Verbraucherschutzsicht ähnlich bedeutsam wie eine mangelnde Entflechtung ist auch eine mangelnde behördliche Preiskontrolle der monopolistischen Fernwärme-Anbieter. Im Fernwärmesektor gilt dabei lediglich das allgemeine Missbrauchsverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – problematisch hierbei ist aber der Aufwand beim Ermitteln des Vergleichspreises und die von den kartellrechtlichen Kontrollbehörden getragene Beweislast. Ein wesentlich schärferes Schwert könnte das besondere kartellrechtliche Missbrauchsverbot darstellen, welches aber nur für den Elektrizitätssektor gilt. Insofern sollte dieses aus Verbraucherschutzsicht auch auf Fernwärme-Anbieter erstreckt werden. Außerdem sind die Vollzugskapazitäten zu erweitern und gegebenenfalls organisatorische Umstrukturierungen vorzunehmen, um die politische Unabhängigkeit der zuständigen Stellen zu gewährleisten.
17. Im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes finden sich laut der Fallauswertung verschiedene strukturelle Defizite, die es aus Verbraucherschutzsicht zu beseitigen gilt. Schutzvorgaben helfen Verbrauchern nur dann, wenn sie selbst unmittelbare Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters sind. Allerdings ist der Anwendungsbereich der allgemeinen Billigkeitskontrolle des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht eindeutig. Mieter, die in der Regel nicht selbst Vertragspartner der Fernwärme-Anbieter sind, haben eine noch weiter eingeschränkte Rechtsposition. Auch ist anders als beim Elektrizitäts- und Gasmarkt grundsätzlich keine außergerichtliche Schlichtungsstelle vorgesehen. Aus Verbraucherschutzsicht sollte daher zunächst eine solche Schlichtungsstelle geschaffen werden. Weiter diskutiert und geprüft werden sollten Konkretisierungen an der bestehenden Regelung zur Billigkeitskontrolle. Ebenfalls näher untersucht werden sollte, ob zu Gunsten von Mietern, die nicht Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters sind, ein Abtretungsanspruch oder eine Regelung der Prozesstandschaft geschaffen werden könnte. Überschaubar sind hingegen mögliche Nachbesserungen zur Kostenbegrenzung im Mietrecht und in der Heizkostenverordnung.

18. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich Verbraucher nicht nur in Einzelfällen über mehrere Problembereiche des Fernwärmesektors beschweren. Dabei häufen sich verschiedene Verbraucherschutzprobleme derart, dass anzunehmen ist, dass sie auf strukturellen Defiziten beruhen. Eine unzureichende Regelungslage wirkt sich vor allem in Form überhöhter Fernwärmepreise nachteilig für Verbraucher aus. Berücksichtigt man, dass im Bereich des Gas- und Elektrizitätsmarktes zahlreiche Schutzvorschriften getroffen wurden, drängen sich Verbraucherschützende Regelungen erst recht im Fernwärmesektor auf. Insgesamt erscheint der Schutz der Verbraucher im Fernwärmemarkt gerade wegen der Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter unzureichend, so dass eine nähere, empirisch und methodisch belastbarere Untersuchung der konkreten Handlungsbedarfe und die Entwicklung von geeigneten rechtlichen Instrumenten aus Verbrauchersicht erforderlich ist.

## B. Einleitung

Nachdem Verbraucher wegen verschiedener Probleme im Bereich der Fernwärmeversorgung in der Vergangenheit wiederholt an die Verbraucherzentralen herantraten, lässt die Verbraucherzentrale Hamburg in dem vorliegenden – vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderten – Praxisbericht strukturelle Defizite näher untersuchen.

### I. Ausgangslage und Anlass des Projekts

Aus Verbrauchersicht ist die Fernwärmeversorgung ein relevanter Markt. Knapp fünf Millionen private Haushalte werden derzeit mit leitungsgebundener thermischer Energie für Heizzwecke und zur Erzeugung von Warmwasser versorgt. Dabei werden jährlich etwa achteinhalb Milliarden Euro umgesetzt.<sup>1</sup> Da nach den Plänen der Bundesregierung Wärmenetze aufgrund ihres unbestritten hohen Potenzials zum Klimaschutz deutlich ausgebaut werden sollen, könnte die Bedeutung der Fernwärme zukünftig außerdem weiter ansteigen.

Fernwärme stößt bei Verbrauchern bisher aber aus verschiedenen Gründen nicht nur auf Akzeptanz. Bei den Verbraucherzentralen gehen regelmäßig Anfragen und Beschwerden über Fernwärmeversorger ein. Die Zahl der Beschwerden ist schon für sich genommen beachtlich. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass bei der Fernwärmeversorgung im Vergleich zum Strom- und Gassektor das zentrale Thema des Anbieterwechsels entfällt und dass viele Verbraucher gerade wegen der monopolartigen Struktur der Fernwärmeversorgung, sowie wegen ihrer Rolle als Mieter ein Einschreiten für aussichtslos halten und deswegen auf jegliche Schritte verzichten dürften.

Ausgangspunkt der Verbraucherproteste ist häufig ein als zu hoch empfundener Wärmepreis. Die Kritik stützt sich auf den Verdacht, dass Fernwärmeversorger ihre monopolartige Stellung missbrauchen. Dieser Eindruck wird dadurch genährt, dass sich die Fernwärmepreise in den einzelnen Kommunen teilweise sehr unterscheiden, ohne dass die Gründe für die Verbraucher nachvollziehbar sind. Nach dem Befund der Sektoruntersuchung Fernwärme des Bundeskartellamts gibt es Anzeichen für den Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung durch einige Fernwärmeversorger.<sup>2</sup> Alleine die

---

<sup>1</sup> BDEW, Energiemarkt Deutschland – Zahlen zur Gas-, Strom- und Fernwärmeversorgung, Sommer 2012, S. 11.

<sup>2</sup> Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme – Abschlussbericht gem. § 32e GWB, August 2012, S. 86.



Feststellung, dass die Fernwärmepreise in verschiedenen Versorgungsgebieten um über 100% voneinander abweichen, bietet Anlass hierzu.

Die Vielzahl der Beschwerden legt nahe, dass im Fernwärmesektor strukturelle Defizite bestehen, die eine Verbesserung des verbraucherpolitischen Rahmens erfordern

## **II. Ziel des Praxisberichts**

Ziel des vorliegenden Praxisberichts ist es, anhand von tatsächlichen Fällen aus der Verbraucherberatung strukturelle verbraucherpolitische Defizite im Fernwärmesektor herauszuarbeiten. Durch das Aufzeigen eines gesetzlichen Änderungsbedarfs soll hierdurch insgesamt eine Grundlage für Verbesserungen des Schutzes der mit Fernwärme versorgten Haushalte geschaffen werden. Dieses Wissen kann der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie derzeit geplante Evaluierung der bestehenden gesetzlichen Regelungen des Fernwärmesektors dienlich sein. Dabei versteht sich der Praxisbericht von seiner Zielsetzung her allerdings nur als ein erster Schritt, der die strukturellen Defizite benennt. Schon bei der vorgenommenen Auswertung und Analyse der bestehenden Defizite gelangt der Bericht partiell an Grenzen, die durch tiefergehende Untersuchungen beseitigt werden müssen. Dies gilt erst recht für die im Praxisbericht nur angerissenen Fragen eines gesetzlichen Änderungsbedarfs. Diesbezüglich ist vor endgültiger Festlegung des Instrumentenbündels eine vertiefte Diskussion und Rechtsprüfung der hier angedeuteten Handlungsansätze nahegelegt. Im Praxisbericht wird an einzelnen Stellen auf einen entsprechenden Diskussions- und Forschungsbedarf hingewiesen.

## **III. Zugrunde gelegte Methodik**

Grundlage des Praxisberichts ist zunächst eine ausführliche Untersuchung, bei der abgefragt wurde, welche beispielhaften Fälle an die Verbraucherzentralen der einzelnen Bundesländer herangetragen wurden. Dabei wurden knapp 100 Fälle aus dem gesamten Bundesgebiet gesichtet und auf die aus Verbrauchersicht bedeutsamen Probleme hin ausgewertet. Ergänzend stand eine Fallsammlung verschiedener Mietervereine zur Verfügung.

Darüber hinaus wurde im Rahmen dieses Berichts eine ausführliche Internetrecherche durchgeführt, bei der alle bekannten Fernwärme-Anbieter ab einer gewissen Wärmeleistung – insgesamt knapp 90 Anbieter – systematisch auf gewisse Kriterien wie Preis- und Produkttransparenz hin untersucht wurden. Außerdem wurden aufgrund von Literaturangaben die Preiszusammensetzung von gut 170 Fernwärme-Anbietern und ihre Entwicklung betrachtet. Weiterhin

erfolgte eine Internetrecherche zu einzelnen Feldern des Verbraucherschutzes im Fernwärmebereich, die aufgrund der vorausgegangenen Erfahrung als potentiell problematisch erachtet wurden.

Ebenfalls berücksichtigt wurden bereits bestehende Positionspapiere von Verbraucherzentralen einzelner Bundesländer – etwa der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen – und vom Bundesverband der Verbraucherzentralen.

Zur Vervollständigung der Fallübersicht in quantitativer Hinsicht wurden abschließend Telefoninterviews mit verschiedenen Fernwärme-Experten, z.B. aus der Wohnungswirtschaft, geführt.<sup>3</sup>

Stand der Daten der Internetrecherche ist dabei Dezember 2014; die von den Verbraucherzentralen gesichteten Fälle sind in der Regel nicht älter als fünf Jahre. Die hier aufgegriffenen Preisangaben sind in der Regel die aufgefundenen Netto- oder Bruttopreise. Diese können sich inzwischen zwar geändert haben – insgesamt ist aber auch nicht der genaue Betrag, sondern die jeweils dahinterstehende Problematik wesentlich. Ähnliches gilt auch im Hinblick auf die Benennung konkreter Fernwärme-Anbieter. Die im Rahmen dieses Praxisberichts getroffene Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit – insgesamt stand bei der Untersuchung nicht im Vordergrund, im Einzelfall „schwarze Schafe“ zu entlarven, sondern strukturelle Probleme herauszuarbeiten, die für eine Vielzahl von Fällen gelten und daher einen rechtspolitischen Handlungsbedarf auslösen.

Eine – zwar nicht repräsentative, aber aufgrund der Datenmenge und des Querschnitts der Daten doch aussagekräftige – Analyse dieser Daten verdeutlicht, dass strukturelle Probleme des Verbraucherschutzes im Fernwärmesektor in verschiedenen Bereichen auftreten. Diese lassen sich zwar nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen, drehen sich aber wiederholt um die Themen eines überhöhten, als überhöht empfundenen oder intransparenten Fernwärmepreises, um für Verbraucher nachteilige Preisgleitklauseln, um eine unzureichende Transparenz über die Produkteigenschaften der bezogenen Fernwärme oder um rechtliche Defizite bei der Preiskontrolle, beim Rechtsschutz oder bei der Wahlfreiheit der Verbraucher.

Diese verschiedenen Bereiche sollen für den folgenden Praxisbericht wie folgt benannt, gruppiert und behandelt werden:

- Allgemeine Höhe der Fernwärmepreise und Preisvergleiche
- Transparenz der Fernwärmepreise
- Vorgaben für Preisgleitklauseln und Vertragslaufzeiten

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch die anonymisierte Auflistung im Anhang des Praxisberichts.



- Verhältnis von Arbeitspreis- und Grundpreis
- Nachträgliche Anpassung von Anschlusswerten
- Defizite bei der Messung der Wärmemenge und der Netzeffizienz
- Transparenz der (ökologischen) Eigenschaft der Fernwärme
- Probleme im Zusammenhang mit dem Anschluss- und Benutzungszwang
- Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung der Fernwärme-Anbieter
- Mangelnde behördliche Preiskontrolle
- Defizite beim gerichtlichen Rechtsschutz

Im Praxisbericht erfolgen für jeden dieser Bereiche zunächst ein Problemaufriss und eine kurze Darstellung des geltenden Rechtsrahmens. Anschließend werden zur Begründung aussagekräftige Negativbeispiele zusammengefasst und durch einzelne Positivbeispiele ergänzt. Sodann erfolgt eine thesenhafte und zugespitzte Zusammenfassung der Erkenntnisse der Fallauswertung. Abschließend werden verschiedene Handlungsansätze skizziert, die es näher zu untersuchen gilt, um einzelne Defizite auf rechtlicher und politischer Ebene zu beseitigen.

Insgesamt ergibt sich aus der Zielsetzung und der gewählten Herangehensweise, dass der Praxisbericht eine aus Sicht des Verbraucherschutzes verfasste Darstellung ist. Sie erhebt nicht den Anspruch, bereits eine ausgewogene Abwägung mit den Interessen der Fernwärmeerzeuger vorzunehmen, sondern benennt bewusst aus der Sicht der Verbraucher mögliche Handlungsansätze, mit denen Verbraucherinteressen gestärkt werden können.

## C. Rahmenbedingungen und Strukturkonflikte für den Verbraucherschutz in der Fernwärme

Bevor im Teil D. konkrete Problemfelder des Verbraucherschutzes in der Fernwärme herausgearbeitet werden, sollen zunächst die maßgeblichen strukturellen Randbedingungen und Konfliktfelder für den Verbraucherschutz in der Fernwärmewirtschaft beleuchtet werden. Erst aus dem Verständnis dieser Rahmenbedingungen lassen sich die konkreten Probleme einordnen und mögliche Handlungsansätze zur Verbesserung des Verbraucherschutzes in der Fernwärme entwickeln.

### I. Wettbewerbseinschränkungen: Fernwärme als Produkt zwischen Markt und Monopol

In einem idealen wettbewerblichen Umfeld ergibt sich die Preisbildung für Waren und Dienstleistungen aus Angebot und Nachfrage. Wenn Verbraucher in einem funktionierenden, wettbewerbsorientierten Markt bereit sind, für bestimmte Produkte hohe Preise zu zahlen, ist dies gleichwohl kein Thema für den Verbraucherschutz. Zum Gegenstand für den Verbraucherschutz wird die Preisbildung von Produkten erst dann, wenn der Wettbewerb auf einem bestimmten Markt eingeschränkt ist und Verbraucher dadurch in ihrer Konsumententscheidung beeinträchtigt werden. Solche Einschränkungen des Wettbewerbs bestehen bei Fernwärmeprodukten aus verschiedenen Gründen:

- **Kein Wettbewerb innerhalb von Fernwärmesystemen:** Anders als bei Strom und Gas gibt es für Kunden keine Möglichkeit zur freien Wahl des Wärmeanbieters. Erzeugung, Netzbetrieb und Vertrieb sind in aller Regel in der Hand eines einzigen Versorgers.
- **Wettbewerb mit anderen Heizsystemen im Neubau:** Wenn ein neues Gebäude errichtet wird, hat der Bauherr oder Nutzer die Entscheidung zu treffen, wie das Gebäude mit Wärme versorgt werden soll. Ist ein Fernwärmenetz vorhanden, wird sich der Gebäudeeigentümer für einen Anschluss hieran nur entscheiden, wenn die Fernwärme zu wettbewerbsfähigen Kosten angeboten wird. Im Neubau-Bereich besteht strukturell daher ein wettbewerbliches Umfeld für die Fernwärme, welches jedoch durch weitere Faktoren eingeschränkt werden kann.
- **Stark eingeschränkter Wettbewerb bei bestehenden Gebäuden:** Im Gebäudebestand ist ein Wechsel zwischen Heizsystemen hingegen mit hohen Kosten verbunden. Gerade ein Wechsel von der Fernwärme zu Gas- oder Ölzentralheizungen ist für die Gebäudeeigentümer technisch

aufwendig und mit hohen Transaktionskosten sowie hohen Investitionen verbunden. Neben der Anschaffung der Zentralheizung (und dem Ausbau der Fernwärme-Übergabestation) muss Platz für die Heizung und einen Wärmespeicher frei gemacht werden und es muss häufig nachträglich ein Schornstein gebaut werden. Die Kosten und der Aufwand für solche nachträglichen Umbaumaßnahmen sind – anders als im Neubau - häufig so hoch, dass sie vom Gebäudeeigentümer bereits aus diesem Grund nicht verfolgt werden. Nach dem Auslaufen von Fernwärme-Lieferverträgen, die erstmals mit der Gebäudeerrichtung abgeschlossen wurden und anfangs häufig eine zehnjährige Laufzeit haben, sind die Eigentümer von bestehenden Gebäuden somit in ihrer Wahlfreiheit bezüglich des Wärmelieferanten stark eingeschränkt. Da als Alternative zur Fernwärme nur ein teurer Heizsystem-Wechsel in Frage kommt, können sie auf Preissteigerungen der Fernwärme nicht marktkonform reagieren. Der Gesetzgeber, die Kartellämter und der BGH sehen die Fernwärmeversorger daher in einem Monopol, bzw. eine faktischen monopolartigen Stellung.<sup>4</sup> Ein Wechsel raus aus der Fernwärme kommt für Gebäudeeigentümer nur dann in Frage, wenn die Fernwärmepreise so stark steigen, dass selbst die damit verbundenen hohen Investitions- und Transaktionskosten durch einen Heiz-Systemwechsel kompensiert werden.

- **Einschränkung des Wettbewerbs durch das Vermieter-Mieter-Dilemma:** Der Großteil der Fernwärme für Wohngebäude wird an vermietete Mehrfamilienhäuser geliefert, die Lieferung an vom Eigentümer selbst genutzte Immobilien ist demgegenüber die Ausnahme. Hohe Investitionen und Aufwand für den Wechsel zwischen Heizsystemen sind insbesondere für Eigentümer von vermieteten Gebäuden wenig attraktiv. Vermieter können die Wärmekosten einer bestehenden Fernwärmeversorgung vollständig auf die Mieter umlegen. Investive Maßnahmen wie die Anschaffung einer Heizung sind hingegen nicht oder nur eingeschränkt auf die Mieter umlegbar. Vermieter haben daher einen unmittelbaren wirtschaftlichen Nachteil, wenn sie von der Fernwärme auf eine eigene Zentralheizung umstellen. Durch die Einschaltung von Contractoren, welche für die Vermieter die Heizung einbauen und betreiben, lässt sich

---

<sup>4</sup> BGH, Urteil vom 17. Oktober 2012, VIII ZR 292/11 mit Verweis auf die amtliche Begründung zur AVBFernwärme; vgl. auch bereits BKartA 1976: „*Fernwärmeunternehmen sind, jedenfalls nach Anschluss eines Abnehmers an die Fernwärmeversorgung diesem gegenüber marktbeherrschend. Mit dem Anschluss entfallen sämtliche Möglichkeiten eines wirtschaftlichen Ausweichens auf eine andere Beheizung.*“ Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht aus dem Jahre 1976, Bundestagsdrucksache 8/704, S. 99; BGH, Beschluss vom 25. September 2007, KZR 33/06: „*Das von der Klägerin nachgefragte Gut (Fernwärme) bestimmt die Marktabgrenzung. Die Fernwärme ist für die Klägerin nicht austauschbar, weil ihre Kunden Fernwärmeanschlüsse haben.*“

dieser Nachteil zwar umgehen, jedoch fehlt auch hierfür häufig eine hinreichende wirtschaftliche Motivation. Für den Vermieter besteht – gerade in den Ballungsräumen mit angespannter Wohnraumversorgung – kein besonderer Anlass, selbst bei hohen Fernwärmepreisen das Heizsystem zu ändern, da er die Kosten ohne eigene wirtschaftliche Einbußen auf die Mieter umlegen kann.

- **Einschränkung des Wettbewerbs durch rechtliche Regelungen:** Schließlich bestehen Einschränkungen des Wettbewerbs durch gesetzliche Rahmenbedingungen. Hierzu zählen insbesondere Anschluss- und Benutzungsgebote an Wärmenetze, welche für bestimmte Gebiete durch die Gemeinden nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben festgesetzt werden können. (Im Einzelnen hierzu siehe unten.)

Als Folge dieser Einschränkungen des Wettbewerbs besteht für den Verbraucherschutz eine potenziell problematische Grundkonstellation: Zwar besteht für neue Gebäude ein Wettbewerb zwischen der Fernwärme und gebäudebezogenen individuellen Heizungssystemen, soweit nicht ein Anschluss- und Benutzungszwang vorliegt. Die meisten Fernwärmekunden sind jedoch seit Jahrzehnten an Wärmenetze angeschlossen, die zu Zeiten des staatlich massiv geförderten Ausbaus der Wärmenetze in den 1960er bis 1980er Jahren gebaut wurden. Selbst wenn beim erstmaligen Anschluss dieser Gebäude an die Fernwärme ein Wettbewerb zwischen den Heizsystemen vorhanden war, so kann sich dieser frühere Wettbewerb heute kaum noch preisdämpfend auswirken. Obwohl die Investitionen für die vor 50 oder 40 Jahren gebauten Wärmenetze vielerorts längst abgeschrieben sind, haben sich die Fernwärmepreise in der Regel deutlich nach oben entwickelt. In einem funktionierenden Markt dürften jedenfalls keine Fernwärmepreise auftreten, die deutlich über den Vollkosten alternativer Heizsysteme liegen. Letzteres ist jedoch nicht selten der Fall, weshalb das Bundeskartellamt auch Anzeichen dafür sieht, dass Marktteilnehmer ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen.<sup>5</sup>

## II. Angemessenheit von Fernwärmepreisen als Problemfeld

Hohe Fernwärmepreise bilden meist den Kern von Verbraucherbeschwerden. Sind hohe Fernwärmepreise Folge von speziellen Problemen wie etwa einem ungünstigen Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis oder nachteiligen Preisgleitklauseln, werden diese Fälle erst im nachfolgenden Kapitel gesondert betrachtet. Ein großer Teil von Verbraucherbeschwerden bezieht sich jedoch unspezifisch auf als zu hoch empfundene Wärmepreise.

---

<sup>5</sup> Bundeskartellamt 2012, Sektoruntersuchung Fernwärme.

Dem Anschein nach hat z.B. der eingesetzte Brennstoff in vielen Fällen in der Praxis keinen durchschlagenden Einfluss auf den Verbraucherpreis. So weist z.B. nach der AGFW-Preisübersicht 2013<sup>6</sup> die Fernwärme in Bad Harzburg mit dem „teuren“ Erdgas für den üblichen Versorgungsfall mit 160 kW Anschlussleistung einen Mischpreis von 51,01 € je kWh auf. Dagegen kommt die Fernwärme in Frankfurt/Oder trotz des Einsatzes „billiger“ Braunkohle mit 102,10 auf einen doppelt so hohen Wärmepreis. In Experteninterviews mit der Wohnungswirtschaft wurde auf Fernwärmepreise eines norddeutschen Versorgers von 200 € je kWh hingewiesen.

Aufgrund der oben beschriebenen erheblichen Einschränkungen der wettbewerblichen Preisbildung stellt sich aus Verbrauchersicht die Frage, ob Fernwärmeversorger ihre Position ausnutzen, um Preise durchzusetzen, die aus Verbrauchersicht unangemessen sind. Bei der Beantwortung dieser Frage gibt es mehrere Schwierigkeiten.

*Transparenz:* Für die Verbraucherinnen und Verbraucher und auch für die Behörden ist der Fernwärmemarkt intransparent. Transparente Spartenrechnungen der Fernwärmeversorgung sind in der Regel nicht verfügbar. Unternehmen können Gewinne aus der Fernwärmesparte durch interne Leistungsverrechnungen verschleiern und dabei aus Verbrauchersicht ungerechtfertigt hohe Renditen erzielen, die unter Wettbewerbsbedingungen nicht erzielbar sein dürften. Branchenüblich ist auch eine Quersubventionierung innerhalb kommunaler Stadtwerke oder Unternehmensverbänden aus Fernwärmeerträgen zugunsten des Öffentlichen Nahverkehrs oder öffentlicher Bäder. Traditionell gibt es in Kommunen seit jeher finanzielle Verschiebungen innerhalb des steuerlichen Querverbundes von kommunalen Unternehmen zwischen renditestarken und weniger renditestarken Bereichen. Die finanziellen Zuflüsse aus dem Energiesektor sind in vielen Kommunen jedoch seit einigen Jahren rückläufig. Aufgrund der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte sind die Margen in den Vertrieben gesunken. Mit der Elektrizitätserzeugung aus konventionellen Kraftwerken verdienen die Kommunen aufgrund der stark gefallenen Strompreise häufig nur noch vergleichsweise wenig Geld. Aufgrund der Regulierung im Bereich der Strom- und Gasnetzverteilnetze und der zunehmend restriktiven Anerkennung von Kosten durch die Bundesnetzagentur sinken die Renditen tendenziell auch in diesen Bereichen. Der Fernwärmesektor ist demgegenüber häufig die letzte noch relativ sichere und gesetzlich nicht regulierte Einnahmequelle. Dadurch entsteht für die Kommunen als Eigentümern von Wärmenetzen ein strukturelles Interesse, wegbrechende Erlöse aus anderen Energiesparten durch Mehreinnahmen aus der Fernwärme zu decken. Eine solche

---

<sup>6</sup> AGFW Preisübersicht 2013, Frankfurt, November 2013.

Belastung einzelner Verbrauchergruppen (hier: der Fernwärmekunden) zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben ist nicht sachgerecht, da die Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch die Allgemeinheit zu erfolgen hat, nicht durch einzelne Verbrauchergruppen. Obwohl derartige Missstände in der Branche allgemein bekannt sind, werden diese aufgrund mangelnder Transparenz kaum öffentlich diskutiert. Es gibt weder eine Transparenz im Hinblick auf die Preise, noch auf die von den Versorgern erzielten Renditen bzw. vorgenommenen Quersubventionierungen noch auf die Qualität der Versorgung und den gesellschaftlichen Mehrwert von Fernwärme für den Umwelt- und Klimaschutz. Auf alle diese Aspekte wird in den Folgekapiteln näher eingegangen.

*Formell* gibt es keine Prüfungsinstanz, welche für eine Beurteilung der Angemessenheit von Fernwärmepreisen zuständig wäre. Die Fernwärmeversorger bestimmen eigenständig die Höhe der Fernwärmepreise, welche sie ihren Kunden anbieten. Läuft ein Wärmeliefervertrag aus und der Fernwärmeversorger bietet dem Kunden die Wärmelieferung nur zu einem deutlich höheren Preis an, hat ein Kunde in der Regel keine Möglichkeit, sich hiergegen zu wehren (außer zu den oben beschriebenen Kosten das gesamte Heizsystem zu wechseln). Lediglich die Kartellbehörden können unter den Voraussetzungen des GWB einschreiten, was jedoch nur vereinzelt erfolgt (siehe näher unten).

*Materiell* ist ein objektiver Maßstab zur Beurteilung der Angemessenheit eines Wärmepreises schwer zu definieren. Die Rechtsprechung nimmt an, dass trotz der oben beschriebenen hohen Abhängigkeit bestehender Fernwärmekunden von der einseitigen Preissetzungsmöglichkeit des Fernwärmeversorgers keine „einseitige Preisfestsetzung“ im Sinne des § 315 BGB stattfindet. Daher ist auch der Maßstab der Billigkeitskontrolle nach den Regeln des § 315 BGB nicht unmittelbar anwendbar.<sup>7</sup> Der im Rahmen von Billigkeitskontrollen gemäß § 315 BGB vorgenommene Vergleich mit „marktüblichen“ Preisen wäre bei der Fernwärme problematisch. Die Preise in der Fernwärmebranche unterscheiden sich erheblich. Immer kommt es auf die konkreten Umstände an, aus denen sich der Preis ergibt. Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle:

- **Neue vs. abgeschriebene Netze:** Durch die hohen Investitionen in die Netz-Infrastruktur weist die Fernwärme gegenüber dezentralen, Individualheizungen eine andere Kostenstruktur auf. Die hohen, langlebigen Investitionen erfordern eine lange Abschreibungsdauer und eine hohe Ertragsstabilität für die Versorger. Sind die Investitionen zum Aufbau des Wärmenetzes jedoch abgeschrieben, verändert sich die Kostenstruktur des Versorgers. Er hat dann nur noch deutlich niedrigere Investitionen zum Werterhalt des Netzes sowie die Betriebskosten zu

---

<sup>7</sup> BGH, Urteil vom 17. Oktober 2012, VIII ZR 292/11.

tragen. Daher macht es für die Angemessenheit der Wärmepreise einen großen Unterschied, ob ein Netz neu gebaut wurde und noch refinanziert werden muss oder ob es bereits abgeschrieben ist. Bei abgeschriebenen Wärmenetzen können von vielen Versorgern selbst bei Wärmepreisen, die im Marktvergleich durchschnittlich sind, sehr hohe Renditen erwirtschaftet werden. Demgegenüber können für die Versorger, die neue Wärmenetze bauen, deutlich überdurchschnittliche Wärmepreise erforderlich sein, ohne dass damit besonders hohe Renditen erwirtschaftet werden können.

- **Kostenstrukturen:** Fernwärmeversorger haben sehr unterschiedliche Kostenstrukturen. Maßgebliche Faktoren sind insbesondere der verwendete Brennstoff, sowie die Wärmedichte im Versorgungsgebiet. So liegen die Kosten für den Brennstoff Braunkohle, der noch in 10% der mit Fernwärme versorgten Gebiete verwendet wird (z.B. Leipzig) bei einem Bruchteil der Kosten für den Brennstoff Erdgas, mit dem die meisten Wärmenetze hauptsächlich betrieben werden. Auch die Kosten für Steinkohle liegen bezogen auf den Energiegehalt noch deutlich unter den Kosten für Erdgas. Gänzlich andere Kostenstrukturen weisen erneuerbare Energien (z.B. Geothermie) auf. Auch die Wärmelinien- und Wärmehäufigkeit im Versorgungsnetz sowie Anzahl und Art der Abnehmer je km Trassenlänge ist für die Kostenstruktur bedeutsam. Im Hinblick auf die Wärmedichte macht es einen Unterschied, ob pro Netz-Kilometer 500 Haushalte, 5.000 Haushalte, oder wenige Industriebetriebe versorgt werden.

Vor dem Hintergrund dieser sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen von Fernwärmeversorgern ist ein Vergleich von Fernwärmepreisen nicht für sich genommen hinreichend, um Aussagen zur „Angemessenheit“ von Fernwärmepreisen aus Verbrauchersicht zu treffen. Keinesfalls kann aus durchschnittlichen Fernwärmepreisen geschlossen werden, dass die Preisbildung im Sinne des Verbraucherschutzes angemessen ist. Ein Fernwärmeversorger, der ein bereits abgeschriebenes Wärmenetz betreibt, das mit günstigen Brennstoffen (Braun- oder Steinkohle) läuft und zudem Räume mit hohen Siedlungsdichten versorgt, müsste bei funktionierendem Wettbewerb Fernwärmepreise aufweisen, die deutlich unter dem Markt-Durchschnitt liegen. Insoweit ist es zwar als pragmatisches Vorgehen verständlich, jedoch in aus Verbrauchersicht zu kritisieren, dass das Bundeskartellamt bei der Entscheidung zur Einleitung von Untersuchungen zum Preismissbrauchs von Fernwärmeversorgern maßgeblich darauf abstellt, ob ein Versorger im allgemeinen Branchenvergleich hohe Preise verlangt. Aus Verbrauchersicht muss die Angemessenheit der Preise besonders und prioritär dort geprüft werden, wo Fernwärmeversorger

- große Netze mit besonders vielen betroffenen Kunden versorgen,

- besonders günstige Kostenstrukturen aufweisen (hohe Anteile an Braun- und Steinkohle, hohe Wärmedichte) und
- Netze und Erzeugungsanlagen zum Großteil bereits abgeschrieben sind.

Wie genau die materielle „Angemessenheit“ von Fernwärmepreisen zu bestimmen ist, kann im Rahmen dieser Studie nicht näher untersucht werden. Nahe liegt jedoch, dass weder extrem hohe Eigenkapitalrenditen des Fernwärmeversorgers bzw. die starke Quersubventionierung defizitärer Sparten innerhalb des Unternehmens oder eines kommunalen Querverbands noch eine ineffiziente Bewirtschaftung der Netze durch den Versorger als angemessen beurteilt werden können. Inwieweit beispielsweise die Grundsätze der Regulierung von Strom- und Gasnetzen oder zur Bewertung von Grundversorgertarifen für Strom und Gas geeignete Ansätze bieten, die auf die Fernwärme übertragbar sind, ist bisher (soweit ersichtlich) noch nicht untersucht worden. Zur Ausgestaltung eines möglichen Regulierungsregimes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes sind in jedem Fall weitere Untersuchungen erforderlich.

### **III. Fernwärme im Preisvergleich mit anderen Wärmesystemen**

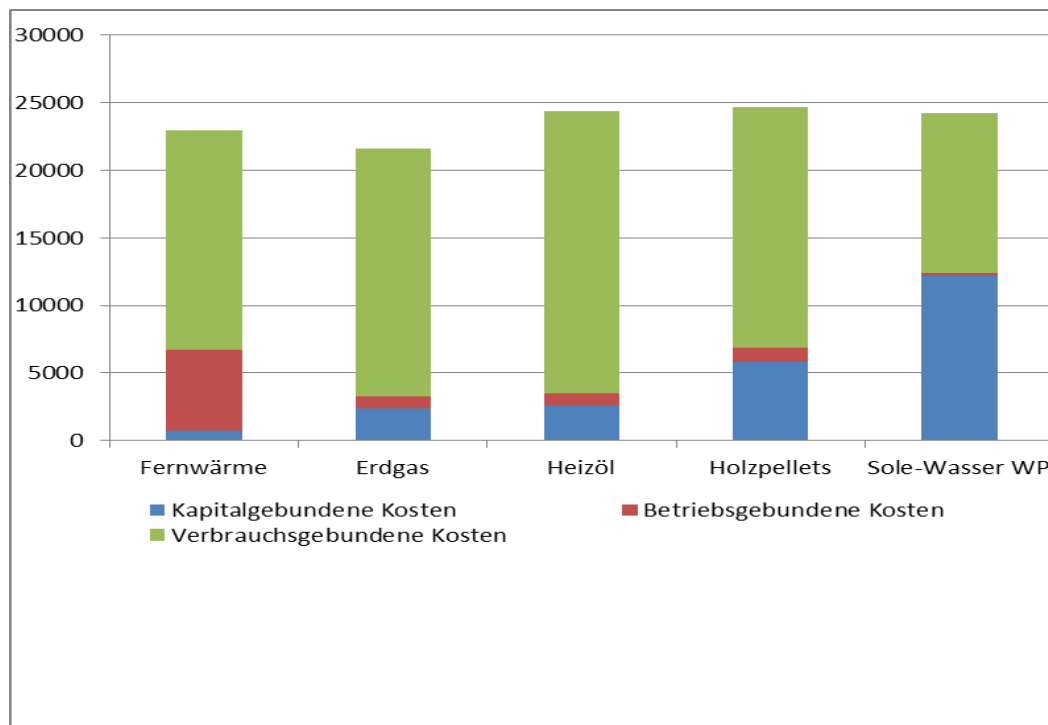
Fernwärmepreise mit den Preisen anderer, individueller Heizsysteme zu bewerten, ist schwierig. Da auf Investitionskosten für die eigene Erzeugung der Wärme weitgehend verzichtet werden kann, reicht es jedenfalls nicht aus, die bloßen Brennstoffkosten je Wärmeinheit nebeneinanderzustellen. Fernwärmepreise können nicht ohne weiteres mit Preisen für andere Energieträger wie etwa Gas, Heizöl oder Elektrizität verglichen werden. Vielmehr sind die Systemkosten des gesamten Wärmesystems für die Beheizung eines Gebäudes entscheidend.

Beim Kostenvergleich unterschiedlicher Heizsysteme ist die unterschiedliche Kostenstruktur von Individualheizungen und Fernwärme zu berücksichtigen. Daher ist ein Vergleich von Preisen unterschiedlicher Wärmesysteme in der Praxis aufwendig. Oberflächliche Vergleiche, die die wirtschaftlichen Besonderheiten verschiedener Wärmesysteme nicht einbeziehen, können dazu führen, dass Verbraucher die reale Höhe der Wärmepreise fehlerhaft einschätzen. Aus diesem Grund soll hier eine einleitende Gegenüberstellung vorgenommen werden.

Für den Vollkostenvergleich sind folgende beiden Fälle zu beachten: Für Hausbesitzer und Investoren ist die Summe aus kapital-, betriebs- und verbrauchsgebundenen (Vollkosten) von Bedeutung, während für Mieter nur die



nach Heizkostenverordnung<sup>8</sup> umlegbaren Anteile (betriebs- und verbrauchsgebundene Kosten) bedeutsam sind. Als Quelle werden im Folgenden Zahlen von Branchenuntersuchungen übernommen.<sup>9</sup> Betrachtet wird darin ein Mehrfamilien-Wohngebäude mit 2.000 m<sup>2</sup> beheizter Fläche und zentraler Trinkwassererwärmung. Es wird von einer Erneuerung der Heizzentrale in einem nach Energieeinsparverordnung sanierten Altbau ausgegangen. Die Rohrleitungen und die Heizkörper bleiben bestehen. Es wird also lediglich der Wärmeerzeuger erneuert. Die Heizlast für Heizung und Warmwasserbereitung beträgt 160 kW. Es wird von einer Jahresnutzungsdauer von 1.800 Stunden ausgegangen. Im Wesentlichen orientiert sich der Vergleich an der VDI-Richtlinie 2067. In der folgenden Tabelle sind die Gesamtkosten der Heizsysteme einer Fernwärmeversorgung sowie der Energieträger Erdgas, Heizöl, Holzpellets und einer Sole-Wasserwärmepumpe grafisch gegenübergestellt.



#### Heizkostenvergleich nach AGFW – Jahres-Gesamtkosten in Euro.

Bei absoluter Betrachtung fällt also auf, dass Fernwärme in diesem zugrunde gelegten Musterfall preislich zwischen dem günstigeren Erdgas und dem teureren Heizöl liegt. Betrachtet man nicht die absoluten Kosten, sondern die einzelnen Bestandteile, ist Fernwärme insbesondere bei den betriebsgebundenen Kosten

<sup>8</sup> Verordnung über Heizkostenabrechnung (HeizkostenV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.2009, BGBl. I, S. 3250.

<sup>9</sup> Vgl. AGFW, Heizkostenvergleich nach VDI 2067, Musterrechnung 01.10.2014, abrufbar unter <https://www.agfw.de/zahlen-und-statistiken/heizkostenvergleich/>.

deutlich teurer als Erdgas oder Heizöl. Die verbrauchsgebundenen Kosten der Fernwärme sind hingegen leicht günstiger als bei Holzpellets oder Erdgas. Nimmt man die für Mieter relevanten betriebs- und verbrauchsgebundenen Kosten zusammen, ist Fernwärme als Energieträger in dem hier aufgezeigten Musterfall teurer als Erdgas und ebenfalls leicht teurer als Heizöl.

Insbesondere bei den günstigeren Fernwärmeversorgern kann eine Vollkostenrechnung jedoch dazu führen, dass Fernwärme gegenüber Heizöl und teilweise auch gegenüber Gas heute die günstigste Möglichkeit der Wärmeversorgung ist. In anderen Versorgungsgebieten kann Fernwärme hingegen im Vollkostenvergleich heute teurer sein als Gas-Zentralheizungen.

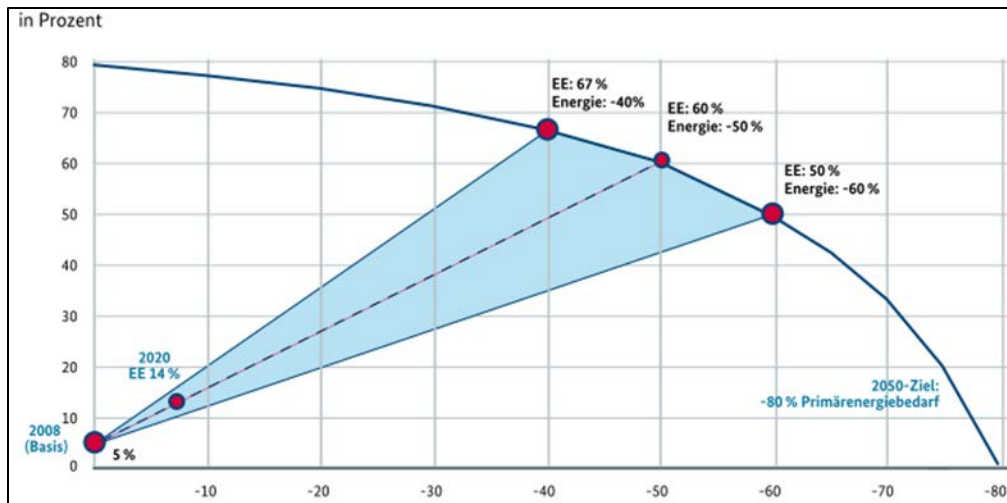
Auch wenn Fernwärme in vielen Versorgungsgebieten heute teurer ist als alternative, individuelle Heizungslösungen, führt dies nicht zu dem Schluss, dass Fernwärme für die Verbraucher auf Dauer eine ungünstige Lösung ist. Die Wärmesystemkosten unterliegen einem erheblichen Wandel. Sie sind nicht nur von den stark volatilen Preisen der Brennstoffe abhängig, sondern auch von den politischen Rahmensetzungen zur Besteuerung bzw. Abgaben- und Umlagenerhebung auf Energie.

In Dänemark ist beispielsweise die Fernwärme in aller Regel die *günstigste* Form der Wärmeversorgung, weil fossile Brennstoffe wie Heizöl und Erdgas aus Klimaschutzgründen stark besteuert werden. Die zunehmenden politischen Anstrengungen zum Klimaschutz im Wärmesektor können dazu führen, dass die Fernwärme auch in Deutschland für die Verbraucher eine im Vergleich zu anderen Lösungen kostengünstige Lösung ist. Die politischen Rahmensetzungen der anstehenden „Wärmewende“ sind daher auch aus Verbrauchersicht in den Blick zu nehmen.

Bis zum Jahr 2050 strebt die Bundesregierung einen „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand“ als wesentlichen Eckpunkt zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele an. Mit dem bestehenden Instrumentarium drohen die Klimaschutzziele jedoch verfehlt zu werden. Nach den ersten Szenarien der „Energieeffizienzstrategie Gebäude“<sup>10</sup> des BMWi sind zur Erreichung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes auf Bundesebene nicht nur erhebliche zusätzliche Anstrengungen bei der Gebäudesanierung nötig, sondern auch dramatische Steigerungen der Anteile erneuerbarer Energien. Bei einer Halbierung des Energiebedarfs bis 2050 wäre gleichzeitig eine Verfünffachung des Anteils der Erneuerbaren Energien erforderlich (auf ca. 60%).

---

<sup>10</sup> BMWi (2014b), S. 10ff.



**Abbildung 1: Möglicher Zielkorridor aus Energieeinsparung und Umstellung auf erneuerbare Energien im Gebäudesektor**

**Quelle: BMWi 2014, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S.10.**

Verschiedene Szenarien wollen die Klimaschutzziele stark über eine forcierte Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmesektor erreichen.<sup>11</sup> Eine Sanierung des Gebäudebestands auf ein sehr hohes Niveau (Niedrigstenergiegebäude) wäre demgegenüber mit hohen spezifischen Kosten verbunden, die letztlich von den Mietern/Verbrauchern zu tragen wären.

Erneuerbare Energien haben demgegenüber Kostenvorteile. Sie lassen sich in urbanen Räumen jedoch nur schwer bzw. zu hohen Kosten auf dezentraler Ebene an einzelnen Gebäuden nutzen. Großtechnische Anlagen wie Tiefengeothermie, die Nutzung industrieller Abwärme, Großwärmepumpen oder Freiflächen-Solarthermie weisen deutlich geringere spezifische Erzeugungskosten als dezentrale Erzeugung Erneuerbarer Energien auf, erfordern jedoch ein Wärmenetz zur Verteilung der Wärme in die Gebäude. Das Fraunhofer ISE kommt in seinem Szenario für die zukünftige Energieversorgung Deutschlands zu dem Ergebnis, dass die volkswirtschaftlich kostengünstigste Variante einer erneuerbaren Vollversorgung bei einer energetischen Gebäudesanierung auf 65% des heutigen Wertes für den Heizenergiebedarf liegt.<sup>12</sup> In diesem Szenario des Fraunhofer ISE spielen Wärmenetze eine erhebliche Rolle, weil sie in vielen Regionen die kostengünstigste Art der Erreichung der Klimaschutzziele darstellen.

Eine Fernwärmeversorgung auf Basis erneuerbarer Energien kann in vielen Gebieten im Vergleich zu Maßnahmen an Gebäuden die niedrigsten spezifischen

<sup>11</sup> Für Mehrfamilienhäuser des GdW vgl. GdW, 2013, in dessen Szenario die Klimaziele stark durch eine Dekarbonisierung der Fernwärme erreicht werden.

<sup>12</sup> Vgl. Fraunhofer Institut für solare Energiesysteme (ISE) (2012).

Kosten aufweisen und damit strukturell volkswirtschaftlich und letztlich auch für die Verbraucher am günstigsten sein. In entsprechenden Gebieten kann ein Ausbau der Fernwärme daher aus Verbrauchersicht sinnvoll sein. Ein Ausbau der Fernwärme wird jedoch voraussichtlich nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn die Verbraucherinteressen besser geschützt werden.

#### IV. Preisvergleiche zwischen Fernwärmeversorgern

Oben wurde dargelegt, dass die Aussagekraft systeminterner Vergleiche von Fernwärmeversorgern begrenzt ist, da die Versorger teils sehr unterschiedliche Kostenstrukturen aufweisen. Ebenso wenig hat ein Preisvergleich von Fernwärme-Anbietern mangels internen Wettbewerb wie im Strommarkt die Funktion, einen Wechsel zu einem günstigeren Anbieter anzureizen und den Wettbewerb zu fördern. Systeminterne Preisvergleiche von Fernwärme-Anbietern sind dennoch sinnvoll, um Transparenz für Verbraucher herzustellen und erste Anhaltspunkte für einen möglichen Preismissbrauch einzelner Anbieter zu erlangen.

Preisunterschiede von über 100 % zwischen Fernwärme-Anbietern, die gleiche Brennstoffe verwenden und dem ersten Anschein nach energiewirtschaftlich vergleichbare Gebiete versorgen, sind keine Seltenheit. Es besteht in diesen Fällen aus Verbrauchersicht ein legitimes Bedürfnis der Klärung, ob derartige Preisunterschiede auf objektiv zu rechtfertigenden Umständen beruhen. Ein Preisvergleich zwischen Wärmeversorgern ist die Voraussetzung für die Aufnahme derartiger Diskussionen zwischen Verbrauchern und Versorgern.

Zu hinterfragen sind beispielsweise die Preisunterschiede der jeweils überwiegend mit Kohle betriebenen Fernwärmenetze in Offenbach einerseits und Bremen, Hamburg oder Leipzig andererseits.

##### Fallbeispiel 1.

**Anbieter:** Verschiedene

**Tarif:** Beispiel Versorgungsfall lt. Wibera im Auftrag der AGFW

**Problemfeld:** Höhe der Fernwärmepreise (Preisunterschiede bei strukturell ähnlichen Netzen)

**Beschreibung:** Die Energieversorgung Offenbach AG weist für den zugrunde gelegten Versorgungsfall einen Mischpreis von 61,50 €/MWh netto aus. Demgegenüber beträgt der Mischpreis bei der SWB Vertrieb GmbH in Bremen 77,23 €/MWh netto für den gleichen Versorgungsfall und bei der Vattenfall Fernwärme GmbH in Hamburg 78,64 €/MWh netto. Diese Differenz von mehr als

**25 %** ist für Verbraucher nicht nachvollziehbar, zumal in allen Netzen den Angaben der Fernwärme-Anbieter nach überwiegend Kohle als Brennstoff zum Einsatz kommt.

**Fundstelle:** Wibera Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 1 f.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar für Verbraucher sind Fälle, in denen im gleichen Fernwärmenetz unterschiedliche Preise gezahlt werden. An den Mieterverein zu Hamburg etwa wurde eine Beschwerde gegenüber der E.ON Hanse Wärme GmbH herangetragen.

### Fallbeispiel 2.

**Anbieter:** E.ON Hanse Wärme GmbH

**Tarif:** Fernwärme Hamburg

**Problemfeld:** Höhe der Fernwärmepreise (Preisunterschiede in benachbarten Objekten)

**Beschreibung:** Der Mieterverein bestreitet für verschiedene Mietverhältnisse die Fernwärmepreise, da die Brennstoffkosten für benachbarte Häuser mit den Straßennummern 21, 23 und 25 sich auf unterschiedliche Beträge von **130,97 €/MWh, 121,36/MWh und 126,90 €/MWh** belaufen.

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr des Mietervereins zu Hamburg aus 2014.

Möchte man Fernwärmepreise systemintern mit denen anderer Fernwärme-Anbieter vergleichen, ist dies allerdings für Verbraucher nicht ohne weiteres möglich. Solche Preisvergleiche würden Verbrauchern einen Anhaltspunkt dafür geben, ob ihr Fernwärme-Anbieter zu den teureren oder zu den günstigeren Versorgern gehört. Entsprechende Preisvergleiche sind für die Öffentlichkeit jedoch nicht frei zugänglich. Derzeit können sich Fernwärmekunden branchenweit nur mittels eines kostenpflichtigen Preisvergleichs von Fernwärme-Anbietern informieren.<sup>13</sup> Bereits der Preis in Höhe von 75 Euro stellt eine Barriere dar, die Verbraucher in aller Regel davon abhält, den Preisvergleich zu erwerben. Der Preisvergleich betrachtet zudem lediglich einen Versorgungsfall (30 Wohneinheiten, Wärmeanschlusswert 160 kW, Wohnfläche 2.000 m<sup>2</sup>, Ausnutzungsdauer 1.800 h/a und Nutzenenergiebedarf 288 MWh/a). Damit ist

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu die Auflistung der WIBERA im Auftrag der AGFW, Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, zu beziehen über <http://shop.agfw.de>.

der Preisvergleich regelmäßig nicht auf den individuellen Fall des Verbrauchers zurechtgeschnitten. Voraussetzungen eigener Preisvergleiche der Verbraucher wären daher zunächst zwingend von Fernwärme-Anbietern zu veröffentlichende Fernwärmepreise, die auf einheitlichen Preisbestandteilen beruhen. Der diesbezüglich bereits bestehende Rechtsrahmen sowie entsprechende Handlungsansätze werden im Folgenden unter dem Themenbereich Transparenz der Fernwärmepreise dargestellt. Sollten die Möglichkeiten für individuelle Preisvergleiche für einen wirksamen Verbraucherschutz nicht ausreichen, könnte darüber nachgedacht werden, zusätzlich die Möglichkeit für behördliche Preisvergleiche zu schaffen. Entsprechende Vorgaben finden sich beispielsweise im Bereich der Elektrizitäts- und Gasversorgung hinsichtlich der Entgelte für den Netzzugang. Dort bestimmt § 21 Abs. 3 S. 1 EnWG:

*„Um zu gewährleisten, dass sich die Entgelte für den Netzzugang an den Kosten einer Betriebsführung nach Absatz 2 orientieren, kann die Regulierungsbehörde in regelmäßigen zeitlichen Abständen einen Vergleich der Entgelte für den Netzzugang, der Erlöse oder der Kosten der Betreiber von Energieversorgungsnetzen durchführen (Vergleichsverfahren).“*

Möchte man Fernwärmepreise verschiedener Versorger vergleichen, ist zunächst wichtig, dass man die Preise für Fernwärmenetze mit strukturell ähnlichen Brennstoffen gegenüberstellt. Diese Ausgangsvoraussetzung bleibt allerdings bei den Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts unberücksichtigt – das weiter unten unter dem Stichpunkt der behördlichen Preiskontrolle behandelte Instrument des Missbrauchsverfahrens kann daher auch aus diesem Grund nur eine bedingte Wirkung entfalten. Was die ansonsten beispielsweise im oben genannten kostenpflichtigen Preisvergleich der WIBERA vorgenommene Unterscheidung zwischen Fernwärmepreisen in den alten und neuen Bundesländern angeht, gilt ebenfalls zu berücksichtigen, dass eine solche Pauschalbetrachtung der tatsächlichen Situation nicht gerecht wird. Schließlich dürften etwaige Investitionen in den neuen Bundesländern inzwischen vielfach abgeschlossen sein, wie weiter unten im Zusammenhang mit der Problematik hoher Grundpreise aufgezeigt wird.

## V. Thesen

- a. Hohe Fernwärmepreise bilden den **Kern** von nahezu jeglicher Verbraucherkritik.
- b. Um die Höhe von Fernwärmepreisen im Vergleich zu anderen Energieträgern bewerten zu können, ist ein **Vollkostenvergleich** mit anderen Heizsystemen erforderlich. Dabei sind regelmäßig die einzelnen Kostenbestandteile der vertriebs-, kapital- und verbrauchsgebundenen Kosten maßgeblich. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung eines

Musterhaushalts liegen die Kosten für Fernwärme preislich zwischen den günstigeren Erdgas- und den teureren Heizölkosten.

- c. Es ist zu erwarten, dass sich die **zukünftigen Rahmenbedingungen** des Wärmemarktes im Zuge der Energiewende deutlich ändern. Zur Erreichung des Zieles der Bundesregierung für einen „**nahezu klimaneutralen Gebäudebestand**“ bis 2050 müssen Gebäude entweder auf ein sehr hohes Niveau energetisch saniert werden oder nahezu vollständig mit Erneuerbaren Energien versorgt werden – oder mit einer Kombination aus Effizienz und Erneuerbaren Energien auf ein klimaneutrales Niveau gebracht werden. Eine Fernwärmeversorgung auf Basis erneuerbarer Energien kann in vielen Gebieten im Vergleich zu Maßnahmen an Gebäuden die niedrigsten spezifischen Kosten aufweisen und damit strukturell für die Verbraucher am günstigsten sein. In diesen Gebieten ist ein **Ausbau der Fernwärme** aus Verbrauchersicht sinnvoll, der von Verbraucherschutzmaßnahmen begleitet wird.
- d. Systeminterne **Preisvergleiche** für Fernwärme sind in ihrer Aussagekraft begrenzt, jedoch gleichwohl sinnvoll, um Transparenz für Verbraucher herzustellen und Anhaltspunkte für einen möglichen Preismissbrauch einzelner Fernwärme-Anbieter zu liefern.
- e. Bei solchen systeminternen Preisvergleichen sind aber jeweils strukturell **ähnliche** Fernwärmenetze zu betrachten. Nur wenig Aussagekraft besitzen pauschale Preisvergleiche, weil z.B. Brennstoffkosten und Abschreibungen für Investitionen stark voneinander abweichen können.
- f. Für Verbraucher nicht hinnehmbar sind Preisunterschiede dann, wenn sie trotz ähnlicher Kostenstrukturen von Fernwärmenetzen hoch sind. Dies gilt erst recht für Preisunterschiede **innerhalb** ein und desselben Fernwärmenetzes.
- g. Zu hinterfragen ist bei hohen Fernwärmepreisen aus Verbrauchersicht auch, ob bei Fernwärme-Anbietern mit kommunaler Beteiligung eine ungerechtfertigte **Quersubventionierung** anderer Versorgungsaufgaben oder bei rein privatwirtschaftlichen Fernwärme-Anbietern unter Wettbewerbs-Bedingungen kaum zu erzielender und damit möglicherweise ungerechtfertigt hoher **Gewinnabfluss** stattfindet.

## VI. Handlungsansätze

Im Folgenden werden cursorisch einige Handlungsansätze zu den oben dargestellten Problemen benannt, die geeignete Anknüpfungspunkte für politisches Handeln zugunsten des Verbraucherschutzes sein könnten. Diese

Untersuchung hat dabei nicht den Anspruch, bereits ausgearbeitete Lösungsvorschläge zu präsentieren. Im Folgenden werden aber erste Vorschläge für gegebenenfalls näher zu untersuchende Handlungsoptionen entwickelt.

- Wesentlich für die Möglichkeit, Fernwärmepreise untereinander zu vergleichen, ist die unter dem Stichwort Transparenz zu verortende Pflicht zur **Veröffentlichung** von Fernwärmepreisen und die Verwendung **einheitlicher** Preisbestandteile hierbei.
- Die Versorger sind bisher nicht zur Veröffentlichung von Preisen in **standardisierten Muster-Abnahmefällen** verpflichtet. Nur so wäre für Verbraucher jedoch ein unkomplizierter Preisvergleich durchführbar.
- Zur Vermeidung einer Quersubventionierung könnte geprüft werden, ob **Anforderungen an die Rechnungslegung** und die Veröffentlichung von Bilanzen verbessert werden.
- Tatsächlich ungerechtfertigte Preise sollten sich am ehesten durch eine wirksame **Preiskontrolle** sowie durch inhaltliche Vorgaben zur Preisgestaltung verhindern lassen.
- Die Möglichkeit zur Einführung von echtem **Wettbewerb** von mehreren Fernwärmeversorgern innerhalb eines Netzes analog dem Strom- und Gasmarkt könnte – zumindest innerhalb größerer Fernwärmenetze – näher geprüft werden.



## D. Praxisbericht

### I. **Transparenz der Fernwärmepreise**

Mangelnde Transparenz der Fernwärmepreise gehört nach der Fallauswertung zu den häufigeren Verbraucherbeschwerden. Nach den Telefoninterviews und persönlichen Gesprächen mit Energieexperten der Verbraucherzentralen kommen Probleme mit der Preistransparenz in der Beratungspraxis gelegentlich vor. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Problembereich der Preistransparenz aus Verbrauchersicht eng mit Klagen über die allgemeine Höhe des Fernwärmepreises verbunden ist.

#### 1. **Problemaufriss**

Nach der durchgeführten Fallanalyse ist anzunehmen, dass die mangelnde Transparenz der Fernwärmepreise ein strukturelles Problem darstellt. Dieser Problembereich lässt sich dabei hinreichend von der Kritik über die allgemeine Preishöhe abgrenzen. Denn auch wenn intransparente Fernwärmepreise oftmals als zu hoch empfunden werden, zielt der Kern der Kritik hierbei darauf ab, dass die in Rede stehenden Fernwärmepreise vom Verbraucher nicht nachvollzogen werden können. Konkrete und substantiierte Fälle aus der Praxis belegen, dass sich Verbraucher insbesondere über unverständliche bzw. nicht nachvollziehbare Abrechnungen und über die Zusammensetzung der Fernwärmepreise aus verschiedenen Preiskomponenten beklagen, weshalb ein Preisvergleich oftmals nicht möglich ist.

Die systematische Auswertung der Internetauftritte verschiedener Fernwärme-Anbieter offenbart darüber hinaus, dass im Hinblick auf die Transparenz des Fernwärmepreises zahlreiche Unterschiede bestehen. Dies betrifft zunächst die grundsätzliche Angabe des Fernwärmepreises im Internet. Bei rund einem Viertel der Fernwärme-Anbieter waren Informationen zum Fernwärmepreis überhaupt nicht oder zumindest nicht unmittelbar auffindbar. Darüber hinaus gilt dies auch für die Angaben zur Höhe des Arbeitspreis-Anteils, zur Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung von Anschlusswerten oder zu den vom Fernwärme-Anbieter verwendeten Preisgleitklauseln. Und schließlich ist das Thema Transparenz der Fernwärmepreise auch Gegenstand von bereits bestehenden Untersuchungen, in denen unter anderem zwischen der freien Verfügbarkeit der Preisinformation, der Zusammensetzung in einheitliche Bestandteile sowie der Erstreckung der Transparenz auf die Netzeffizienz und auf Preisgleitklauseln unterschieden wird.

## 2. Rechtsrahmen

Unabhängig von tatsächlichen Missständen ist zu fragen, welche rechtlichen Vorgaben bisher im Hinblick auf die Transparenz der Fernwärmepreise bestehen.

### a. Grundsätzliche Veröffentlichung von Fernwärmepreisen

Was die **Veröffentlichung von Fernwärmepreisen** angeht, gibt unter anderem die Preisangabenverordnung seit dem Jahr 2000 vor, dass Fernwärme-Anbieter Letztverbrauchern beim Anbieten von Fernwärme den verbrauchsspezifischen Preis anzugeben haben. Im Einzelnen bestimmt § 3 S. 1-4 PAngV<sup>14</sup>:

*„Wer Letztverbrauchern [...] Fernwärme [...] leitungsgebunden anbietet oder als Anbieter dieser Waren gegenüber Letztverbrauchern unter Angabe von Preisen wirbt, hat den verbrauchsabhängigen Preis je Mengeneinheit einschließlich der Umsatzsteuer und aller spezifischen Verbrauchssteuern (Arbeits- oder Mengenpreis) gemäß Satz 2 im Angebot oder in der Werbung anzugeben. Als Mengeneinheit für den Arbeitspreis bei [...] Fernwärme ist 1 Kilowattstunde [...] zu verwenden. Wer neben dem Arbeits- oder Mengenpreis leistungsabhängige Preise fordert, hat diese vollständig in unmittelbarer Nähe des Arbeits- oder Mengenpreises anzugeben. Satz 3 gilt entsprechend für die Forderungen nicht verbrauchsabhängiger Preise.“*

Anbieten ist dabei weiter als die Abgabe einer auf den Abschluss eines Kaufvertrags bezogene Willenserklärung zu verstehen und liegt bereits immer dann vor, wenn ein Kunde – auch rechtlich unverbindlich – auf den Kauf einer Ware oder Inanspruchnahme einer Dienstleistung angesprochen wird.<sup>15</sup> Dies ist nach hiesiger Auffassung bei der Veröffentlichung des Produkts Fernwärme durch Fernwärme-Anbieter auf ihrer Internetpräsenz regelmäßig zu bejahen, denn dort erhält der Kunde auch die übrigen Informationen, die für einen Vertragsschluss bedeutsam sind. Da bei Fernwärme kein Endpreis gebildet werden kann, sind die Angaben jeweils als Arbeitspreis pro Mengeneinheit (Kilowattstunde) anzugeben. Weitere – nicht verbrauchsabhängige – Preise bzw. Preiskomponenten wie der Grund- oder Messpreis müssen nach diesen gesetzlichen Vorgaben in unmittelbarer Nähe hierzu und vollständig als Bruttopreise angegeben werden.

---

<sup>14</sup> Preisangabenverordnung (PAngV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 10.2002, BGBl. I, S. 4197, die zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes vom 20.09.2013, BGBl. I, S. 3642, geändert worden ist.

<sup>15</sup> M.w.N. Meckel, in: Ekey/Klippel/Kotthoff/Meckel/Plaß, Heidelberger Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 2. Auflage Heidelberg 2005, § 1 Rn. 6.

## b. Transparenz der Abrechnung

Im Hinblick auf die **Transparenz der Abrechnung** gibt die unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV<sup>16</sup> abdingbare Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme vor, dass Vordrucke verständlich sein müssen. § 26 AVBFernwärmeV bestimmt:

*„Vordrucke für Rechnungen und Abschläge müssen verständlich sein. Die für die Forderung maßgeblichen Berechnungsfaktoren sind vollständig und in allgemein verständlicher Form auszuweisen.“*

## c. Transparenz der Preisleitklauseln

Bezüglich der **Transparenz der** von Fernwärme-Anbietern verwendeten **Preisleitklauseln** enthält die abdingbare Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme ebenfalls Vorgaben. § 24 Abs. 4 S. 2f. AVBFernwärmeV fordern:

*„Sie [die Preisänderungsklauseln] müssen die maßgeblichen Berechnungsfaktoren vollständig und in allgemein verständlicher Form ausweisen. Bei Anwendung der Preisänderungsklauseln ist der prozentuale Anteil des die Brennstoffkosten abdeckenden Preisfaktors an der jeweiligen Preisänderung gesondert auszuweisen.“*

Hierauf stützt sich auch die Rechtsprechung, wenn sie zur Konkretisierung verlangt, dass der Kunde den Umfang der auf ihn zukommenden Preissteigerung aus der Formulierung der Klausel erkennen und die Berechtigung einer vom Klauselverwender vorgenommenen Erhöhung an der zu Preisänderungen ermächtigenden Klausel selbst messen können muss.<sup>17</sup>

## 3. Problemfelder und Beispielfälle

Im Folgenden sollen aus der umfangreichen Recherche ausgewählte Beispielfälle die Missstände aus Verbrauchersicht belegen.

---

<sup>16</sup> Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) vom 20.06.1980, BGBl. I, S. 742, die zuletzt durch Art. 16 des Gesetzes vom 25.07.2013, BGBl. I, S. 2722, geändert worden ist.

<sup>17</sup> BGH, Urteil vom 06.04.2011, Az. VIII ZR 66/09, juris, Rn. 33.

## a. Fehlende Angaben zum Fernwärmepreis

Was das grundsätzliche **Fehlen einer Angabe des Fernwärmepreises** angeht, wird als Negativbeispiel auf das Angebot der Stadtwerke Leipzig GmbH verwiesen. Ähnlich sparsam mit den Angaben zu den Fernwärmepreisen von zumindest einigen ihrer Tarife gehen aber unter anderem auch um die Stadtwerke Aachen AG, die Augsburg Energie GmbH, die Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH DEW21, die RWE Westfalen-Weser-Ems AG, die Stadtwerke Flensburg GmbH für das Netz in Langballig, die badenova AG für das Netz in Freiburg, die Energieversorgung Gera GmbH, die Enertec Hameln GmbH, die Stadtwerke Erfurt GmbH, die Stadtwerke Herten GmbH, die Stadtwerke Magdeburg GmbH & Co. KG, die Stadtwerke München AG, die Stadtwerke Waldshut-Tiengen GmbH und die WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH.

### Fallbeispiel 3.

**Anbieter:** Stadtwerke Leipzig GmbH

**Tarif:** Basisversorgung

**Problemfeld:** Preistransparenz (Fehlende Angaben von Fernwärmepreisen auf Internetpräsenz)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Leipzig verzichten auf eine Veröffentlichung ihres Fernwärmepreises im Internet. Für den interessierten Kunden liegt „das Preisblatt [...] jeweils in der gültigen Fassung in den Geschäftsräumen<sup>18</sup> der Stadtwerke Leipzig GmbH zur Einsicht und Mitnahme aus“.

**Internetfundstelle Basisversorgung:**

<http://www.swl.de/web/swl/DE/Immobilienwirtschaft/Waerme/basisversorgung/Basisversorgung.htm>

Auch die Vattenfall Distribution & Sales bzw. Vattenfall Europe Wärme AG verschweigt aktuell erneut den Fernwärmepreis für eines ihrer Fernwärmeprodukte, dem sogenannten „Fernwärme Natur Mix“. Aus diesem

---

<sup>18</sup> Hinsichtlich der Pflicht zur Preisangabe ist nicht bloß die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme, sondern vor allem die Preisangabenverordnung maßgeblich. Diese gilt unterschiedslos und unabhängig von dem für das Angebot verwendete Medium (Rundfunk, Internet, Zeitung, etc.), vgl. hierzu auch Völker, NJW 1997, S. 3405, 3406.

Grund forderte die Verbraucherzentrale Hamburg Vattenfall mit Schreiben vom 14.03.2015 auf, sich rechtsverbindlich zur Preisangabe zu verpflichten.<sup>19</sup>

## b. Unübersichtliche Anzahl an Preiskomponenten

Um die Fernwärmepreise leicht nachvollziehen zu können, darf sich der Gesamtpreis nicht aus **zu vielen einzelnen Preiskomponenten** zusammensetzen. Dass in der Praxis vielfach auf zu viele und damit insgesamt schwer nachvollziehbare Preiskomponenten abgestellt wird, verdeutlicht etwa das an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragene Beispiel der Thermago Berliner Siedlung GmbH, einer hundertprozentigen Tochter der Stadtwerke Mainz AG und der RWE Energiedienstleistungs GmbH.

Als Negativbeispiel in dieser Hinsicht kann außerdem auf das später dargelegte Angebot der Vattenfall Europe Sales GmbH für Berlin verwiesen werden, da sich hierbei der Preis nicht bloß aus den vielfach anzutreffenden drei Komponenten Grund-, Arbeits- und Messpreis, sondern aus sechs einzelnen Komponenten – unter anderem auch aus dem Heizwasserverlust und dem Emissionspreis – zusammensetzt.

Ähnlich unübersichtlich sind aber unter anderem auch zumindest einzelne Tarifangebote der Stadtwerke Cottbus GmbH, der Stadtwerke Duisburg AG, der Stadtwerke Frankfurt (Oder) GmbH, der Vattenfall Europe Sales GmbH für Hamburg, der Stadtwerke Iserlohn GmbH, der Stadtwerke Energie Jena-Pößneck GmbH für verschiedene Versorgungsgebiete, der Energieversorgung Leverkusen GmbH, der Stuttgart Sales & Solution GmbH, der Fernwärme Ulm GmbH sowie der LSW Energie GmbH & Co. KG Wolfsburg.

### Fallbeispiel 4.

**Anbieter:** Thermago GmbH

**Tarif:** Fernwärme Berliner Siedlung in Mainz

**Problemfeld:** Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus mehr als drei verschiedenen Preiskomponenten, die für Kunden wenig nachvollziehbar und vergleichbar)

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu den Internetbeitrag der Verbraucherzentrale Hamburg vom 24.03.2015 mit dem Titel „Vattenfall verschweigt Fernwärmepreis“, abrufbar unter <http://www.vzhh.de/energie/123582/vattenfall-verschweigt-fernwaermepreis.aspx>.

**Beschreibung:** Thermago hat seine Fernwärmepreise für die Berliner Siedlung in Mainz zwar gut auffindbar auf der Homepage platziert, berechnet seinen Fernwärmekunden aber einen Tarif, der je nach Einzelfall aus mindestens vier verschiedenen Komponenten besteht: Jahresgrundpreis (3,95 €/Jahr pro m<sup>2</sup>), Arbeitspreis (6,713 ct/kWh), Warmwasserpreis (8,39 €/m<sup>3</sup>), Abrechnungspreis je Wohneinheit (195,00 €/Jahr) und Messpreis je Liegenschaft (160,00 €/Jahr).

**Fundstelle:** Vorliegender Rahmenvertrag zwischen Vermieter eines Mehrfamilienhauses und Thermago aus 2014. Vgl. außerdem <http://thermago.de/unternehmen/thermago-berliner-siedlung/preisuebersicht/>

Am konkreten Angebot dieses Fallbeispiels ist für Verbraucher außerdem wenig nachvollziehbar, weswegen jährlich sowohl ein Abrechnungspreis je Wohneinheit als auch ein Messpreis je Liegenschaft erhoben wird.

### c. Einbeziehung von problematischen Preiskomponenten wie etwa Emissionspreis

Besonders schwer nachzuvollziehen sind für die Verbraucher Preiskomponenten wie solche des von der Vattenfall Europe Sales GmbH erhobenen **Emissionspreises**, der in der Einheit Cent/Kilowattstunde erhoben wird. Diese soll offenbar dazu dienen, Kosten an die Verbraucher weiterzureichen, die dem Fernwärme-Anbieter im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus dem EU-Emissionshandel entstehen.

Das Wälzen der Kosten durch Erhebung eines Emissionspreises ist aus Verbrauchersicht zu hinterfragen, weil Kraftwerksbetreiber gerade vor dem Hintergrund der Belastung durch den Emissionshandel<sup>20</sup> nach § 5 KWKG a.F. einen äußerst weitgefassten Anspruch auf Zuschlag sowohl für alte Bestandsanlagen als auch für neue Bestandsanlagen und für modernisierte Anlagen hatten, und auch nach der derzeit geltenden Fassung der §§ 5 ff. KWKG<sup>21</sup> verschiedene Möglichkeiten für eine Kompensation der Mehrkosten bestehen, so dass der Emissionspreis in vielen Fällen einfach zu zusätzlichem Gewinn geführt haben dürfte. Aktuell sind nach § 5 KWKG etwa kleine oder hocheffiziente KWK-Anlagen zuschlagsberechtigt, nach § 5a KWKG außerdem Wärmenetzbetreiber, soweit sie ihre Wärmenetze neu- oder ausbauen.

---

<sup>20</sup> Vgl. die Bezugnahmen auf den Emissionshandel in der Gesetzesbegründung zum KWKG, BT-Drs. 17/9617, S. 7ff., passim.

<sup>21</sup> Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) vom 19.03.2002, BGBl. I, S. 1092, das zuletzt durch Art. 13 des Gesetzes vom 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066, geändert worden ist.

### Fallbeispiel 5.

**Anbieter:** Vattenfall Europe Sales GmbH

**Tarif:** Fernwärme Berlin

**Problemfeld:** Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus mehr als drei verschiedenen Preiskomponenten, die für Kunden wenig nachvollziehbar und vergleichbar sind)

**Beschreibung:** Vattenfall berechnet seinen Fernwärmekunden in Berlin einen Tarif, der aus sechs verschiedenen Komponenten besteht: Jahresgrundpreis (ab 4,13 l/h), Arbeitspreis (5,4 ct/kWh), Trinkwarmwasserpreis (6,2 ct/kWh), Emissionspreis (0,014 ct/kWh), Baukostenzuschuss (60,83 €/kW Anschlussleistung), Heizwasserverlust (8,18 €/m<sup>3</sup>).

**Internetfundstelle Preisblatt:** <https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-berlin.htm>

#### d. Verwendung von uneinheitlichen Abrechnungseinheiten

Aus Verbraucherschutzsicht fällt beim Vergleich der beiden vorgenannten Fälle als zusätzliche Problematik auf, dass sich die von den verschiedenen Fernwärme-Anbietern verwendeten **Abrechnungseinheiten** des Jahresgrundpreises oder des Warmwasserpreises unterscheiden, wodurch die Vergleichbarkeit zusätzlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Aus sich heraus nicht verständlich sind beispielsweise Einheiten wie der Wärmedurchfluss in Liter/Stunde, bei dem nicht auf die eigentlich konsumierte Energie abgestellt wird, bzw. der Zusammenhang mit der hierdurch verbundenen Wärmearbeit nicht hinreichend erläutert wird.

#### e. Transparenz der Preisgleitklauseln

Darüber bestätigte sich bei der Recherche, dass auch die **Transparenz von Preisgleitklauseln** für Verbraucher oftmals nicht gegeben ist. Eine Koppelung der Fernwärmepreise an bestimmte Indizes wird bei einer großen Zahl von Fernwärme-Anbietern vorgenommen und ist nicht per se zu bemängeln. Komplexe Formeln und das Einbeziehen irrelevanter Faktoren führen hingegen zu Intransparenz. Mit einer Nicht-Veröffentlichung der sich auf den Fernwärmepreis auswirkenden Faktoren lassen Fernwärme-Anbieter also eine Rechtfertigung für ihre Preisanpassungen vermissen. So informiert beispielsweise die Stadtwerke Erfurt GmbH darüber, dass die Preise regelmäßig angepasst werden, bleibt aber Details hierzu schuldig.

### Fallbeispiel 6.

**Anbieter:** Stadtwerke Erfurt GmbH

**Tarif:** Fernwärme

**Problemfeld:** Preistransparenz (Informationen über Preisgleitklauseln)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Erfurt GmbH informiert auf ihrer Internetseite zwar, dass „Arbeits- und Leistungspreis ... entsprechend den gültigen Preisänderungsbestimmungen quartalsweise angepasst“ werden. Allerdings bleibt sie nähere Informationen hierzu schuldig.

**Internetfundstelle Fernwärmelieferungs-Konditionen:** <https://www.stadtwerke-erfurt.de/pb/site/swegruppe/node/6552/6749/19914/16228/Lde/index.html>

Dass diese Informationen auch transparenter den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden können, zeigt hingegen das Beispiel der DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH.

### Fallbeispiel 7.

**Anbieter:** DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH

**Tarif:** Fernwärme (Heizwassernetz)

**Problemfeld:** Preistransparenz (Informationen über Preisgleitklauseln)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Dresden GmbH informiert auf ihrer Internetseite und in ihrem dort veröffentlichten Preisblatt ausführlich über die Preisgleitfaktoren und die entsprechende Formel. Dazu werden die Werte des letzten Jahres aufgeschlüsselt und darauf hingewiesen, dass der Grundpreis abhängig vom Lohn- und vom Investitionsgüterindex und der Arbeitspreis abhängig vom Lohn- und vom Investitionsgüterindex sowie vom Erdgaspreis sind.

**Internetfundstelle Fernwärmelieferungs-Konditionen:** <http://www.drewag.de/media/pdf/de/Preisblatt-Waermelieferung.pdf>

In einem weiteren Beispiel, das an die Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein herangetragen wurde, begründete beispielsweise die Hansewerk Natur GmbH die Änderung der verwendeten Preisgleitklauseln selbst (und nicht bloß des auf Grundlage der bestehenden Klauseln berechneten Fernwärmepreises) mit gestiegenen Energiepreisen. Die sodann verwendeten neuen Preisgleitklauseln für den Arbeitspreis und den Grundpreis stellen sich aber für einen durchschnittlichen Verbraucher wenig nachvollziehbar dar.



### Fallbeispiel 8.

**Anbieter:** Hansewerk Natur GmbH

**Tarif:** Nahwärme Schleswig-Holstein

**Problemfeld:** Preistransparenz (Nachvollziehbarkeit der Preisgleitklauseln)

**Beschreibung:** Die nunmehr verwendete Preisgleitklausel für den Arbeitspreis pro MWh lautet wie folgt: „ $AP_1 = AP_0 + 0,5^a \times f1 \times (NCG_1 - NCG_0) + 0,5^b \times f2 \times EGIX_1 - EGIX_0$ “, wobei der  $NCG_{0/1}$  sowie der  $EGIX_{0/1}$  jeweils dem Basispreis bzw. Folgewert des entsprechenden Erdgaspreises an der Energiebörse European Energy Exchange entspricht, und f1 bzw. f2 von der Hansewerk Natur GmbH festgelegte Faktoren sind. Die für den Grundpreis pro Monat verwendete Preisgleitklausel lautet wie folgt: „ $GP_1 = GP_0 \times (0,3 + 0,25 \times I_1/100,0 + 0,45 \times L_1/100,0)$ “, wobei  $GP_{0/1}$  dem Basispreis bzw. Folgewert entspricht,  $I_1$  den Investitionsgüter- und  $L_1$  den Lohngüterindex meint.

**Fundstelle:** Vorliegendes Anschreiben und Preisblatt der Hansewerk Natur GmbH an Fernwärmekunden aus dem Jahr 2014 aufgrund Wärmeliefervertrag

Aus den Erläuterungen ist dabei zumindest nicht unmittelbar ersichtlich, weshalb beim Arbeitspreis ein Mittelwert aus den beiden verwendeten Gaspreisen NCG und EGIX gebildet wird, und wie genau sich die beiden verwendeten Faktoren f1 und f2 herleiten lassen. Im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln dürften viele Fragen aus Verbrauchersicht darüber hinaus nicht unmittelbar auf die Transparenz der Klausel selbst abstellen, sondern auf die Angemessenheit der dort eingestellten Faktoren und Indizes. Diese Thematik wird im Folgenden noch gesondert behandelt.<sup>22</sup>

#### f. Transparenz von Abrechnungen

Ein weiteres Transparenzproblem stellt sich vielfach im Zusammenhang mit den vom Fernwärme-Anbieter erstellten **Abrechnungen**. Beispielsweise beklagte ein Fernwärmekunde aus Esslingen in einem an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall die nicht nachvollziehbare Abrechnung der ImmoTherm GmbH.

<sup>22</sup> Zur Abgrenzung von Transparenz und inhaltlicher Angemessenheit aus Sicht der Rechtsprechung vgl. nochmals BGH, Urteil vom 06.04.2011, Az. VIII ZR 66/09, juris, Rn. 34.

### Fallbeispiel 9.

**Anbieter:** ImmoTherm GmbH

**Tarif:** Fernwärme-Abrechnung

**Problemfeld:** Preistransparenz (Nachvollziehbarkeit der Fernwärme-Abrechnung)

**Beschreibung:** Die Jahresabrechnung der ImmoTherm GmbH für ein Objekt in Esslingen enthält zwar nur Bezugnahmen auf die drei Preiskomponenten Arbeitspreis, Messpreis und Grundpreis und ist insofern recht übersichtlich. Allerdings stellen sich die Informationen zu den Preisänderungen der einzelnen Preiskomponenten hieroglyphenhaft dar, denn aneinandergereiht werden nur die Formelabkürzungen ohne nähere Erläuterungen oder Abrechnungseinheiten.

**Fundstelle:** Vorliegende Jahresabrechnung der ImmoTherm GmbH an Wohnungsverwaltung aus dem Jahr 2014

Die Mindestforderung aus Verbraucherschutzsicht ist, dass ein Fernwärmekunde nachvollziehen kann, wie sich der Preis der Fernwärme-Abrechnung zusammensetzt. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass teilweise Service- oder Contracting-Unternehmen für die Abrechnung zwischengeschaltet werden.

Als positives Beispiel für eine transparente Preiszusammensetzung wird indes unter anderem auf die Stadtwerke Flensburg GmbH in ihrem Primärnetz verwiesen, da diese ihren Fernwärmepreis aus nur zwei Preiskomponenten zusammensetzen.

### Fallbeispiel 10.

**Anbieter:** Stadtwerke Flensburg GmbH

**Tarif:** Fernwärme Flensburg Primär

**Problemfeld:** Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus nur 2 Preiskomponenten)

**Beschreibung:** Der Wärmetarif der Stadtwerke Flensburg GmbH für das Flensburger Primärnetz besteht aus zwei Komponenten: Arbeitspreis (58,27 €/MWh) und jährlicher Grundpreis (35,27 €/kW Anschlussleistung). Hierdurch bleibt der Fernwärmepreis leichter nachvollziehbar für Fernwärmekunden.

**Internetfundstelle Preisblatt:** <https://www.stadtwerke-flensburg.de/Aktueller-Tarif.810.0.html>

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Auch wenn sich Verbraucher vielfach unmittelbar über konkrete Aspekte wie ein absolut zu hoher Fernwärmepreis oder fehlerhafte Messungen beschweren, schwingt mittelbar stets auch der Vorwurf eines intransparenten Fernwärmepreises mit. Preistransparenz, also hinreichend nachvollziehbare und vergleichbare Fernwärmepreise, Preisgleitklauseln oder Fernwärme-Abrechnungen, sind dabei **elementare Voraussetzung** dafür, dass Verbraucher eine grundlegende Auswahlentscheidung treffen und die mit dem Produkt Fernwärme erhaltene Leistung und den hierfür gezahlten Fernwärmepreis auch hinreichend genau bewerten können.
- b. Zwar gibt die Preisangabenverordnung für Fernwärme-Anbieter eine grundlegende **Veröffentlichungspflicht des Arbeitspreises** vor. Außerdem ist hiernach auch eine einheitliche und damit vergleichsfreundliche Abrechnungseinheit zu verwenden. Allerdings wird diese Pflicht von einem großen Teil der Fernwärme-Anbieter missachtet.
- c. Darüber hinaus enthält die Preisangabenverordnung zwar auch die grundsätzliche **Veröffentlichungspflicht für weitere Preiskomponenten**. Allerdings wird diese Pflicht nicht näher konkretisiert, so dass eine Vergleichbarkeit der vom Fernwärme-Anbieter eingestellten Preiskomponenten wie Grund- oder Messpreis vielfach unmöglich ist.
- d. Im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sollte die **Zahl der einzelnen Preiskomponenten** von Fernwärmepreisen möglichst gering sein. Die derzeitigen Preismodelle der Fernwärme-Anbieter setzen sich aus zwei bis mindestens sechs einzelnen Preiskomponenten zusammen. Für sinnvoll erachtet wird ein Abstellen auf den Grund-, Arbeits- und Messpreis. Zusätzliche Preiskomponenten wie etwa ein Immissionspreis scheinen kaum gerechtfertigt.
- e. Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme erstreckt – abdingbare – Transparenzvorgaben auch auf **Fernwärme-Abrechnungen**. Gleichwohl finden sich immer noch zahlreiche Abrechnungen, die für Verbraucher nicht nachvollziehbar sind.
- f. Die abdingbare Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme zur Transparenz sowie diesbezügliche Konkretisierungen durch die Rechtsprechung geben darüber hinaus auch vor, dass die vom Fernwärme-Anbieter verwendeten **Preisgleitklauseln**

transparent sein müssen. Auch diese Vorgabe wird mehr als nur vereinzelt missachtet. Die Unverständlichkeit und fehlende Akzeptanz von Preisgleitklauseln liegt allerdings vielfach auch an der inhaltlichen Ausgestaltung der Klauseln, die regelmäßig auf zahlreiche variablen Faktoren und Indizes zurückgreifen – in diesem Fall wird der Schwerpunkt der Problematik aus Verbrauchersicht weniger bei Transparenzfragen gesehen. Die inhaltlichen Anforderungen an Preisgleitklauseln werden nachfolgend gesondert betrachtet.

## 5. Handlungsansätze

Betrachtet man die große Zahl der Fernwärme-Anbieter, die trotz entsprechender Vorgabe in der Preisangabenverordnung ihren Fernwärmepreis nicht bei der Darstellung ihres Angebots im Internet veröffentlichen, stellt sich die grundlegende Frage, ob das bisherige System der bloßen Vorgabe einer – in der Sache nicht einmal weitgehenden – Mindestanforderung, deren Missachtung lediglich als Ordnungswidrigkeit bewehrt ist, ausreicht.

Offenbar nehmen die hierzu durch das Preisangabengesetz in § 3 Abs. 1 S. 1 PreisAngG berufenen Behörden ihre Kontrollaufgabe nicht hinreichend ernst, so dass der **Vollzug der bestehenden gesetzlichen Regelungen** nicht gewährleistet ist. Zwar können auch Einrichtungen wie Verbraucherzentralen auf Grundlage des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb im Interesse des Verbraucherschutzes tätig werden. Die Ressourcen der Verbraucherzentralen reichen aber für eine flächendeckende Verfolgung von Rechtsverletzungen nicht aus. Grundlegende Vollzugsdefizite sind primär durch die dafür vorgesehenen Kontrollbehörden zu beseitigen:

- Zu prüfen bleibt neben der besseren finanziellen Ausstattung der Verbraucherzentralen in diesem Zusammenhang die Einrichtung zentraler Kontrollstellen und eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der bestehenden Kontrolleinrichtungen sowie eine größere Sensibilisierung dieser Stellen für die aufgezeigte Problematik.

Über diese grundlegende Überlegung hinaus gilt:

- Allgemeine Defizite hinsichtlich des Vollzugs der bestehenden Vorgaben der Preisangabenverordnung und der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme können gegebenenfalls durch die **Erhöhung der Bußgeldsätze** erreicht werden. Ohne entsprechende Kontrollen führt dies zwar nicht unmittelbar zu einem besseren Vollzug der gesetzlichen Vorgaben – durch spürbare finanzielle Belastung bei Missachtung der Vorgaben dürfte aber die Sensibilisierung für die Problematik wachsen.

Im Hinblick auf die intransparente Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus wenig gerechtfertigten Preiskomponenten und die fehlende Vergleichbarkeit wegen zu vieler Preiskomponenten könnte die **Preisangabenverordnung** entsprechend **ergänzt** werden:

- Über die bereits bestehenden Vorgaben für den Arbeitspreis hinaus könnte beispielsweise konkretisiert werden, dass sich der Fernwärmepreis außerdem ferner **höchstens** aus dem **Grund-** und dem **Messpreis** zusammensetzen kann.
- Außerdem sind sodann die jeweiligen **Abrechnungseinheiten** für den Grund- und Messpreis vorzugeben.

Im Hinblick darauf, dass die bestehenden Transparenzvorgaben für Preisgleitklauseln und Abrechnungen in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme grundsätzlich abdingbar sind, gilt:

- Auch vor dem Hintergrund verbindlicherer Versorgungsbedingungen im Bereich Strom und Gas bleibt zu prüfen, ob nicht die **Abdingbarkeit** der Verordnung zumindest im Hinblick auf die gegenständlichen Regelungen eingeschränkt werden sollte, damit die Vorgaben zur Transparenz der Abrechnung und der Preisgleitklauseln zwingend wären.

## **II. Preisgleitklauseln und Vertragslaufzeiten**

Nach der vorgenommenen Fallanalyse gehören Beschwerden über Preisgleitklauseln und zu lange Vertragslaufzeiten zu den Problemfeldern, die von Verbrauchern häufig kritisiert werden – bei den interviewten Energieexperten traten derartige Probleme aber eher selten auf. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich strukturelle Probleme bestehen.

### **1. Problemaufriss**

Die Anpassung der Fernwärmepreise hat aufgrund der langen Laufzeiten von Wärmeversorgungsverträgen eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Die hierfür geltenden tariflichen Preisgleitklauseln sind immer wieder Gegenstand von Beschwerden und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Eine große Zahl der analysierten Verbraucherbeschwerden bezieht sich auf die von Fernwärme-Anbietern verwendeten Preisgleitklauseln. Dabei kritisieren Verbraucher vielfach, dass die verwendeten Klauselbestandteile nicht die tatsächlichen Bedingungen vor Ort abbilden oder dass die auf die Preisgleitklauseln gestützten Preiserhöhungen zur Quersubventionierung anderer Aufgaben zweckentfremdet werden.

Außerdem stören sie sich an der oft übermäßig langen Laufzeit ihrer Wärmeversorgungsverträge, welche die Verwendung von Preisgleitklauseln überhaupt erst erforderlich macht. Einige Verbraucherzentralen fordern vor diesem Hintergrund, dass sich Preisgleitklauseln an einem einheitlichen Standard ausrichten und dass insgesamt kürzere Vertragslaufzeiten die Verwendung von Preisgleitklauseln einschränken sollten. Kritisch gesehen werden außerdem regelmäßig auch die begrenzten Möglichkeiten, derartige Klauseln gerichtlich überprüfen zu lassen. Dieser Aspekt tritt zwar auch allgemein im Zusammenhang mit Wärmeversorgungsverträgen auf, soll aber zumindest im Hinblick auf Preisgleitklauseln im hiesigen Kontext dargestellt werden.

### **2. Rechtsrahmen**

Der Gesetzgeber hat rudimentäre Vorgaben im Hinblick auf Preisgleitklauseln und Vertragslaufzeiten erlassen. Konkretisierung erfahren diese durch die Rechtsprechung.

#### **a. Grundsätzliche Ausgestaltung von Preisgleitklauseln**

Nicht nur im Hinblick auf Transparenz, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht enthält die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit

Fernwärme eine rudimentäre **Vorgabe zur Ausgestaltung der Preisgleitklauseln**.  
§ 24 Abs. 4 S. 1 AVBFernwärmeV bestimmt:

*„Preisänderungsklauseln dürfen nur so ausgestaltet sein, daß sie sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt angemessen berücksichtigen.“*

Allerdings ist diese Vorgabe wie auch die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme insgesamt abdingbar, das heißt der Fernwärme-Anbieter kann von ihr abweichen. § 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV gibt hierzu vor:

*„Der Vertrag kann auch zu allgemeinen Versorgungsbedingungen abgeschlossen werden, die von den §§ 2 bis 34 abweichen, wenn das Fernwärmeversorgungsunternehmen einen Vertragsabschluß zu den allgemeinen Bedingungen dieser Verordnung angeboten hat und der Kunde mit den Abweichungen ausdrücklich einverstanden ist. [...] Von der in § 18 enthaltenen Verpflichtung, zur Ermittlung des verbrauchsabhängigen Entgelts Meßeinrichtungen zu verwenden, darf nicht abgewichen werden.“*

Die Regelung des § 24 Abs. 4 S. 1 wurde in der Folge durch die **Rechtsprechung** weiter **konkretisiert**. Dabei erfolgten Klarstellungen insbesondere durch Urteile des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 2011.<sup>23</sup> Hiernach sind die gesetzlichen Vorgaben zu unterteilen in das Kostenelement, das Marktelement und die Frage nach dem angemessenen Verhältnis. Beim Kostenelement müssen sich die Preise der Fernwärmeanbieter insbesondere an den Brennstoffkosten und den Kosten für die Verteilung der Fernwärme orientieren – nicht gefordert wird aber, dass die Preise die tatsächliche Kostenstruktur auch wirklich abbilden.<sup>24</sup>

Beim Marktelement fehlen indes nähere Konkretisierungen durch die Rechtsprechung – aus diesem Umstand wird in der Literatur geschlossen, dass beispielsweise eine dortige Bezugnahme auf das leichte Heizöl (HEL) wirksam sein könnte.<sup>25</sup> Was nun das angemessene Verhältnis dieser beiden Elemente angeht, hielt der Bundesgerichtshof ein alleiniges Abstellen auf eines der beiden Elemente wegen des Wortlauts der Vorschrift für nicht tragfähig – in

---

<sup>23</sup> Neben dem bereits genannten Urteil des BGH vom 06.04.2011 waren dies insbesondere die Urteile des BGH vom 06.07.2011, Az. VIII ZR 37/10 und vom 13.07.2011, Az. VIII ZR 339/10, juris.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden vertiefend Wollschläger/Zorn, ZNER 2011, S. 491, 492.

<sup>25</sup> Nochmals Wollschläger/Zorn, a.a.O., S. 493.

der Literatur wird demnach angenommen, dass eine etwa hälftige Anrechnung beider Elemente angemessen sein dürfte.<sup>26</sup>

Wegen der gesetzlichen Unterschiede zwischen dem Strom- und Gasmarkt einerseits und dem Fernwärmemarkt andererseits dürfte darüber hinaus eine **allgemeine Billigkeitskontrolle** der Preisgleitklauseln **nur ausnahmsweise** und in den Fällen, in denen die Kontrolle anhand § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV ausscheidet, greifen. In diesen Fällen sind Preisgleitklauseln, die regelmäßig in Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu Wärmeversorgungsverträgen formuliert werden, zumindest an der allgemeinen Inhaltskontrolle nach § 307 Abs. 1 S. 1 BGB<sup>27</sup> zu messen.<sup>28</sup> Nach dieser Vorschrift gilt:

*„Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind unwirksam, wenn sie den Vertragspartner des Verwenders entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen.“*

Die Rechtsprechung stellte dabei jüngst klar, dass diese Inhaltskontrolle auch dann anzuwenden ist, wenn es sich bei beiden Parteien um Unternehmer handelt – dies ist insofern für den Fernwärmesektor relevant, als hier meist nicht der Endverbraucher selbst, sondern die als Unternehmen aufgestellten Vermieter Vertragspartei sind; allerdings urteilte der Bundesgerichtshof in den aktuellen Fällen, in denen es um die Lieferung von Gas ging, auch, dass eine Klausel, nach der sich der Arbeitspreis für die Gaslieferung zu bestimmten Zeitpunkten ausschließlich in Abhängigkeit von der Preisentwicklung für Heizöl ändert, bei der Verwendung im unternehmerischen Geschäftsverkehr dieser Inhaltskontrolle standhält und somit nicht unwirksam ist.<sup>29</sup>

## **b. Vorgaben zur Vertragslaufzeit**

Was nun die auch vom Gesetzgeber selbst zur Rechtfertigung von Preisgleitklauseln genannte überdurchschnittlich lange **Laufzeit** von Wärmeversorgungsverträgen angeht, enthält die Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme ebenfalls eine – wiederum abdingbare – Vorgabe. § 32 Abs. 1 AVBFernwärmeV bestimmt:

---

<sup>26</sup> Wollschläger/Zorn, a.a.O., S. 493.

<sup>27</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002, BGBl. I, S. 42, 2909; 2003 I, S. 738, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.07.2014, BGBl. I, S. 1218, geändert worden ist.

<sup>28</sup> Zur Anwendbarkeit von § 307 Abs. 1 BGB vgl. auch Wollschläger/Zorn, ZNER 2011, S. 491.

<sup>29</sup> Vgl. BGH, Urteile vom 14.05.2014, Az. VIII ZR 114/13 und 116/13, juris. Zur Anwendbarkeit von § 307 Abs. 1 S. 1 BGB gegenüber Verbrauchern vgl. auch BGH, Urteile vom 24.03.2010, Az. VIII ZR 178/08 und 304/08, juris.



*„Die Laufzeit von Versorgungsverträgen beträgt höchstens zehn Jahre. Wird der Vertrag nicht von einer der beiden Seiten mit einer Frist von neun Monaten vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt, so gilt eine Verlängerung um jeweils weitere fünf Jahre als stillschweigend vereinbart.“*

### c. Befristeter Bereicherungsausgleich bei Preisgleitklauseln

Darüber hinaus soll im Kontext des Rechtsrahmens auch auf die durch die Rechtsprechung bestätigte Problematik der **befristeten Geltendmachung** unwirksamer Preisgleitklauseln eingegangen werden, auch wenn dieser Aspekt zugleich Schnittpunkte zu weiteren Rechtsschutzproblemen im Fernwärmebereich aufweist, welche gesondert behandelt werden. So stellte der Bundesgerichtshof in einer aktuellen Entscheidung klar, dass die durch unwirksame Preisgleitklauseln entstehende Regelungslücke im Wege ergänzender Vertragsauslegung dahingehend zu schließen ist, dass sich der Kunde nur innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Zugang der jeweiligen Jahresrechnung, in der die Preiserhöhung erstmals berücksichtigt worden ist, auf die Unwirksamkeit derjenigen Preiserhöhung berufen kann, die zu einem den vereinbarten Anfangspreis übersteigenden Preis führt.<sup>30</sup>

## 3. Problemfelder und Beispielfälle

Die Auswertung der im Rahmen der Recherche vorgefundenen Fälle weist auf verschiedene Missstände aus Verbrauchersicht im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln hin.

### a. Wiederholte Preiserhöhungen

An die Verbraucherzentrale Bayern herangetragen wurde beispielsweise der Fall eines durch die Bayernwerk Natur GmbH versorgten Verbrauchers, in dem sich auf Grundlage der Preisgleitklauseln nach Verbraucherangaben der **Bereitstellungspreis um etwa 63 % erhöhen** sollte.

---

<sup>30</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 24.09.2014, Az. VIII ZR 350/13, NJW 2014, S. 3639, 3640.

### Fallbeispiel 11.

**Anbieter:** Bayernwerk Natur GmbH

**Tarif:** Bayernwerk Natur Fernwärme

**Problemfeld:** Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärmepreises auf Grundlage der Preisgleitklauseln)

**Beschreibung:** Die Bayernwerk Natur GmbH kündigt in einem Schreiben Preissenkungen an, ändert aber auf Grundlage der Preisgleitklauseln in bestehenden Verträgen rückwirkend die Preise dergestalt, dass sich der Grundpreis um ca. 63 % erhöht und es insgesamt zu einer Preissteigerung kommt (Verbrauch 8,7 MWh; Arbeitspreis alt/neu: 99,08 €/75,80 €; Grundpreis alt/neu: 377,92 €/619,17 €; Gesamtpreis alt/neu Verbraucher: 1.239,91 €/1.278,36 €).

**Fundstelle:** Vorliegendes Anschreiben der Bayernwerk und Kostenaufschlüsselung Verbraucher aus dem Jahr 2013.

Diese Preiserhöhung berührt gleichzeitig die im Folgenden noch gesondert behandelte Problematik des Verhältnisses von Arbeits- und Grundpreis, wird aber bei bestehenden Wärmeversorgungsverträgen wie im vorliegenden Fall erst aufgrund von Preisgleitklauseln ermöglicht.

#### b. Orientierung an tatsächlichen Kosten

Eine weitere Beschwerde eines Verbrauchers über die Bayernwerk GmbH bestätigt die deutliche Erhöhung des Grundpreises für Einfamilienhäuser und weist außerdem noch auf ein anderes Problem im Zusammenhang mit den Preisgleitklauseln, nämlich die **Orientierung an den tatsächlichen Brennstoffkosten** und der mehrfache Gebrauch bestimmter Indizes bei Kraft-Wärme-Kopplung hin. Ähnliche Beschwerden wurden unter anderem auch an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragen gegenüber der Stadtwerke Speyer GmbH und der Energiedienstleistungsgesellschaft Rheinhessen-Nahe mbH sowie an die Verbraucherzentrale Saarland gegenüber der Energie Saarlux AG.

## Fallbeispiel 12.

**Anbieter:** Bayernwerk Natur GmbH

**Tarif:** Bayernwerk Natur Fernwärme

**Problemfeld:** Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärmepreises auf Grundlage der Preisgleitklauseln)

**Beschreibung:** Die Bayernwerk Natur GmbH erzeugt die Fernwärme für den Ort Poing mittels BHKW und Geothermie. Die Preisgleitklausel für Fernwärme ist zu 25 % an den Strompreis gekoppelt. Dies ist für den Verbraucher nicht nachvollziehbar, da der Strom im BHKW selbst erzeugt wird, bei steigenden Strompreisen daher auch die Stromerlöse steigen, aus Verbrauchersicht also für das Beiprodukt Fernwärme zusätzliche Erlöse anfallen..

**Fundstelle:** Vorliegendes Preisblatt und Kostenaufschlüsselung des Verbrauchers aus dem Jahr 2013.

Unabhängig von der genauen rechtlichen Bewertung des konkreten Sachverhalts ist im vorgenannten Fall also unter anderem fraglich, inwieweit sich die Kostenkomponente der Klausel hinreichend an der tatsächlichen Situation orientiert, und inwieweit sie insgesamt angemessen berücksichtigt wird. Darüber hinaus zeigt dieses Beispiel auch, dass die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Marktkomponente für Verbraucher zu nachteiligen oder zumindest zu nachteilig scheinenden Ergebnissen führen kann, eine kostengünstige Fernwärmeversorgung hierdurch jedenfalls nicht begünstigt wird.

Diese Problematik wird auch bestätigt von einer Verbraucherbeschwerde gegen die Vattenfall Wärme Hamburg GmbH wegen einer die tatsächliche Gegebenheiten nicht hinreichend berücksichtigenden Preisgleitklausel in einem Fernwärmeliefervertrag gegenüber einer Wohnungseigentümergeinschaft.

### Fallbeispiel 13.

**Anbieter:** Vattenfall Wärme Hamburg GmbH

**Tarif:** Fernwärme Hamburg

**Problemfeld:** Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärmepreises auf Grundlage der Preisgleitklauseln, welche die tatsächliche Kostenstruktur außer Acht lassen)

**Beschreibung:** Die Preisgleitklauseln stützen sich beim Arbeitspreis zu 30 % auf Kohle und zu je 20 % auf Öl, obgleich die Fernwärme insgesamt überwiegend aus Kohle gewonnen wird. Dies stellt aus Verbrauchersicht eine Übergewichtung des regelmäßig steigenden Ölpreises zur Gewinnoptimierung dar. Beim Arbeits- und Grundpreis wird zudem lediglich auf Indizes abgestellt, weswegen aus Verbrauchersicht die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort unzureichend berücksichtigt werden.

**Fundstelle:** Vorliegende Abrechnungen, Preisblätter und Schriftverkehr aus dem Jahr 2012

#### c. Kontinuierliche Fortschreibung der Klauseln ohne inhaltliche Anpassung

Ebenfalls problematisch ist die die jahrzehntelange **Fortschreibung** von Preisgleitklauseln, ohne dass diese später an aktuelle Gegebenheiten angepasst würden. Dies zeigt das folgende Beispiel der RWE Energiedienstleistungen GmbH aus Hamburg.

### Fallbeispiel 14.

**Anbieter:** RWE Energiedienstleistungen GmbH

**Tarif:** Fernwärme

**Problemfeld:** Preisgleitklauseln (Fortschreibung der Preisgleitklauseln aus dem Jahr 1969)

**Beschreibung:** In der vorliegenden Verbrauchsabrechnung aus 2013 wurde der Arbeitspreis bei Einsatz von Erdgas anhand einer Preisgleitklausel errechnet, die auf einen Basispreis für Gas aus dem Jahr 1969 zurückgreift und dementsprechend im Jahr 2013 bei einem Preisfaktor von 1.361,7 lag, ohne dass nachvollziehbar ist, ob dieser Preis den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht wird. Außerdem wird in der Preisgleitklausel für die Ermittlung des Arbeitspreises bei Einsatz mit Erdgas der Strompreis zu 15 % berücksichtigt, obgleich annehmbar ist, dass wegen zwischenzeitlicher Modernisierungen und Hocheffizienzpumpen der Stromanteil im Vergleich zu 1969 deutlich gesunken ist.

**Fundstelle:** Vorliegende Kostenermittlung aus dem Jahr 2013.

Unabhängig von der genauen rechtlichen Bewertung zeigt dieses Beispiel, dass die genaue Ausgestaltung der Preisgleitklausel ebenfalls regelmäßig zu aktualisieren und hierbei zu prüfen ist, ob sie den tatsächlichen Gegebenheiten noch gerecht wird.

#### d. Vertragslaufzeit

Darüber hinaus beziehen sich zahlreiche Beschwerden darauf, dass die **Vertragslaufzeit** mehr als 10 Jahre beträgt. Dies gilt für verschiedene an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragene Beschwerden gegen die Techem GmbH, gegen die Proenergy Contracting GmbH & Co. KG oder die evb mbH Lindenscheid, in denen sich die Vertragslaufzeit auf jeweils 15 Jahre belief. Ein ebenfalls eingesehener Wärmeversorgungsvertrag der Traumhaus freie und unabhängige Energieversorgungsgesellschaft mbH belief sich gar auf 20 Jahre.

### Fallbeispiel 15.

**Anbieter:** Traumhaus freie und unabhängige Energieversorgungsgesellschaft mbH

**Tarif:** Fernwärme

**Problemfeld:** Vertragslaufzeit (20 Jahre)

**Beschreibung:** Die Vertragslaufzeit für die Wärmeversorgung eines Neubaugebiets mit 89 Wohneinheiten durch eine Heizzentrale mit Pelletkessel beträgt 20 Jahre und verlängert sich automatisch um weitere 5 Jahre, wenn nicht spätestens 9 Monate vor Ablauf der Erstlaufzeit gekündigt wird. Der Kunde übernimmt dabei auch die Stromkosten für den Betrieb der Pelletanlage und den Transport des Heizwassers durch das Nahwärmenetz. Der Grundpreis macht etwa 50 % der Jahreskosten aus.

**Fundstelle:** Vorliegende Fallschilderung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz sowie entsprechender Wärmeliefervertrag

In einem an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall wollten die Fernwärmekunden von der vom Fernwärme-Anbieter vorgeschlagenen Vertragslaufzeit von 15 Jahren abweichen – für eine zehnjährige Vertragslaufzeit sollten sie aber dem Fernwärme-Anbieter nach eine Ablöse des „Restzeitwerts“ in Höhe von etwa 8.000 Euro netto bezahlen.

Andererseits finden sich auch Fälle, in denen auf entsprechende Klauseln verzichtet und im Gegenzug eine kurze Vertragslaufzeit gewählt wird. Beispielsweise informiert die Stadtwerke Halle GmbH auf ihrer Internetpräsenz zwar, dass ihre Preise grundsätzlich über entsprechende Klauseln angepasst werden können. Tatsächlich enthält der dort ebenfalls zur Verfügung gestellte Mustervertrag aber keine Preisgleitklausel, sondern eine verhältnismäßig kurze Laufzeit von maximal zwei Jahren.

### Fallbeispiel 16.

**Anbieter:** Stadtwerke Halle GmbH

**Tarif:** Standardpreis Fernwärme

**Problemfeld:** Preistransparenz (Keine Preisgleitklausel verwendet)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Halle GmbH gibt auf ihrer Internetpräsenz zwar an, dass „Preisänderungen nach Maßgabe des § 24 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) durch die vertraglichen Preisgleitklauseln“ erfolgen können. Tatsächlich verwendet das Unternehmen derzeit aber Verträge, die eine kurze Laufzeit bis 31.12.2015 aufweisen, und verzichtet dadurch auf Preisgleitklauseln. Einen entsprechenden Mustervertrag stellt das Unternehmen auf seiner Internetpräsenz zur Verfügung.

**Internetfundstelle Preisblatt und Mustervertrag:**

<http://www.evh.de/EVH/Grosskunden/Waerme/Fernwaermepreis-2/> und

<http://www.evh.de/EVH/Grosskunden/Waerme/Mustervertrag/>

#### e. Keine Pflicht zur Vertragsanpassung zu Gunsten der Verbraucher

Außerdem lässt sich anhand des oben im Zusammenhang mit der zwanzigjährigen Vertragslaufzeit genannten Beispiels das vielfach bestehende Problem für Verbraucher aufzeigen, dass die Formulierungen zur Vertragsanpassung mittels Preisgleitklauseln den Energieversorger regelmäßig nur berechtigen, die Arbeits- und Grundpreise bei Veränderung der Brennstoff- oder Lohnkosten anzupassen.<sup>31</sup> Aus dieser Formulierung der Vertragsbedingungen und den gesetzlichen Vorgaben der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme folgt kein unmittelbares Recht des Verbrauchers, eine **Vertragsanpassung bei gesunkenen Kosten** zu verlangen. Ein solches Recht wird von der Rechtsprechung zwar regelmäßig zugestanden, sollte aber auch gesetzlich klargestellt werden, um den Verbrauchern auch tatsächlich zu Gute zu kommen.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Maßgeblich ist aber die jeweilige Formulierung der Preisgleitklausel – kommt diese regelmäßig ohne Einfluss des Versorgers zur Anwendung und basiert sie lediglich auf den tatsächlichen Brennstoffkosten, sind auch Preissenkungen zwingend zu berücksichtigen.

<sup>32</sup> Die Rechtsprechung leitet zumindest im Hinblick auf Preisgleitklauseln in Gaslieferungsverträgen bei einer Überprüfung anhand der Gebote von Treu und Glauben ab, dass eine Klausel, die nur das Recht der Beklagten zur Preiserhöhung erhält, nicht aber die Pflicht zur Preissenkung, eine ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken und damit ein Verstoß gegen

## f. Von vornherein festgelegte Preiserhöhungen

In einem anderen – ebenfalls an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragenen – Fall wurden gar eine **jährliche Erhöhung des Arbeitspreises** sowie eine Mindestverbrauchsmenge von vornherein vertraglich vereinbart.

### Fallbeispiel 17.

**Anbieter:** Blum-Biogas GmbH & Co. KG

**Tarif:** Fernwärme

**Problemfeld:** Preisgleitklauseln bzw. festgelegte Preiserhöhung

**Beschreibung:** Im Wärmelieferungsvertrag wird eine Mindestverbrauchsmenge von 12.000 KWh pro Jahr vereinbart, die in jedem Fall zu zahlen ist. Außerdem wird – bei einer zehnjährigen Vertragslaufzeit – festgelegt, dass der Arbeitspreis nach den ersten beiden Jahren jährlich um 4 % steigt.

**Fundstelle:** Vorliegende Fallschilderung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Unabhängig von ihrer inhaltlichen Bewertung bestehen in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme zumindest rudimentäre gesetzliche Vorgaben unter anderem im Hinblick auf die grundlegende Ausgestaltung von Preisgleitklauseln und hinsichtlich der Laufzeit von Wärmeversorgungsverträgen. In der Praxis finden sich aber zahlreiche Abweichungen von diesen Vorgaben. Dies ist auf das Grundproblem der gesetzlichen Ausgestaltung zurückzuführen, denn anders als für die Versorgung von Strom und Gas sind die gesetzlichen Vorgaben unter gewissen Voraussetzungen **abdingbar**, so dass von ihnen auch zu Lasten der Verbraucher abgewichen werden kann. Wegen der in vielen Konstellationen bestehenden faktischen Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter kann dabei von einem beidseitigen Aushandeln der Bedingungen keine Rede sein.

---

das vertragliche Äquivalenzverhältnis darstellt, vgl. BGH, Urteil vom 29.04.2008, Az. KZR 2/07, juris, Rn. 17 ff.



- b. Darüber hinaus zeigen sich die gesetzlichen Vorgaben insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Preisgleitklauseln **inhaltlich zu breit** und **begrifflich zu unbestimmt**. Zum einen bieten sie nämlich inhaltlich die Möglichkeit, sowohl ein Preis- als auch ein Marktelement für die Fernwärmepreisbildung in jeweils angemessenem Verhältnis zu berücksichtigen. Zum anderen sind die auch die verwendeten Begriffe derart vage, dass sich hieran zahlreiche Rechtsstreitigkeiten entzündeten. Zwar hat daraufhin die Rechtsprechung einige Streitpunkte geklärt. Allerdings bestehen weiterhin erhebliche Unklarheiten und Unsicherheiten, die sich nicht nur für Verbraucher negativ darstellen, sondern die auch für die Fernwärmewirtschaft erhebliche wirtschaftliche Risiken bergen.
- c. Insbesondere in inhaltlicher Hinsicht zeigen die untersuchten Praxisbeispiele, dass die Möglichkeit der Berücksichtigung eines **Marktelements** und der bloßen **Orientierung** an den tatsächlichen Preisen beim **Kostenelement** für die Fernwärmepreisbildung problematisch ist. Schließlich ist für Verbraucher in diesen regelmäßig anzutreffenden Fällen nicht nachvollziehbar, weshalb es zu Preiserhöhungen kommt, obgleich sich die Preise der tatsächlich verwendeten Brennstoffe gar nicht erhöht haben.
- d. Wegen dieser Unbestimmtheit der Vorgaben und auch wegen einer laut Gesetzesbegründung den Kontrollbehörden zgedachten, aber offensichtlich vielfach nicht funktionierenden Preiskontrolle sind sich jährlich wiederholende Preiserhöhungen, kontinuierliche Fortschreibungen der in der Klausel selbst verwendeten Indizes oder auch vertraglich festgelegte jährliche Preiserhöhungen möglich. Diese führen stets zu hohen Preisen und sind damit verbraucherunfreundlich; allerdings haben Verbraucher oftmals mangels Wettbewerbs und wegen der Monopolstellung der Anbieter keine Verhandlungsmacht.
- e. Aufgrund fehlender gegenteiliger Vorgaben billigt die Rechtsprechung den Fernwärmekunden lediglich einen relativ **kurzen Zeitraum** zu, um sich auf die Unwirksamkeit der Klauseln zu berufen. Dies ist auch wegen der Komplexität der Materie und den sich jährlich aufsummierenden Rückzahlungsansprüchen bei Unwirksamkeit der Preisgleitklauseln aus Verbrauchersicht negativ.
- f. Mit Verweis auf den hohen Investitionsbedarf von Fernwärme-Anbietern sieht die abdingbare gesetzliche Regelung lange Vertragslaufzeiten von 10 Jahren vor und stützt sodann die Notwendigkeit von Preisgleitklauseln auf diese lange Vertragslaufzeit. In der Praxis finden sich vielfach auch Verträge mit **Laufzeiten von 15 oder 20 Jahren**, welche bei nicht

rechtzeitiger Kündigung standardmäßig um weitere 5 Jahre verlängert werden. Auch diese – im Strom- und Gassektor wenig bekannte – gesetzliche Ausgestaltung der Vertragsstruktur führt zu zahlreichen Verbraucherbeschwerden, da sie einen wirklichen Wettbewerb verhindert und Marktpositionen festigt.

- g. Im Gegenzug hierzu finden sich vereinzelt Wärmeversorgungsverträge mit sehr **kurzen Vertragslaufzeiten** ohne entsprechende Preisgleitklauseln. Positiv hieran ist, dass Verbrauchern der festgelegte Preis zunächst für eine gewisse Zeit gewährleistet wird. Zu beachten ist aber, dass bei Auslaufen der Verträge auch ein hinreichender Wettbewerb bestehen muss, da ansonsten regelmäßig ein Neuabschluss zu ungünstigeren Bedingungen erzwungen werden kann. Insgesamt besteht daher weiterer Forschungsbedarf zu der von der Situation des Fernwärmemarktes abhängenden Frage einer aus Verbraucherschutzsicht idealen Vertragslaufzeit.

## 5. Handlungsansätze

Die thesenhaft zugespitzten Problemfelder des Verbraucherschutzes mit Preisgleitklauseln erlauben es, die folgenden Handlungsansätze zu unterbreiten. Im Hinblick auf den einschränkbaren Anwendungsbereich der bis zu einem gewissen Grad bestehenden gesetzlichen Vorgaben wird vorgeschlagen:

- Zu prüfen ist, ob die in § 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV vorgesehene Möglichkeit, abweichende Regelungen zu Lasten des Verbrauchers zu treffen, entweder für die Verordnung insgesamt oder zumindest für bestimmte Kernregelungsbereiche aufgehoben werden sollte. Die Regelungen der allgemeinen Bedingungen für die (Grund-)Versorgung mit Strom oder Gas sind beispielsweise auch nicht abdingbar.<sup>33</sup> Ein **Mindestgehalt** an verbraucherschützenden Regelungen sollte auch im Fernwärmebereich **verbindlich** sein.
- Wird wegen längerfristigen Vertragslaufzeiten eine Regelung zu Preisgleitklauseln überhaupt für erforderlich gehalten, sind darüber hinaus die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu der grundsätzlichen Ausgestaltung von Preisgleitklauseln inhaltlich zu schärfen und begrifflich

---

<sup>33</sup> Vgl. etwa die Regelung zum Anwendungsbereich der Stromgrundversorgungsverordnung in § 1 Abs. 1 StromGVV oder der Gasgrundversorgungsverordnung in § 1 Abs. 1 GasGVV, welche die entsprechenden Verordnungen über die Allgemeinen Bedingungen für die Strom- oder Gasversorgung ablösen. Hierzu auch Hartmann, in: Danner/Theobald, a.a.O., IV B 1, § 1 Rn. 17 und VI B 3, § 1 Rn. 2.

zu konkretisieren. Aus Verbraucherschutzsicht ist nachteilig, dass die Formulierung von § 24 Abs. 1 S. 1 AVBFernwärmeV es dem Klauselverwender überlässt, sowohl die tatsächliche Kostenentwicklung als auch die Marktverhältnisse zu berücksichtigen, ohne nähere Vorgaben – etwa über den jeweiligen Anteil der Berücksichtigung – zu machen. Außerdem enthält die Vorgabe keinerlei Konkretisierungen der Faktoren, die jeweils für die Kostenentwicklung beziehungsweise Marktverhältnisse ausschlaggebend sind.

- Hinsichtlich des Kostenelements bietet es sich daher an, klarzustellen, dass ein bloßes Berücksichtigen der tatsächlichen **Brennstoff-** und sonstigen Kosten nicht ausreicht, sondern dass diese **tatsächlich** auch in der Preisgleitklausel **abgebildet** werden müssen.
- Soweit weiterhin auf **Indizes** zurückgegriffen wird, sollte in der Verordnung selbst klargelegt werden, welche Indikatoren hierfür zulässig sind, denn es ist dem Verbraucher nicht zuzumuten, die jeweils aktuelle Rechtsprechung beispielsweise zur Zulässigkeit der Bezugnahme auf den Index für leichtes Heizöl (HEL) zu kennen.<sup>34</sup>
- In Erwägung gezogen werden sollte darüber hinaus eine **Streichung** der Möglichkeit, im angemessenen Verhältnis **Marktelemente** bei der Preisbildung zu berücksichtigen. Erstens ist schon nicht klar, welches Verhältnis **angemessen** ist. Außerdem dient die Vorschrift im Zusammenhang mit einer Preisgleitklausel, die zu Lasten des Verbrauchers eingesetzt wird, nicht dem beidseitigen Interesse. Schließlich werden im Zweifel Marktelemente berücksichtigt, die über die tatsächlichen Kosten hinausgehen und die damit zu steigenden Fernwärmepreisen führen.

Soweit der Gesetzgeber selbst davon ausgeht, die Vorschrift diene auch der Zielsetzung kostenorientierter Fernwärmepreise, wobei nach der Gesetzesbegründung die kartellbehördliche Aufsicht darauf achten soll, dass die Fernwärmeversorgungsunternehmen Preisgestaltungsspielräume nicht missbräuchlich ausschöpfen,<sup>35</sup> wird dieses Ziel in der Praxis regelmäßig verfehlt.

- Mangels Durchsetzungswillen und finanzieller sowie personeller Ausstattung der Kontrollbehörden bleibt daher diesbezüglich zu prüfen,

---

<sup>34</sup> Zu beachten ist, dass mit dem European Gas Index (Egix) der Energiebörse EEX inzwischen auch ein Index existiert, der sich tatsächlich auf den Gaspreis bezieht und damit eine geeignetere Kenngröße sein könnte als das leichte Heizöl. Vgl. hierzu etwa die Mitteilung von Wilhelm, E&M vom 26.02.2013, S. 12.

<sup>35</sup> Vgl. den Abdruck der Gesetzesbegründung von Danner, in: Danner/Theobald, Energierecht, 74 EL. 2012, VersorgBdG IV G 1, Zu § 24.

ob nicht eine **Genehmigungspflicht** für Fernwärmepreise beziehungsweise Preiserhöhungen eingeführt wird. Eine solche bestand bis zum Außerkrafttreten der Bundestarifordnung Elektrizität im Jahr 2007 für Strompreise. Sie wurde unter anderem mit der Erwartung aufgehoben, dass die bestehende Netzregulierung zu hinreichendem Wettbewerb führt, und deshalb auf eine Preiskontrolle verzichtet werden kann. Für den Fernwärmesektor tragen diese Argumente nicht, denn tatsächlich ist dieser weniger reguliert als der Stromsektor, und außerdem ist aufgrund der zumindest faktischen Monopolstellung einzelner Fernwärme-Anbieter im jeweiligen Versorgungsgebiet kein hinreichender Wettbewerb gegeben. Vor Einführung einer von ihrer instrumentellen Wirkung her relativ weit gehenden Genehmigungspflicht sollte aber in einer gesonderten Untersuchung ausgewertet werden, inwieweit die Genehmigungspflicht im Stromsektor erfolgreich war beziehungsweise was auch ihrem Scheitern geschlussfolgert werden kann.

Um einen einseitigen Gebrauch der Preisgleitklauseln zu Lasten der Verbraucher zu verhindern, bieten sich außerdem die folgenden beiden Möglichkeiten an:

- Zum einen könnte eine **regelmäßige** Pflicht zur beispielsweise jährlichen inhaltlichen **Anpassung** der Preisgleitklausel bei entsprechenden Änderungen der tatsächlichen Kostensituation eingeführt werden.
- Zum anderen sollte das mangels gesetzlicher Klarstellung in den verwendeten Preisgleitklauseln oftmals alleine auf den Fernwärme-Anbieter beschränkte Recht zur Preisanpassung an die Vorgaben der Rechtsprechung angepasst und um eine ausdrückliche **Pflicht zur Preissenkung** ergänzt werden, damit es nicht dem Verbraucher aufgebürdet wird, die Unwirksamkeit der entsprechenden Klauseln in aufwendigen Gerichtsverfahren geltend zu machen.

Im Hinblick auf die für Verbraucher nachteilige Laufzeit bieten sich vor allem folgende Änderung an:

- Nachdem im Fokus der Verbraucherkritik vor allem auch Laufzeiten stehen, die über die gesetzlich vorgesehenen 10 Jahre hinausgehen, bietet es sich an, zumindest die Regelung des § 32 Abs. 1 S. 1 **unabdingbar** vorzugeben. Näher zu prüfen bleibt dabei vor dem Hintergrund der vielfach bereits getilgten Investitionen, ob eine kürzere Laufzeit das Interesse der Fernwärme-Anbieter hinreichend berücksichtigt, und ob nicht eine Reduktion der Dauer der Vertragsverlängerung und der Kündigungsfrist angezeigt ist.

### III. Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis

Beschwerden über das Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis werden nach der erfolgten Fallanalyse häufig von Verbrauchern erhoben. Auch die persönlichen Befragungen und Telefoninterviews mit Energieexperten bestätigen, dass es in diesem Problembereich sehr häufig oder häufig zu Verbraucherbeschwerden kommt. Insgesamt ist daher von strukturellen Problemen in diesem Bereich auszugehen.

#### 1. Problemaufriss

Gerade in jüngerer Zeit häufen sich die Fälle der Verbraucherbeschwerden über hohe Grundpreise. Teilweise stellen Fernwärme-Anbieter bei Erhöhung des Grundpreis-Anteils mit Hinweis auf im Gegenzug sinkende Arbeitspreise den Fernwärme-Kunden sogar pauschal niedrigere Heizkosten in Aussicht, obgleich die Anpassungen in der Summe für viele Verbraucher zu Preiserhöhungen führen. Für die Verbraucher und den **Klimaschutz** ist es aber wichtig, dass sich ein sparsames Heizverhalten sowie Investitionsmaßnahmen zur Energieeinsparung positiv auf die Abrechnung auswirken.

Wie stark sich Einsparungen in der Wärmeabnahme auf den Rechnungsbetrag auswirken, ist abhängig vom Verhältnis des oft auch als Leistungspreis bezeichneten Grundpreises zum Arbeitspreis des Fernwärme-Anbieters. Manche Fernwärme-Anbieter haben sehr **hohe Grundpreise**, weshalb sparsames Heizen sich dort relativ wenig für den Verbraucher auszahlt und hohe regelmäßige Kosten aufzubringen sind. Andere Versorger haben hingegen niedrige Grundpreise, wodurch Verbraucher die Möglichkeit haben, ihre Heizkosten besser zu steuern und gleichzeitig einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Konkrete Zahlen zum durchschnittlichen Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis sind dabei zum einen nicht immer vom Fernwärme-Anbieter erhältlich, zum anderen aber auch nur bedingt aussagekräftig, insbesondere wenn weitere Preiskomponenten den absoluten Fernwärmepreis ausmachen.

Einer aktuellen Umfrage eines Branchenverbandes nach beläuft sich der Arbeitspreisanteil am – auch die übrigen Preiskomponenten berücksichtigenden – Fernwärme-Mischpreis in den neuen beziehungsweise alten Bundesländern im arithmetischen Mittel auf etwa 73 % bis 81 %; allerdings fand bei allen dort gelisteten Werten im arithmetischen Mittel ein Anstieg des Grund- und ein Absinken des Arbeitspreisanteils statt.<sup>36</sup> Insgesamt werden in der Umfrage unter

---

<sup>36</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden WIBERA im Auftrag der AGFW, Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, zu beziehen über <http://shop.agfw.de>.

den 162 beteiligten Fernwärme-Anbietern Arbeitspreisanteile zwischen lediglich 45,7 % beispielsweise bei der Energieversorgung Offenbach AG und 100 % bei der Stadtwerke Soltau GmbH & Co. KG genannt. Für den Fernwärmeversorger ist ein hoher Grundpreis sehr vorteilhaft, da die darauf basierenden Erlöse eine hohe Kalkulationssicherheit bieten. Sie sind weder vom individuellen Heizverhalten noch von meteorologischen Schwankungen abhängig.

## 2. Rechtsrahmen

Bisher finden sich im deutschen Recht **keine** gesetzlichen Vorgaben zum Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis der Fernwärme. Vielmehr erfolgt die Preisbildung beziehungsweise Preisanpassung nach den oben im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln aufgezeigten Grundsätzen anhand der abdingbaren Vorgaben des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV, nach denen sich der Fernwärmepreis in einem angemessenen Verhältnis unter anderem an den tatsächlichen Kosten zu orientieren hat. Nähere Vorgaben zum Verhältnis der beiden Preiskomponenten finden sich auch nicht in der Rechtsprechung.

## 3. Problemfelder und Beispielfälle

Betrachtet man – etwa auf Grundlage von Branchenuntersuchungen<sup>37</sup> – systematisch das Grund- und Arbeitspreisverhältnis der großen Fernwärme-Anbieter, fällt auf, dass ein hoher Grundpreisanteil nicht etwa vom verwendeten Brennstoff abhängt und trotz der aufgezeigten gesetzlichen Vorgaben zur Preisbildung auch nicht automatisch mit günstigen Arbeits- oder Mischpreisen korreliert. Vielmehr finden sich hohe Grundpreisanteile auch bei verhältnismäßig günstigen und wenig preis-volatilen Brennstoffen wie Braunkohle sowie bei hohen absoluten Mischpreisen.

### a. Hoher Grundpreisanteil und verhältnismäßig hohe Mischpreise

Aus Verbrauchersicht besonders negativ ist das Zusammenkommen eines **hohen Mischpreises**, eines **hohen Grundpreisanteils** und eines ökologisch nachteiligen Brennstoffs wie **Braunkohle**. Eine solche Konstellation findet sich etwa bei der Stadtwerke Cottbus GmbH, der Stadtwerke Leipzig GmbH oder dem im Folgenden aufgezeigten Beispielfall der Stadtwerke Frankfurt (Oder) GmbH.

---

<sup>37</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden nochmals die bereits erwähnte Fernwärme-Preisübersicht der Wibera Kurzumfrage vom 01.10.2014 im Auftrag der AGFW.

### Fallbeispiel 18.

**Anbieter:** Stadtwerke Frankfurt (Oder) GmbH

**Tarif:** Beispiel Versorgungsfall lt. Wibera im Auftrag der AGFW

**Problemfeld:** Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis (hoher Grundpreisanteil und hoher Mischpreis bei Einsatz von Kohle als Brennstoff)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Frankfurt (Oder) GmbH weist laut Kurzumfrage der Wibera vom 01.10.2014 im zugrunde gelegten Versorgungsfall einen **Arbeitspreisanteil von lediglich 66,9 %** auf – dies bedeutet, dass mehr als 33 % des Fernwärmepreises leistungsunabhängig und damit ohne Beeinflussbarkeit durch die Verbraucher abgerechnet werden. Hinzu kommt, dass der absolute **Netto-Mischpreis bei verhältnismäßig hohen 102,16 €/MWh** liegt – der bundesdeutsche Mittelwert beläuft sich nach dieser Umfrage auf 79,45 €/MWh. Zudem wird als überwiegender Brennstoff nach Betreiberangaben die verhältnismäßig günstige **Kohle** eingesetzt.

**Fundstelle:** Wibera Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 1.

Auch andere Fernwärme-Anbieter weisen einen hohen Mischpreis sowie einen hohen Grundpreisanteil auf. Dies trifft etwa zu für die Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH, die HEAG Süd Hessische Energie AG oder der WEVG Salzgitter GmbH & Co. KG zu. Hohe und damit nachteilige Arbeitspreisanteile finden sich außerdem auch bei der Stadtwerke Eisenhüttenstadt GmbH, der Stadtwerke Esslingen am Neckar GmbH & Co. KG, der Freiburger Badenova AG & Co. KG, der Energieversorgung Guben GmbH, der Mark-E AG Hagen, der Stadtwerke Neckarsulm, der Stadtwerke Merseburg GmbH, der Stadtwerke Oranienburg GmbH, der Stadtwerke Schwerin GmbH, der Stadtwerke Stein GmbH & Co. KG und der Wiesbadener ESWE Versorgung AG.

Strukturell problematisch ist außerdem, wenn sich relativ hohe Grundpreise bei bereits relativ alten und damit abgeschrieben Netzen – wie etwa in Hamburg – finden. Schließlich lässt sich Sinn und Zweck des Grundpreises auch darin sehen, Infrastruktur-Investitionen zu refinanzieren. Dies berücksichtigend lassen sich hohe Grundpreise nur dann rechtfertigen, wenn es große Investitionen in Netz- und Erzeugungsinfrastruktur gibt; sind die Investitionen indes abgeschrieben, sollte der Grundpreis sinken.

Aus Verbrauchersicht positiv ist demgegenüber, wenn sowohl der Grundpreis-Anteil als auch der Mischpreis niedrig sind und ein auch ökologisch vorzugswürdiger Brennstoff verwendet wird. Dies trifft beispielsweise für die Stadtwerke Flensburg GmbH für ihr Netz in Langballig und Tarp oder für die im Folgenden dargestellte Stadtwerke Detmold GmbH zu.

### Fallbeispiel 19.

**Anbieter:** Stadtwerke Detmold GmbH

**Tarif:** Beispiel Versorgungsfall lt. Wibera im Auftrag der AGFW

**Problemfeld:** Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis (geringer Grundpreisanteil und verhältnismäßig geringer Mischpreis bei BHKW als überwiegende Beschaffungsart)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Detmold GmbH weist laut Kurzumfrage der Wibera vom 01.10.2014 im zugrunde gelegten Versorgungsfall einen **Arbeitspreisanteil von überdurchschnittlichen 99,3 %** auf – dies bedeutet, dass der Verbraucher durch Energiesparmaßnahmen auf seine Fernwärmekosten erheblichen Einfluss nehmen kann. Hinzu kommt, dass der absolute **Netto-Mischpreis bei verhältnismäßig günstigen 65,47 €/MWh** liegt – der bundesdeutsche Mittelwert beläuft sich nach dieser Umfrage auf 79,45 €/MWh. Zudem wird als die Fernwärme nach Betreiberangaben überwiegend aus den ökologisch vorzugswürdigen Erdgas-Blockheizkraftwerken bezogen.

Wibera Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 1.

### b. Unterschiede bei Grundpreisanteilen zwischen alten und neuen Bundesländern

Die Arbeits- und entsprechend auch die Grundpreisanteile unterscheiden sich im arithmetischen Mittel deutlich zwischen den alten und den neuen Bundesländern.

### Fallbeispiel 20.

**Problemfeld:** Unterschiede der arithmetischen Mittelwerte der Arbeits- und Grundpreisanteile am Mischpreis zwischen den alten und den neuen Bundesländern

**Beschreibung:** Laut Kurzumfrage der Wibera unterscheiden sich die Arbeits- und entsprechend auch die Grundpreisanteile in den alten und in den neuen Bundesländern im Quervergleich bei dem zugrunde gelegten Versorgungsfall wie folgt: **Arbeitspreisanteil alte Bundesländer: 80,72 % - Arbeitspreisanteil neue Bundesländer: 72,95 %.**

**Fundstelle:** Wibera Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 4.

Zwar mag auf den ersten Blick einleuchten, dass in den neuen Bundesländern in der Nachwendezeit ein höherer Investitionsbedarf herrschte. Gleichwohl gilt es



diesen für Verbraucher in den neuen Bundesländern nachteilhaften Umstand näher zu hinterfragen. Denn tatsächlich beläuft sich der buchhalterische Abschreibungszeitraum nach der für die Fernwärmeversorgung maßgeblichen Ziffer 3 der sogenannten AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig Energie und Wasserversorgung<sup>38</sup> auf Zeiträume zwischen 12 und 25 Jahren, wobei für die meisten der dortigen Positionen 15 bis 20 Jahre zu veranschlagen sind. Entsprechend dürften die nachwendebedingten Investitionen zwischenzeitlich überwiegend abgeschrieben sein, so dass sich die Preise der neuen Bundesländer inzwischen wieder denen der alten Bundesländer annähern müssten. Die tatsächliche – für den wirtschaftlichen Gewinn der Fernwärme-Anbieter maßgebliche – Nutzungsdauer der Anlagen ist indes regelmäßig deutlich größer. Gerade Rohrleitungen werden viele Jahrzehnte genutzt – oft mehr als 60 bis hin zu 90 Jahre.

### **c. Nachteilhafte Veränderungen innerhalb der Vertragslaufzeiten**

Auch zahlreiche an die verschiedenen Verbraucherzentralen herangetragene Fälle belegen, dass sich der Grundpreisanteil am Mischpreis nicht nur statistisch gemittelt und geringfügig, sondern in jüngerer Zeit häufiger und tatsächlich spürbar zum Nachteil der Verbraucher verändert. An die Verbraucherzentrale Bayern wandten sich beispielsweise Verbraucher und beklagten mehrfach, dass sich der Grundpreis des Fernwärme-Anbieters Bayernwerk Natur GmbH um bis zu 63 % erhöht. Dies sollte den Angaben nach auch noch rückwirkend erfolgen, weshalb die Verbraucher sich für ihren geringen Verbrauch „bestraft“ sahen oder erkannten, dass sich Energiesparen „immer weniger lohnt“. Ähnliches berichteten Verbraucher auch gegenüber der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz. An die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen wurde indes die im Folgenden dargestellte Beschwerde gegenüber der Stadtwerke Neuss GmbH herangetragen.

---

<sup>38</sup> Vgl. AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig „Energie und Wasserversorgung“ des Bundesministeriums der Finanzen, Az. IV A 8-S 1551-9/95, 45-S 1551-20 vom 24.01.1995, BStBl. I 1995, S. 144.

### Fallbeispiel 21.

**Anbieter:** Stadtwerke Neuss GmbH

**Tarif:** Fernwärmepreise für Neuss-Allerheiligen

**Problemfeld:** Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis (Anpassung der Preisformel im laufenden Vertrag mit nun höheren Grundpreisen)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Neuss GmbH hat zum 01.10.2014 ihre Preisformel geändert und dabei ihren **Grundpreis erheblich** (nach Verbraucherauskunft um etwa 87 % gegenüber dem bisher gültigen Vertrag) **angehoben**. Dem aktuellen Preisblatt nach belaufen sich der Jahresgrundpreis netto für die ersten 10 Kilowatt Anschlussleistung nun auf 117,03 Euro/kW und für das 11. - 20. Kilowatt Anschlussleistung auf 83,88 Euro/kW (zum Vergleich: der Wibera-Preisübersicht nach liegen die festen Preiskomponenten Grundpreis und Mess-/Verrechnungspreis bundesdurchschnittlich im Jahr bei 26,60 Euro/kW sowie 41,50 Euro/kW netto, also deutlich unter dem Wert des Grundpreises der Stadtwerke Neuss für geringe Anschlussleistungen). Trotz Senkung des Arbeitspreises um 45 % bedeutet dies für den Zweipersonenhaushalt des Verbrauchers eine erhebliche Preissteigerung. Der Verbraucher vermutet, dass sich die Stadtwerke gegen zu warme Winter und energieeffiziente Häuser absichern möchten.

**Fundstelle:** Problemdarstellung mehrerer Verbraucher gegenüber der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Preisblatt abrufbar unter <http://www.stadtwerke-neuss.de/meine-energie/fernwaerme/tarife>.

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Grundsätzlich bestehen bisher für Fernwärme-Anbieter keine gesetzlichen Vorgaben zum Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis.
- b. Zwar ist aus Verbraucherschutz Gesichtspunkten nicht allein die Höhe des Grundpreisanteils maßgeblich, sondern auch weitere Faktoren wie etwa die absolute Höhe des Mischpreises oder die ökologische Eigenschaft des zur Fernwärmeerzeugung eingesetzten Brennstoffs. Besonders negativ für Verbraucher ist aber das Zusammenkommen von mehreren dieser Faktoren, also von hohen Grundpreisanteilen, hohen Mischpreisen und außerdem auch ökologisch nachteilhaften Brennstoffen.

- c. Insgesamt ist ein hoher Grundpreisanteil deswegen nachteilhaft, weil Verbraucher hierdurch hohe regelmäßige Kosten haben, die sie nicht beeinflussen können, und keine Anreize zum Energiesparen gesetzt werden.
- d. Aktuell entwickelt sich das Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis immer mehr zum Nachteil der Verbraucher, also hin zu höheren Grundpreisen. Dabei zeigen Praxisbeispiele, dass dies nicht bloß eine marginale statistische Entwicklung ist, sondern dass es vermehrt zu beachtlichen Verschiebungen hin zu einem höheren Grundpreisanteil kommt, und dass hiervon auch Bestandskunden betroffen sind. Hierunter leider gerade auch Verbraucher in energieeffizienten, gut gedämmten Häusern, die für hohe Fernwärmepreise kein Verständnis haben.
- e. Demgegenüber zeigen auch vereinzelte Positivbeispiele, dass eine verbraucherfreundliche Preisgestaltung mit hohen Arbeitspreisanteilen und geringen Fernwärmemischpreisen sowie ökologisch verträglicheren Brennstoffen grundsätzlich möglich ist. Am Markt finden sich sogar Anbieter, die gänzlich auf einen Grundpreis verzichten und somit einen linearen Tarif nur über die gelieferte Wärmemenge (in Kilowattstunden) anbieten.

## 5. Handlungsansätze

Grundsätzlich können – gerade bei unzureichender Regulierung der Fernwärmepreisbildung – Vorgaben zum Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis Sinn machen. Für geringere Grundpreise spricht dabei, dass sie die monatliche Dauerbelastung der Verbraucher reduzieren und Anreize zum Energiesparen setzen.

Berücksichtigt man die aktuell in Untersuchungen genannten Durchschnittswerte des Verhältnisses von Grund- und Arbeitspreis, spricht vieles dafür, sich bei einer etwaigen gesetzlichen Regelung aus Verbraucherschutzgründen an einem **Arbeitspreisanteil von mehr als 70 bis 80 % des Mischpreises** zu orientieren.

Dass derartige Festsetzungen zum Verhältnis von Arbeits- und Grundpreis **nicht unüblich** sind, zeigen Beispiele aus anderen Bereichen des Energierechts:

- Soweit Gebäudenutzer nicht zugleich Gebäudeeigentümer sind, bestimmt die dann anwendbare Heizkostenverordnung<sup>39</sup> in dem neugefassten<sup>40</sup> § 7

---

<sup>39</sup> Verordnung über Heizkostenabrechnung (HeizkostenV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.2009, BGBl. I, S. 3250.

Abs. 1 S. 1 HeizkostenV im Hinblick auf die Verteilung der Kosten der Wärmeversorgung, dass die Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage mindestens zu 50 % und höchstens zu 70 % nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer abzurechnen sind. Auch wenn sich diese Regelung nicht ausdrücklich auf den Arbeitspreisanteil bezieht, gibt sie mittelbar vor, dass in den Gesamtpreis zu einem hohen Anteil die erfasste Wärmemenge einzufließen hat, die mit dem Arbeitspreisanteil insofern vergleichbar ist.

- Nach der Eingriffsermächtigung der Stromnetzentgeltverordnung in § 30 Abs. 2 Nr. 5 StromNEV kann die Regulierungsbehörde im Interesse eines Wettbewerbs Festlegungen treffen zur Gewährleistung „*der sachlichen Angemessenheit des Verhältnisses von Arbeits- und Grundpreis nach § 17 Abs. 6 in Bezug auf das zulässige Verhältnis beider Preise*“. Im Fernwärmesektor dürfte eine bloße Eingriffsermächtigung alleine aber kaum ausreichen, denn diese setzt das Tätigwerden gut ausgestatteter und verbraucherfreundlich eingestellter Kontrollbehörden voraus.
- Darüber hinaus sind auch bei Fernwärme allgemeine Vorgaben zum Energiesparen vorstellbar, wie sie das Energiewirtschaftsgesetz<sup>41</sup> etwa für Elektrizität vorsieht. § 40 Abs. 5 EnWG bestimmt, dass Lieferanten für Elektrizität, soweit technisch machbar und wirtschaftlich zumutbar, für Letztverbraucher von Elektrizität einen Tarif anzubieten haben, der einen **Anreiz zu Energieeinsparung** oder Steuerung des Energieverbrauchs setzt.

Die Regulierung des Verhältnisses von Grund- und Arbeitspreis im Bereich der Fernwärme sollte insgesamt im **Zusammenhang mit weiteren Vorgaben** zur Preisbildung und Preiserhöhung gesehen werden.

Bei einer strengen Regulierung zugunsten verbraucherfreundlicher Preise und entsprechender Kontrolle dieser Vorgaben könnten Regelungen zum Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis weniger bedeutsam sein.

Bei der Ausgestaltung beider Regelungskomplexe ist darauf zu achten, dass **keine inneren Widersprüche** zwischen den Vorgaben zur kostenorientierten Preisbildung und zum Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis entstehen.

---

<sup>40</sup> Vor der Neuregelung wurde die Aufteilung teilweise anhand der bloßen Wohnungsgröße vorgenommen, was ähnlich wie ein hoher Grundkostenanteilen keinen Anreiz zum sparsamen Heizen setzte.

<sup>41</sup> Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vom 07.07.2005, BGBl. I, S. 1970, 3621, das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066, geändert worden ist.

## IV. Anpassung von Anschlusswerten

Verbraucherbeschwerden über eine verweigerte Anpassung von Anschlusswerten gehören laut der vorgenommenen Fallauswertung zwar nicht zu den häufigsten Beschwerden. Nach den durchgeführten Interviews mit Energieexperten kommen sie teils sehr häufig, teils gar nicht vor. Wegen dieses uneindeutigen Eindrucks sind gegebenenfalls weitere Datenerhebungen zu diesem Thema erforderlich. Insgesamt sind Beschwerden in diesem Kontext aber hinreichend häufig, um hier gesondert behandelt zu werden.

### 1. Problemaufriss

Fernwärmekunden beklagen sich immer wieder darüber, dass der Anschlusswert, also die benötigte maximale Heizleistung von Gebäuden, von vorneherein oder jedenfalls nach der Vornahme von energetischen Sanierungsmaßnahmen zu hoch kalkuliert ist. Da die Grundpreise regelmäßig Bezug auf den jeweiligen Anschlusswert nehmen, haben die berechneten Anschlusswerte gerade bei einem hohen Anteil des Grund- beziehungsweise Leistungspreises am Gesamtpreis einen großen Einfluss auf die Höhe der Fernwärmekosten. Erschwerend kommt hinzu, dass das Verhältnis zwischen eingestellter Wärmeleistung und tatsächlich benötigter Leistung in der Regel dem Wärmenutzer nicht bekannt ist und schon allein deswegen kein Anknüpfungspunkt besteht, diese Thematik zu hinterfragen.

### 2. Rechtsrahmen

Bisher finden sich im deutschen Recht **keine** verbindlichen Vorgaben, die zur Anpassung von Anschlusswerten berechtigen. Abdingbar sieht die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme einen solchen Anspruch auf Vertragsanpassung alleine dann vor, wenn der Wärmebedarf zukünftig aus regenerativen Energien gedeckt wird. § 3 S. 3f. AVBFernwärmeV bestimmt hierzu:

*„Er [der Kunde] ist berechtigt, Vertragsanpassung zu verlangen, soweit er den Wärmebedarf unter Nutzung regenerativer Energiequellen decken will; Holz ist eine regenerative Energiequelle im Sinne dieser Bestimmung.“*

Energetische Sanierungsmaßnahmen allgemeiner Art oder Anpassungen aus anderen Erwägungen wie etwa Wohnungsleerstand sind vom Wortlaut der Vorschrift nicht erfasst. Maßgeblich ist in diesen Fällen daher jeweils die vom Fernwärme-Anbieter vorgeschlagene vertragliche Regelung. Nach der Rechtsprechung kann diese Vereinbarung zwar der allgemeinen Inhaltskontrolle nach den §§ 305 ff. BGB unterzogen werden, da die spezielleren und damit

vorgehenden Regelungen der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme gerade keine Vorgaben hierzu enthalten. Allerdings halten bereits Klauseln ohne vielfältige Möglichkeiten zur Anpassung von Anschlusswerten dieser Kontrolle stand. So befand der Bundesgerichtshof in einem beispielhaft geprüften Fall, dass eine vertragliche Vereinbarung, die lediglich die Möglichkeit einer Anpassung des Anschlusswerts während der Bauphase vorsieht, nicht zu beanstanden sei; insbesondere führte er in diesem Zusammenhang aus:<sup>42</sup>

*„Hieraus folgt, dass es den Parteien mit der Vereinbarung um eine verbindliche Regelung für die gesamte Vertragslaufzeit ging. [...] Diese Auslegung entspricht auch der Interessenslage der Parteien. ...“*

Je nach konkreter Situation können Fernwärmekunden nach Sanierungsmaßnahmen möglicherweise auch auf das Rechtsinstitut des § 313 BGB zurückgreifen und einen Wegfall der Geschäftsgrundlage<sup>43</sup> geltend machen – dies dürfte insbesondere dann gelten, wenn es sich um energetische Sanierungsmaßnahmen handelt, zu denen Fernwärmekunden gesetzlich verpflichtet sind. Allgemeine Verbraucherschutzvorgaben bestehen insgesamt aber nicht – entscheidend ist vielmehr die Vereinbarung zwischen Fernwärme-Anbieter und Verbraucher beziehungsweise die Situation im konkreten Einzelfall.

### **3. Problemfelder und Beispielfälle**

Die Auswertung der im Rahmen der Recherche vorgefundenen Fälle weist auf verschiedene Missstände aus Verbrauchersicht im Zusammenhang mit der Anpassung von Anschlusswerten hin.

#### **a. Unverhältnismäßige Kosten für Herabsetzung der Anschlusswerte**

Ein an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragen Fall bezieht sich auf die die Kosten, welche von der Technischen Werke Ludwigshafen AG für eine Anpassung des Anschlusswerts geltend gemacht wurden.

---

<sup>42</sup> BGH, Urteil vom 06.07.2011, Az. VIII ZR 37/10, NJW 2011, S. 3219, 3220f.

<sup>43</sup> Rechtsfolge des Wegfalls der Geschäftsgrundlage ist nicht grundsätzlich die Auflösung des Vertrags, sondern zunächst seine Anpassung an die veränderten Verhältnisse.

## Fallbeispiel 22.

**Anbieter:** Technische Werke Ludwigshafen AG

**Tarif:** Fernwärme Ludwigshafen

**Problemfeld:** Anpassung von Anschlusswerten (Kosten hierfür)

**Beschreibung:** Die Technische Werke Ludwigshafen AG hat nach Verbraucherauskunft zunächst angegeben, die Anpassung des Anschlusswerts sei **kostenlos**. Tatsächlich sollte der Vertrieb die Anpassung des Anschlusswerts von 50 kW auf 25 kW abrechnen. Vor dem Hintergrund, dass die Anpassung des Anschlusswerts keine aufwendigen technischen Umrüstungen erforderlich macht, scheint es angemessen, die Anpassung tatsächlich kostenlos durchzuführen oder aber die Kosten hierfür zumindest zu deckeln, so dass die Hürde für Verbraucher, einen solchen Antrag zu stellen, nicht zu hoch ist.

**Fundstelle:** Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.

Tendenziell positiv könnte indes das Vorgehen in einem an die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg herangetragenem Fall sein. Hierbei handelte es sich um eine Trabantsiedlung mit Hochhäusern, Mehrfamilienhäusern, Reihenhäusern und Einfamilienhäusern, die mit Fernwärme aus einer Heizzentrale versorgt werden. Nach Umstellung der Berechnungsgrundlage und partieller energetischer Sanierung sank die Heizlast der Nutzer unterschiedlich und es gab Unmut über etwaige Ungleichbehandlungen. Nach mehreren Diskussionsrunden wurde beschlossen, dass der Fernwärme-Anbieter den Anschlusswert für alle Gebäude auf einheitlicher Grundlage neu zu schätzen hat und spätere Nachberechnungen nach energetischen Sanierungen auf Kosten der Verbraucher durchzuführen sind. Der Grundpreis wird nun jährlich vom Betreiber als Summe aller Grundkosten pro Summe aller Anschlusswerte neu berechnet.

Insgesamt ist die Bereitschaft zur Anpassung der Anschlussleistung nach Aussagen verschiedener Experten der Wohnungswirtschaft je nach Versorgungsunternehmen unterschiedlich. Positiv beurteilt wird hier beispielsweise das Verhalten der Vattenfall GmbH bzw. ihrer Unternehmen zur Lieferung von Fernwärme in Hamburg und Berlin, die diese Anpassung im Allgemeinen ohne Probleme und kostenfrei für Fernwärmekunden durchführt.

### Fallbeispiel 23.

**Anbieter:** Vattenfall Europe Sales GmbH

**Tarif:** Fernwärme in Hamburg bzw. Berlin

**Problemfeld:** Anpassung von Anschlusswerten

**Beschreibung:** In der Regel erfolgt die Herabsetzung der Anschlussleistung beim Unternehmen Vattenfall in den Versorgungsgebieten Hamburg oder Berlin nach Auskünften verschiedener Experten der Energiewirtschaft kostenfrei und unproblematisch.

Aussagen verschiedener Experten der Energiewirtschaft.

Dies kann seine Ursache auch darin haben, dass in den genannten Städten die zur Verfügung stehende Wärmekapazität eher begrenzt ist und bei einer Reduzierung der Leistung bei Bestandskunden weitere zusätzlich Kunden versorgt werden können, was wiederum die Erlössituation bei den Versorgern verbessert.

#### **b. Herabsetzung der Anschlusswerte nur bei Vertragsverlängerung**

In einem an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall erfolgte die Anpassung des Anschlusswertes während eines Gebäudeleerstands nur auf Kulanzbasis durch die STEAG Fernwärme GmbH und nur unter der Bedingung, die Laufzeit des Vertrags um die Leerstandszeit zu verlängern.



### Fallbeispiel 24.

**Anbieter:** STEAG Fernwärme GmbH

**Tarif:** Fernwärme Bottrop

**Problemfeld:** Anpassung von Anschlusswerten (nur im Gegenzug zur Vertragsverlängerung)

**Beschreibung:** Nachdem 180 m<sup>2</sup> des Wohnraums von 455 m<sup>2</sup> zwischenzeitlich nicht genutzt wurden, wandten sich mehrere Verbraucher mit der Bitte um Vertragsanpassung an die STEAG Fernwärme GmbH. Diese schrieb in dem Fall aus 2013: „Der bestehende Fernwärmevertrag sieht eine Anpassung der Vertragsleistung aufgrund Leerstands grundsätzlich **nicht** vor. Wir bieten aber an, die Wärmeleistung entsprechend des Leerstands um 14 Kilojoule/Sekunde zu reduzieren, wenn Sie als **Gegenleistung** einer Verlängerung der Laufzeit des bestehenden Vertrags um die Dauer des Leerstands zustimmen.“

**Fundstelle:** Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen und entsprechende Schreiben der STEAG Fernwärme GmbH.

#### c. Herabsetzung der Anschlusswerte nach Sanierungsmaßnahmen nur auf Kulanzbasis oder gar nicht

In einem weiteren Fall reduzierte die Fernwärmeversorgung Niederrhein GmbH den Anschlusswert von 40 kW auf 30 kW (anstelle des vom Verbraucher gewünschten Wertes von 20 kW) erst nach Intervention der Verbraucherzentrale nach knapp zweijährigem Schriftverkehr und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht.

### Fallbeispiel 25.

**Anbieter:** Fernwärmeversorgung Niederrhein GmbH

**Tarif:** Fernwärme Duisburg

**Problemfeld:** Anpassung von Anschlusswerten (bedingt und nur auf Kulanzbasis)

**Beschreibung:** Nach einer energetischen Sanierung mit einem 14 cm starken Wärmedämm-Verbundsystem und Modernisierung von Fenstern und Türen wurde vom Verbraucher eine Absenkung des Anschlusswertes von 40 auf 20 kW gewünscht. Nach knapp zweijährigem Schriftverkehr auf Initiative der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen erfolgte schließlich eine Anpassung des Anschlusswertes auf 30 kW.

**Fundstelle:** Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen und entsprechende Schreiben der Fernwärmeversorgung Niederrhein GmbH aus 2012 bis 2014.

Demgegenüber sollte in einem ebenfalls an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall durch die Braunschweiger Versorgungs-AG & CO. KG ein Nahwärmeanschluss von 10 kW wegen Umstellung auf Fernwärme gar auf 15 kW hochgestuft werden – der gewünschte Anschlusswert von 7 kW wurde vom Fernwärme-Anbieter dabei nicht akzeptiert, da sich sonst die Fernwärme für den Versorger nicht mehr rechne, die Anschlussleistung also nicht verhandelbar sei.

In einem an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall, in dem sich ein Verbraucher bei den Stadtwerken Bonn um Herabsetzung des Anschlusswertes bemühte, erfolgte hingegen eine deutliche Herabsetzung, wenn auch erst nach beharrlichem Drängen des Verbrauchers – immerhin konnte dieser eine Reduktion von 31 kW auf 14 kW Anschlussleistung erreichen.

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Ein allgemeines Recht zur Anpassung der Anschlusswerte ist **gesetzlich nicht** verankert. Abdingbar ist eine Anpassung der Anschlusswerte in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme nur bei der Nutzung erneuerbarer Energien vorgesehen.
- b. Maßgeblich für die Frage der nachträglichen Anpassung von Anschlusswerten ist daher der jeweilige **Fernwärmeversorgungsvertrag**.

Die dort regelmäßig eng formulierten Anpassungsklauseln halten einer allgemeinen Billigkeitskontrolle der Rechtsprechung meist stand.

- c. Die Fallpraxis belegt aber, dass von Verbrauchern unter anderem wegen Wohnungsleerstand oder wegen energetischer **Sanierungsmaßnahmen** eine Anpassung von Anschlusswerten gewünscht wird, auch da der Grundpreis sich regelmäßig am Anschlusswert orientiert.
- d. Fernwärme-Anbieter gehen teilweise allerdings **restriktiv** mit dieser Frage um und billigen Fernwärmekunden eine nachträgliche Anpassung der Anschlusswerte gar nicht, nur auf Kulanzbasis oder gegen Zahlung teils unverhältnismäßiger Gebühren zu.
- e. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass das Verhältnis zwischen eingestellter Wärmeleistung und tatsächlich abgerufener Leistung in der Regel dem Verbraucher nicht bekannt ist.

## 5. Handlungsansätze

Nach den thesenhaft dargelegten Erkenntnissen der Fallauswertung sind im Hinblick auf die Anpassung von Anschlusswerten gesetzliche Änderungen angezeigt.

- Schon um die Regelungen über die Fernwärmeversorgung **widerspruchsfrei** zu gesetzlichen Vorgaben und Zielen für die Energieeffizienz von Gebäuden auszugestalten, ist ein **Recht** der Verbraucher **auf Anpassung** der Anschlusswerte nach **energetischen** Sanierungsmaßnahmen aufzunehmen. Dieses ist – genauso wie die bisher abdingbar in § 3 S. 3 AVBFernwärmeV vorgesehenen Möglichkeiten – als **verbindlicher** Anspruch auszugestalten.
- Ebenso in den Rechtekatalog aufgenommen werden könnte die Möglichkeit der Anpassung von Anschlusswerten wegen weiterer Gründe wie **Wohnungsleerstand**.
- Der aktuelle Anschlusswert ist dabei nach **einheitlichen**, aktuellen und das Energiesparen befördernden **Standards** zu bestimmen.
- Eingeführt werden sollte auch eine kundenfreundlich ablesbare Messtechnik, die nicht nur die gelieferte Wärmearbeit in Kilowattstunden, sondern auch das Verhältnis zwischen eingestellter und tatsächlich abgerufener Leistung nach Heizlaststunden dokumentiert.
- Klarzustellen ist außerdem, dass eine Anpassung des Anschlusswertes **kostenneutral** oder zumindest kostengünstig zu erfolgen hat.

## V. Messungen und Netzeffizienz

Probleme mit Messungen und der Ineffizienz der Fernwärmenetze gehören nach der vorgenommenen Fallanalyse eher zu den selteneren Verbraucherbeschwerden.

### 1. Problemaufriss

Dass Messungen und die Netzeffizienz nur am Rande Gegenstand von Verbraucherbeschwerden sind, kann damit zusammenhängen, dass die Folge von Messfehlern und einem ineffizienten Fernwärmenetz für die Verbraucher in der Regel höhere Fernwärmepreise sind, der Fokus der Verbraucher also nicht unmittelbar auf die eigentliche Ursache gelenkt wird. Gleichwohl sollen die hier genannten Problembereiche im Folgenden näher betrachtet werden. Schließlich verlangen Probleme mit Messungen und einer Netzeffizienz auch nach gesonderten Handlungsansätzen. Insgesamt wird hinsichtlich dieser Problematik außerdem eine vertiefte Datenerhebung in einer gesonderten Untersuchung angeregt, wobei als Quelle nicht unbedingt der einzelne Verbraucher im Fokus zu stehen hat.

Aus Verbraucherschutzsicht wird in diesem Kontext zum einen jedenfalls beklagt, dass die Messungen der Wärmeeinspeisung in große Hauptleitungen oder aber auch die Messungen der vom Kunden verbrauchten Wärmemenge oft nicht nach dem Stand der Technik beziehungsweise **ungenau** ausgeführt werden. Darüber hinaus finden sich Fälle, in denen immer noch **keine Messungen** der Wärmemenge erfolgen, sondern auf andere Weise abgerechnet wird. Und schließlich können auch **leitungsbezogene Wärmeverluste** – unabhängig von der konkreten Messung – auf die Kunden umgelegt werden und so zu höheren Fernwärmekosten führen. Aus diesem Grund ist über Effizienzvorgaben für Fernwärmenetze nachzudenken.

### 2. Rechtsrahmen

Im Hinblick auf **Messungen** findet sich in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme in § 18 Abs. 1 S 1 AVBFernwärmeV der Grundsatz, zur Ermittlung des verbrauchsabhängigen Entgelts Messeinrichtungen zu verwenden sind. Der Folgesatz bestimmt sodann eindeutig:

*„Die gelieferte Wärmemenge ist durch Messung festzustellen (Wärmemessung)“*

Von diesem Grundsatz kann zwar eigentlich nach § 1 Abs. 3 S. 3 AVBFernwärmeV ausnahmsweise nicht abgewichen werden. Allerdings sieht § 18 Abs. 1 S. 3 AVBFernwärmeV unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, statt der grundsätzlich in Bezug genommenen Messung der gelieferten Wärme als Ersatzverfahren auf die Messung der Wassermenge auszuweichen. Hierzu bestimmt die Vorschrift:

*„Anstelle der Wärmemessung ist auch die Messung der Wassermenge ausreichend (Ersatzverfahren), wenn die Einrichtungen zur Messung der Wassermenge vor dem 30. September 1989 installiert worden sind.“*

Außerdem kann der anteilige Wärmeverbrauch mehrerer Kunden unter den in § 18 Abs. 1 S. 4 AVBFernwärmeV genannten Voraussetzungen auch im Hilfsverfahren bestimmt werden:

*„Der anteilige Wärmeverbrauch mehrerer Kunden kann mit Einrichtungen zur Verteilung von Heizkosten (Hilfsverfahren) bestimmt werden, wenn die gelieferte Wärmemenge 1. an einem Hausanschluß, von dem aus mehrere Kunden versorgt werden, oder 2. an einer sonstigen verbrauchsnahe gelegenen Stelle für einzelne Gebäudegruppen, die vor dem 1. April 1980 an das Verteilungsnetz angeschlossen worden sind, festgestellt wird.“*

Darüber hinaus ist die Verbindlichkeit der Vorgabe doch insofern eingeschränkt, als nach § 18 Abs. 2 AVBFernwärmeV dann, wenn die Wärme dem Eigenbedarf des Fernwärmekunden dient, auch eine abweichende Vereinbarung möglich sein soll.

Gesetzliche Vorgaben zum Schutz der Verbraucher vor **Leitungsverlusten** durch ineffiziente Fernwärmenetze sind indes **keine** ersichtlich.

### **3. Problemfelder und Beispielfälle**

Auch wenn die Zahl der im hiesigen Kontext zu verortenden Verbraucherbeschwerden überschaubar ist, lassen die vorgefundenen Fälle die folgenden Problemfelder erkennen.

#### **a. Messung der Wassermenge unzureichend**

Ein weiterer an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragener Fall verdeutlicht, dass auch die bloße Messung der Wassermenge aus Verbraucherschutzsicht unzureichend ist.

|   |
|---|
| <b>Anbieter:</b> RWE Energiedienstleistungen GmbH   |
| <b>Tarif:</b> Fernwärme Versorgungsgebiet Mainz „Berliner Viertel“  |
| <b>Problemfeld:</b> Messungen (Unzureichende Wassermengenmessung)   |
| <b>Beschreibung:</b> Während nach der Abrechnung der RWE Energiedienstleistungen GmbH bereits ein Großteil der Nutzer des „Berliner Viertels“ mit Wärmemengenzählern ausgerüstet sind (14.951,9 MWh), erfolgt für viele Nutzer immer noch die Abrechnung mittels Heizwasserzähler (341,9 MWh). Ein Verbraucher beklagt sich nun über eine ungerechte Kostenermittlung, da bei sinkenden Heizwassertemperaturen der Wasserbedarf entsprechend steige und die Kosten alleine die noch nach Wassermenge abgerechneten Nutzer tragen, wohingegen die modernere Abrechnung nach Wärmemenge nicht zu steigenden Kosten führte. Trotz entsprechender Aufforderung weigerte sich der Energiedienstleister allerdings, einen Wärmemengenzähler einzubauen. |
| <b>Fundstelle:</b> Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen und entsprechende Schreiben der RWE Energiedienstleistungen GmbH aus 2014.   |

Darüber hinaus sei in diesem Kontext auch nochmals auf den bereits im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln aufgezeigten Fall verwiesen, in dem vertraglich ein Mindestwärmeverbrauch festgehalten war. Auch ein solcher Mindestverbrauch konterkariert nämlich eine verbrauchsgenaue Abrechnung. Aus Verbrauchersicht unabdingbar ist daher die korrekte Erfassung der Wärmemenge, wie sie gesetzlich auch bisher schon als Regelfall vorgesehen ist.

#### **b. Netzverluste zu Lasten der Verbraucher**

Die Beschwerde einer Pinneberger Verbraucherin gegenüber der Stadtwerke Pinneberg GmbH verdeutlicht, dass in der Praxis je nach Standort des Übergabemesspunktes Leitungsverluste zu spürbaren Kostenerhöhungen bei den Verbrauchern führen können.

|   |
|---|
| <b>Anbieter:</b> Stadtwerke Pinneberg GmbH  |
| <b>Tarif:</b> Fernwärme   |
| <b>Problemfeld:</b> Netzeffizienz (Kostentragung durch Kunden)  |
| <b>Beschreibung:</b> Bisher erfolgte die Abrechnung der Wärmemenge am Übergabepunkt im Keller der Verbraucherin. Nunmehr soll die Übergabe aber an einem zentralen Heizhaus von 7 Mehrfamilienhäusern erfolgen, da dort offenbar das Wärmenetz der Stadtwerke endet. Die Stadtwerke Pinneberg GmbH wandte sich an die Verbraucherin und erklärte, dass die Wärmekosten so stark gestiegen seien, weil die Wärmeverluste des Verteilnetzes zwischen den Mehrfamilienhäusern nun auch auf die Verbraucherin umgelegt würden. Dieser Fall offenbart, dass selbst die Wärmeverluste eines verhältnismäßig kurzen Wärmenetzes für spürbare Preissteigerungen beim Verbraucher sorgen können, soweit diese auf ihn umgelegt werden. |
| <b>Fundstelle:</b> Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Hamburg und entsprechende Schreiben der Stadtwerke Pinneberg GmbH aus 2014.  |

In einem anderen Hamburger Fall erfolgte eine pauschale Abrechnung der Wärmeverluste in Höhe von 15 % gegenüber den Verbrauchern durch die RWE Energiedienstleistungen GmbH.

|   |
|---|
| <b>Anbieter:</b> RWE Energiedienstleistungen GmbH   |
| <b>Tarif:</b> Fernwärme HH-Rahlstedt  |
| <b>Problemfeld:</b> Netzeffizienz (Kostentragung durch Kunden)  |
| <b>Beschreibung:</b> Die RWE Energiedienstleistungen GmbH weist in ihrer Fernwärmeabrechnung pauschal einen Betrag in Höhe von 15 % auf den angeblichen Netzverlust von 6.665,72 € aus und schlägt diesen auf den Arbeitspreis auf. |
| <b>Fundstelle:</b> Verbrauchsermittlung Wärme der RWE Energiedienstleistungen GmbH für das Jahr 2013.   |

Verschiedenen Untersuchungen nach belaufen sich die Netzverluste je nach Anschlussdichte auf Werte zwischen 5 und 35 %, in Einzelfällen auch auf bis zu 50 %.<sup>44</sup>

#### 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Im Hinblick auf **Messungen** enthält die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme zwar die für Verbraucher relevante Grundaussage, dass im Regelfall die gelieferte Wärme zu ermitteln ist. Allerdings lässt die Verordnung unter verschiedenen Bedingungen auch eine Ermittlung der Wassermenge im **Ersatzverfahren** oder eine sonstige Abschätzung des Wärmebedarfs im **Hilfsverfahren** ausreichen. Obgleich der Messgrundsatz als einzige Vorgabe der Verordnung verbindlich ist, wird hiervon außerdem die relevante **Abweichungsmöglichkeit** gegenüber Kunden eröffnet, welche die Wärme selbst verbrauchen.<sup>45</sup>
- b. Verbraucherbeschwerden über Messungen sind eher selten. Soweit sie sich auf den Komplex der Messungen beziehen, zeigt sich vor allem, dass Schätzungen der Wärmemenge zu ungenau sind. Auch die bloße Messung der Heizwassermenge führt aus Verbrauchersicht zu ungenauen, nicht nachvollziehbaren und ungerechten Abrechnungsergebnissen.
- c. Vorzugswürdiges und seit Jahren dem Stand der Technik entsprechendes Verfahren ist hingegen die **Messung der Wärmemenge** direkt beim Verbraucher. Nur so ist sichergestellt, dass dieser nicht das Effizienzrisiko

---

<sup>44</sup> Vgl. etwa Jagnow/Wolff, in: TGA Fachplaner 9/2011, S. 28. Dem Branchenverband AGFW nach beliefen sich die Fernwärme-Netzverluste in den Jahren 1995 bis 2013 durchschnittlich auf 11 bis 14 %, vgl. AGFW, Hauptbericht 2013, Teil 1, abrufbar unter [https://www.agfw.de/index.php?elD=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/agfw/content/linkes\\_menue/zahlen\\_und\\_statistiken/Version\\_1\\_HB2013\\_WEB.pdf&t=1427374182&hash=f782e8c4743564c8f014770ec69c97e3fa52c72a](https://www.agfw.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/agfw/content/linkes_menue/zahlen_und_statistiken/Version_1_HB2013_WEB.pdf&t=1427374182&hash=f782e8c4743564c8f014770ec69c97e3fa52c72a), S. 15.

<sup>45</sup> Auch das Unionsrecht fordert in der Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. EU Nr. L 315, S. 1 ausnahmslos eine Messung mittels Wärme- oder Warmwasserzähler am Wärmetauscher oder an der Übergabestelle, vgl. Art. 9 Abs. 3 S. 1 der Richtlinie. Darüber hinaus sollen in Gebäuden mit mehreren Wohnungen in der Regel individuelle Messungen zum Einsatz kommen.



für unterlassene Wartung oder eine schlechte Einstellung der Fernwärmeerzeugungsanlage trägt.<sup>46</sup>

- d. Im Hinblick auf **ineffiziente Fernwärmenetze** bestehen überhaupt **keine** gesetzlichen Vorgaben zum Schutz der Verbraucher.
- e. Durch ineffiziente Netze kann ein beachtlicher Anteil der bereitgestellten Endenergie **verloren** gehen. Einige Fernwärme-Anbieter schlagen Netzverluste pauschal auf den Arbeitspreis auf. Damit Netzverluste nicht von Fernwärmekunden getragen werden, ist ein verbrauchernaher Übergabepunkt wichtig.

## 5. Handlungsansätze

Nach den thesenhaft dargelegten Erkenntnissen der Fallauswertung sind im Hinblick auf Messungen folgende gesetzliche Änderungen angezeigt.

- Die **Ausnahmemöglichkeit** des § 18 Abs. 2 AVBFernwärmeV, nach der von dem Prinzip der Wärmemessung abgewichen werden kann, ist zu **streichen**, denn das Messprinzip ist aus Verbrauchersicht die einzige Möglichkeit für eine verbrauchsabhängige Abrechnung. Die Ausnahme unterläuft außerdem in gesetzessystematisch problematischer Weise die grundsätzliche Verbindlichkeit der Vorgabe durch § 1 Abs. 3 S. 3 AVBFernwärmeV.
- Vor dem Hintergrund der zeitlichen Weiterentwicklung der Technik seit Aufnahme der Möglichkeit eines Ersatz- und Hilfsverfahrens mit der Novellierung im Jahr 1989 und unter Beachtung der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2012/27/EU ist außerdem zu prüfen, ob nicht einzige **zeitgemäße** Möglichkeit der Messung die **Wärmemessung** sein sollte oder aber ob zumindest die Ersatz- und Hilfsverfahren noch weiter einzuschränken sind.

Was Leitungsverluste in ineffizienten Fernwärmenetzen angeht, sollte eine gesetzliche Effizienzvorgabe in Erwägung gezogen werden.

- Eine solche besteht für Elektrizitätsnetze zumindest im Hinblick auf die wirtschaftliche Effizienz durch die Vorgabe eines Effizienz-Vergleichs nach den §§ 12 ff. Anreizregulierungsverordnung. Im Hinblick auf die Energieeffizienz von Fernwärmenetzen könnte an eine Pflicht gedacht werden, wie sie ansatzweise in der Energieeffizienz-Richtlinie durch Art. 7

---

<sup>46</sup> Hierzu auch Hack, Energie-Contracting, 2. Auflage 2012, Kapitel B Rn. 172.



Abs. 1 Richtlinie 2012/27/EU vorgegeben wird. Alternativ ist an eine Ordnungsvorgabe in Form einer Mindesteffizienzanzahl für Fernwärmenetze zu denken, die sich an den strukturellen Rahmenbedingungen wie etwa der mittleren Wärmeliniendichte orientiert.

## VI. Produkt-Transparenz

Verbraucherbeschwerden über die Produkttransparenz von Fernwärme sind nach der vorgenommenen Fallanalyse und den durchgeführten Telefoninterviews eher selten, sollen nachfolgend wegen der wachsenden Bedeutung und des gestiegenen Interesses am Klimaschutz aber gleichwohl näher behandelt werden.

### 1. Problemaufriss

Verbraucher beschwerten sich nur wenig über die Produkttransparenz von Fernwärme. Dies kann schon daran liegen, dass im Regelfall bisher keine besonderen Angaben über die Eigenschaften des Produkts Fernwärme verfügbar sind, weshalb eine entsprechende Sensibilisierung der Verbraucher für diese Problematik fehlt. Denn trotz der großen Unterschiede bei den spezifischen CO<sub>2</sub>-Faktoren von Fernwärme behauptet nahezu jeder Fernwärme-Anbieter, sein Produkt sei besonders klima- und umweltfreundlich – selbst wenn die Wärme mit Steinkohle oder Braunkohle erzeugt wurde.

Fernwärme wird heute also vielfach undifferenziert als „umwelt- und klimafreundlich“ beworben. Fernwärme ist jedoch keine Energieform, sondern lediglich ein Instrument zum Transport von Wärmeenergie. Die Umweltbilanz von Fernwärme hängt somit von der Form ihrer Erzeugung ab, maßgeblich also vom eingesetzten Brennstoff, der Effizienz der Erzeugung und von den Verteilungsverlusten. Für die Verbraucher muss die Qualität der Wärme daher – sowohl auf der Fernwärmerechnung als auch bei der Produktinformation auf der Internetpräsenz der Fernwärme-Anbieter – nachvollziehbar dokumentiert werden. Aus diesem Grund soll das Thema Produkt-Transparenz nachfolgend gesondert betrachtet werden.

### 2. Rechtsrahmen

Auf gesetzlicher Ebene bestehen nur rudimentäre und teils widersprüchliche Regelungen zur Darstellung der ökologischen Qualität von Fernwärme. Ein System zur **Kennzeichnung** des Anteils **erneuerbarer Energien** besteht für die Fernwärme **nicht**. Den Verbrauchern müssen auch die für die Wärmeerzeugung verwendeten **Brennstoffe** nicht mitgeteilt werden. Anders als beim Strom existiert für Wärme auch kein System der **Herkunftsnachweise**, mit dem der Anteil erneuerbarer Wärme in größeren Fernwärmesystemen verifiziert werden könnte. Im Energieeinsparungsgesetz in Verbindung mit der Energieeinsparverordnung bestehen lediglich Regelungen, nach denen Fernwärmenetzbetreiber den

sogenannten **Primärenergiefaktor** (PEF) für ihr Netz errechnen und ausweisen müssen. So bestimmt § 19 Abs. 2 S. 7 EnEV<sup>47</sup>,

*dass der Primärenergieverbrauch von Gebäuden auf Grundlage des Endenergieverbrauchs und der Primärenergiefaktoren nach Anlage 1 Nummer 2.1.1 S. 2 bis 7 des Gesetzes errechnet wird.*

Spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen von unter das Treibhausgasemissionshandelsgesetz fallenden fossilen Fernwärme-Erzeugungsanlagen werden nach § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Teil 2 TEHG zwar auf Basis der Rechenmethoden aus dem Treibhausgasemissionshandel ermittelt, müssen jedoch nicht veröffentlicht werden. Für den Verbraucher gibt es daher in aller Regel keine verständlichen Informationen zur Produktqualität der Fernwärme.

### 3. Problemfelder und Beispielfälle

Auch wenn die Zahl der im hiesigen Kontext zu verortenden Verbraucherbeschwerden überschaubar ist, lassen die vorgefundenen Fälle die folgenden Problemfelder erkennen.

#### a. Uneinheitliche und intransparente Darstellung der Produkteigenschaften

**Fernwärmeabrechnungen** enthalten in der Regel gar keinen Hinweis auf die ökologischen Eigenschaften der abgenommenen Fernwärme; insbesondere fehlt ganz überwiegend ein Hinweis auf den **spezifischen CO<sub>2</sub>-Wert**. Teilweise wird – auch im Hinblick auf die gebotene Rechnungstransparenz– auf der Abrechnung zumindest auf den überwiegend zum Einsatz kommenden Brennstoff hingewiesen.

Die systematische Auswertung der **Internetauftritte** aller größeren Fernwärmeanbieter zeigt, dass auch dort teilweise überhaupt keine Aussagen zur Eigenschaft der Fernwärme zu finden sind. Dies gilt etwa für die Stadtwerke Cottbus GmbH, die Stadtwerke Gelsenkirchen GmbH, die Hertener Stadtwerke GmbH, die Stadtwerke Koblenz GmbH, die Stadtwerke Saarbrücken AG oder die Stadtwerke Waldshut-Tiengen GmbH.

Einige Fernwärme-Anbieter veröffentlichen immerhin ihren Anteil an im Wege der Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Wärme– hieraus lässt sich für den Verbraucher zwar nicht die spezifische Eigenschaft der Fernwärme ableiten, aber

---

<sup>47</sup> Energieeinsparverordnung (EnEV) vom 24.07.2007, BGBl. I, S. 1519, die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 18.11.2013, BGBl. I, S. 3951, geändert worden ist.

die Angabe enthält zumindest eine Grundaussage zur energetischen Ausrichtung des Fernwärmeanbieters. Diese ist allerdings auch insofern eingeschränkt, als die Angabe noch keine Aussage über den verwendeten Brennstoff trifft, und auch die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Anbietern nicht gewährleistet ist. Zusätzlich auf den Anteil an Kraft-Wärme-Kopplung hingewiesen wird beispielsweise durch die STAWAG Stadtwerke Aachen AG, die eins energie in sachsen GmbH & CO. KG, die SWE Stadtwerke Erfurt GmbH, die Erlanger Stadtwerke AG und die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH.

Darüber hinaus bemühen sich Anbieter auf verschiedene Weisen, die Eigenschaften der Fernwärme allgemein oder spezifisch herauszustellen. So finden sich beispielsweise mehrfach die allgemeinen, **wenig nachvollziehbaren Hinweise**, Fernwärme sei „*umweltschonend*“. Die Stadtwerke Bochum Holding GmbH wirbt mit dem Slogan „*Bequem. Grün. Von hier.*“ für ihre Fernwärmeprodukte.<sup>48</sup> Die Stadtwerke Dinslaken GmbH klärt auf: „*Fernwärme schont die Umwelt. Industrielle Abwärmegewinnung, hohe Wirkungsgrade der Heizkraftwerke und dadurch bedingt geringe Schadstoffemissionen sind die Hauptvorteile dieser umweltverträglichen Energie.*“<sup>49</sup>

Aus Verbraucherschutzsicht besonders ärgerlich sind Angaben, die tatsächlich wenig aussagekräftig sind, aber beim Verbraucher bestimmte Vorstellungen über die ökologischen Eigenschaften der Fernwärme hervorrufen können. So wirbt die Stadtwerke Iserlohn GmbH etwa im Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen wie folgt.

---

<sup>48</sup> Gefunden als Werbeslogan auf der Internetdarstellung unter [http://www.stadtwerke-bochum.de/privatkunden/produkte/fernwaerme/fernwaerme\\_stadtwerke\\_bochum.html](http://www.stadtwerke-bochum.de/privatkunden/produkte/fernwaerme/fernwaerme_stadtwerke_bochum.html).

<sup>49</sup> Gefunden auf der Internetdarstellung unter <http://www.stadtwerke-dinslaken.de/Produkte/Fernw%C3%A4rme/Infos%20%C3%BCber%20Fernw%C3%A4rme/>.

## Fallbeispiel 26.

**Anbieter:** Stadtwerke Iserlohn GmbH

**Tarif:** SauerlandWärme

**Problemfeld:** Produkttransparenz (Wenig hilfreiche Produktangaben)

**Beschreibung:** Die Stadtwerke Iserlohn GmbH weist auf ihrer Internetpräsenz darauf hin, dass durch Fernwärme deutlich weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen: *„Durch den Einsatz von Fernwärme werden im Vergleich z. B. zur individuellen Ölheizung die CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich reduziert. Außerdem braucht Fernwärme nicht auf Iserlohner Straßen transportiert zu werden. Ein zusätzliches Plus für Sie und unsere Umwelt.“*

**Fundstelle:** Internetdarstellung unter [http://www.stadtwerke-iserlohn.de/cms/Produkte\\_Leistungen/Produkte\\_Leistungen/Privat-und\\_Gewerbekunden/SauerlandWaerme/Unsere\\_Fern-und\\_Nahwaerme..html](http://www.stadtwerke-iserlohn.de/cms/Produkte_Leistungen/Produkte_Leistungen/Privat-und_Gewerbekunden/SauerlandWaerme/Unsere_Fern-und_Nahwaerme..html).

Inwiefern dieses Transport-Argument im Vergleich zu Gas oder Erneuerbaren Energien einen Klimaschutzvorteil begründet, wird nicht ersichtlich. Ähnlich aussagearme Angaben finden sich bei zahlreichen weiteren Fernwärme-Anbietern, etwa bei den Stadtwerken Leipzig, die im Zusammenhang mit ihren – zu einem Großteil auf Braunkohle basierenden – Fernwärmeprodukten mehrfach auf das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz hinweisen: *„Mit wärme21 erfüllen Sie die hohen Anforderungen des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes. Denn damit beziehen Sie Wärme, die auf sehr umweltfreundliche und effiziente Weise erzeugt wird“.*<sup>50</sup> Auch die Stadtwerke Münster weisen pauschal auf einen Klimavorteil ihrer Fernwärme hin, ohne dabei zu differenzieren: *„Fernwärme ist klimafreundlich: ca. 75% weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen als bei anderen fossilen Energieträgern“.*<sup>51</sup>

### b. Primärenergiefaktor schon für sich nicht aussagekräftig

Vielfach wird bei den Darstellungen im Internet auf den – beim Rechtsrahmen aufgezeigten – **Primärenergiefaktor** hingewiesen. Dies gilt zusätzlich zu den vorgenannten Anbietern etwa für die Stadtwerke Augsburg Holding GmbH, die

<sup>50</sup> Gefunden auf der Internetdarstellung unter <http://www.swl.de/web/swl/DE/Immobilienwirtschaft/Waerme/waerme21.htm>.

<sup>51</sup> Gefunden auf der Internetdarstellung unter <https://www.stadtwerke-muenster.de/privatkunden/fernwaerme/alle-waermeprodukte/muensternachhaltig/produktuebersicht.html>.

Stadtwerke Hannover AG, die Stadtwerke Kiel AG, die technischen Werke Ludwigshafen AG, die Stadtwerke Duisburg AG, die DREWAG Stadtwerke Dresden GmbH, die Stadtwerke Essen AG oder die Stadtwerke Halle GmbH. Das Beispiel der Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH verdeutlicht das Grundproblem der Angabe eines Primärenergiefaktors – denn auch bei dieser sachlich gehaltenen Information erhält der Verbraucher alleine durch die Angabe des Faktors keine tiefergehenden Informationen zu der Art der Energieerzeugung.

### Fallbeispiel 27.

**Anbieter:** Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH

**Tarif:** Fernwärme Dessau

**Problemfeld:** Produkttransparenz (Primärenergiefaktor wenig aussagekräftig)

**Beschreibung:** In sachlicher Art weist die Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH in ihrer Fernwärmebroschüre auf den Primärenergiefaktor hin: *„Fernwärme ist die preiswerte Energie, emissionsarm und wird in Dessau durch Kraft-Wärme-Kopplung umweltschonend erzeugt. So kann unsere Fernwärme mit einem sehr geringen Brennstoffaufwand bereitgestellt werden. Ein niedriger Primärenergiefaktor von 0,7 trägt maßgebend dazu bei, die Forderungen der Energieeinsparverordnung zu erfüllen.“* In diesem Zusammenhang werden allerdings weder der Brennstoff noch die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich.

**Fundstelle:** Internetdarstellung unter [https://www.dvv-dessau.de/v1/files/web\\_fernwaerme-broschur-2012.pdf](https://www.dvv-dessau.de/v1/files/web_fernwaerme-broschur-2012.pdf).

Dass die Angabe des Primärenergiefaktors alleine für die Bewertung der Fernwärme als solche nicht ausreicht, verdeutlicht schon dessen angedachte Funktion. Wie der Gesetzeswortlaut des § 19 Abs. 2 S. 7 i.V.m. Anlage 1 Nr. 2.1.1 S. 2-7 EnEV und der **Gesetzeszweck** des Energieeinsparungsgesetzes<sup>52</sup> beziehungsweise der Energieeinsparverordnung zeigt, wurde dieser Faktor zur Berechnung des Primärenergieverbrauchs von Gebäuden entwickelt. Er gibt lediglich einen Wert wieder, um das Verhältnis der Primärenergie des jeweiligen Energieträgers zur Endenergie zu kennzeichnen. Damit liegt der Fokus des Primärenergiefaktors nicht auf der ökologischen Qualität der Fernwärme selbst, sondern auf der Energieeffizienz des Versorgungssystems für die Erwärmung von Wohngebäuden. Der Faktor kann also nicht unmittelbar etwas über den Anteil

<sup>52</sup> Energieeinsparungsgesetz (EnEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.09.2005, BGBl. I, S. 2684, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 04.07.2013, BGBl. I, S. 2197, geändert worden ist.

der erneuerbaren Energien oder der spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der gelieferten Fernwärme aussagen. Somit ist seine Aussagekraft als Indikator für die ökologische Qualität der Fernwärme für den normalen Verbraucher sehr **begrenzt**.

Primärenergiefaktoren sind damit kein geeignetes Kriterium zur Beurteilung der ökologischen Qualität oder Klimafreundlichkeit der angebotenen Wärme. Dies wird schon daran deutlich, dass die brennstoffbezogenen Primärenergiefaktoren für Steinkohle und Erdgas gleich sind, obwohl die größere Klimaschädlichkeit der Steinkohle aufgrund des weitaus höheren Kohlenstoffgehalts außer Frage steht.

### **c. Bewertungsmethode bei Kraft-Wärme-Kopplung**

Eine weitere Problematik zeigt sich bei der Erzeugung von Wärme mittels Kraft-Wärme-Kopplung. Bei Fernwärme aus reinen Heizwerken ergeben sich keine Probleme, die Effizienz und spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen zu bewerten, da die Zuordnung der Emissionen alleine auf die Wärme erfolgt.

In den überwiegenden Fällen basiert die Erzeugung von Nah- und Fernwärme aber zu einem wesentlichen Teil auf Kraft-Wärme-Kopplung. Hierbei werden Wärme und Elektrizität gekoppelt erzeugt, so dass sich die Frage stellt, welche Emissionen rechnerisch welchem Produkt zugeordnet werden sollen. Hierfür bestehen in der Praxis grundsätzlich verschiedene Methoden. Zur Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Wärmelieferungen bei Kraft-Wärme-Kopplung bietet der Branchenverband AGFW beispielsweise im Arbeitsblatt FW 309 Teil 6 eine Branchen-Berechnungsmethode an –.<sup>53</sup>

Die Ermittlung des Primärenergiefaktors hingegen stützt sich über die in der Energieeinsparverordnung in Bezug genommenen DIN-Normen vielfach auf die als Auslegungshilfe herangezogene Berechnungsmethodik des Arbeitsblattes FW 309 Teil 1 der AGFW.<sup>54</sup> Diese auch mit Stromgutschriftmethode bezeichnete Berechnungsmethodik führt wegen der zu berücksichtigenden Stromgutschrift im Ergebnis zu sehr niedrigen Primärenergiefaktoren. Bei vielen Wärmeversorgern hat dieser Primärenergiefaktor sogar den Wert 0,0 und suggeriert damit eine optimale Wärmequalität, die nicht mehr zu verbessern ist.

Die niedrigen Faktoren resultieren im Wesentlichen aus der oben genannten Berechnungsmethodik, die bei KWK-Prozessen der Wärme eine Gutschrift aus der

---

<sup>53</sup> Vgl. Arbeitsblatts AGFW FW 309 Teil 6 2.–Energetische Bewertung von Fernwärme - Bestimmung spezifischer CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren, Dezember 2014 [abrufbar](https://www.agfw.de) unter <https://www.agfw.de>

<sup>54</sup> Arbeitsblatt AGFW FW 309 Teil 1 – Energetische Bewertung von Fernwärme – Bestimmung der spezifischen Primärenergiefaktoren, Mai 2014, [abrufbar](https://www.agfw.de/) unter <https://www.agfw.de/>.



erfolgten Stromproduktion zurechnet, die durch den Kopplungsprozess an anderer Stelle theoretisch verdrängt würde. Auf diese Weise ist es möglich, selbst mit dem Einsatz der besonders klimaschädlichen Braunkohle einen niedrigen Primärenergiefaktor zu erlangen<sup>55</sup>.

Der niedrige Primärenergiefaktor korreliert somit nicht mit einem niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktor, wie es ein wenig informierter Verbraucher erwarten könnte. Im Gegenteil führt der hier verwendete Brennstoff Braunkohle bei Anwendung der amtlichen Bilanzierungsmethodik (sog. „Finnische Methode“) zu einem Emissionswert, der weit oberhalb einer dezentralen Gasheizung liegt.<sup>56</sup>

Gerade das Beispiel der Bewertung von Kraft-Wärme-Kopplung und die dortige rechnerische Aufteilung von Wärme und Elektrizität zeigen, dass der Primärenergiefaktor kein bestimmendes Kriterium für die Klimafreundlichkeit einer Wärmeversorgung darstellt.

Als Beispiel für einen verhältnismäßig geringen Primärenergiefaktor trotz überwiegendem Einsatz von Kohle als Brennstoff wegen eines hohen KWK-Anteils sei auf die Stadtwerke Flensburg GmbH verwiesen. Diese erzeugen die Fernwärme für Flensburg und die umliegenden Gemeinden zu 5,2 % aus erneuerbaren Energien und zu 91,0 % aus Kraft-Wärme-Kopplung. Bei der Kraft-Wärme-Kopplung kommt jedoch nach Betreiberangaben als überwiegender Brennstoff Kohle zum Einsatz. Gleichwohl beläuft sich der Primärenergiefaktor auf einen verhältnismäßig geringen Wert von 0,7.

---

<sup>55</sup> Vgl. die Presseinformation Nr. 25/13 der Stadtwerke Leipzig vom 13.08.2013, abrufbar unter [http://www.swl.de/MediaLibrary/Content/web/swl/DE/Unternehmen/presse/Pressemeldungen/2013/25\\_13-08-13\\_PM\\_Vattenfall\\_Stadtwerke-Leipzig.pdf](http://www.swl.de/MediaLibrary/Content/web/swl/DE/Unternehmen/presse/Pressemeldungen/2013/25_13-08-13_PM_Vattenfall_Stadtwerke-Leipzig.pdf) - dort heißt es: Mit der Verlängerung des Liefervertrags aus dem Braunkohle-KWK werde „umweltfreundliche Fernwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit einem ausgezeichneten Primärenergiefaktor von 0,31“ sichergestellt.

<sup>56</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei Hamburg Institut, Fernwärme 3.0 – Strategien für eine zukunftsorientierte Fernwärmepolitik, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Hamburg 2015, abrufbar unter [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/energie/150310\\_HHI-Studie-Fernwaerme.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/energie/150310_HHI-Studie-Fernwaerme.pdf), S. 58 f.

### Fallbeispiel 28.

**Anbieter:** Stadtwerke Flensburg GmbH

**Tarif:** Fernwärme Flensburg Central

**Problemfeld:** Produkttransparenz (Primärenergiefaktor wenig aussagekräftig)

**Beschreibung:** Der Primärenergiefaktor der von der Stadtwerke Flensburg GmbH für Flensburg gelieferten Wärme beläuft sich bei einem hohen KWK-Anteil von 91 % trotz überwiegendem Einsatz von **Kohle** als Brennstoff auf einen verhältnismäßig geringen Wert von 0,7.

**Fundstelle:** Darstellung des Primärenergiefaktors unter [http://www.swfl-netz.de/uploads/media/PEF\\_Flensburg\\_und\\_umliegende\\_Gemeinden\\_01.pdf](http://www.swfl-netz.de/uploads/media/PEF_Flensburg_und_umliegende_Gemeinden_01.pdf) sowie Brennstoffangabe bei Wibera, Fernwärmepreisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 1.

Insgesamt ist für die Nachvollziehbarkeit und Aussagekraft der Produkteigenschaft von mittels Kraft-Wärme-Kopplung erzeugter Fernwärme jedenfalls problematisch, dass die unterschiedlichen Bewertungsmethoden die Emissionen den gekoppelten Produkten Elektrizität und Fernwärme nicht einheitlich zuteilen. Dabei ist es aus Sicht des Verbraucher- und Klimaschutzes nicht hinnehmbar, wenn jeweils nur die für Fernwärme vorteilhafte Methode zur Anwendung kommt.

#### d. Irreführende Darstellung bei „grüner“ Fernwärme

Darüber hinaus ergeben sich gerade für ökologisch interessierte Verbraucher weitere Transparenz-Probleme dadurch, dass einige Fernwärme-Anbieter spezielle Tarife für besonders „grüne“ Fernwärmeprodukte im Programm haben.

So bietet beispielsweise die Vattenfall Europe Sales GmbH neben den klassischen Fernwärmeprodukten in Hamburg und Berlin zugleich den „Fernwärme Natur Mix“ an.

### Fallbeispiel 29.

**Anbieter:** Vattenfall Europe Sales GmbH

**Tarif:** Fernwärme Natur Mix

**Problemfeld:** Produkttransparenz (gesonderte „grüne“ Fernwärmeprodukte)

**Beschreibung:** Zusätzlich zur klassischen Fernwärme bietet die Vattenfall Europe Sales GmbH ihren Kunden die Möglichkeit, ihre Fernwärme anteilig oder alternativ als „grüne“ Fernwärme zu beziehen. Hierzu wird ausgeführt: *„Teilweise oder ganz auf Natur Mix umstellen: Fernwärme Natur Mix von Vattenfall bietet grüne Aussichten für Wärmekunden. Sie gibt ihnen die Möglichkeit, die Wärmeversorgung durch klassische Fernwärme mit einem frei wählbaren Anteil an Wärme aus regenerativer Energie zu ergänzen oder sogar vollständig auf erneuerbare Energie umzustellen.“*

**Fundstelle:** Darstellung auf der Internetpräsenz unter <https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-natur-mix.htm>.

In ähnlicher Weise bietet beispielsweise auch die STEAG Fernwärme GmbH ihren Kunden die Möglichkeit, Naturwärme zu beziehen.

### Fallbeispiel 30.

**Anbieter:** STEAG Fernwärme GmbH

**Tarif:** STEAG Naturwärme

**Problemfeld:** Produkttransparenz (gesonderte „grüne“ Fernwärmeprodukte)

**Beschreibung:** Zusätzlich zur klassischen Fernwärme bietet die STEAG Fernwärme GmbH ihren Kunden die Möglichkeit, ihre Fernwärme alternativ als „grüne“ Fernwärme zu beziehen. Hierzu wird ausgeführt: *„Seit jeher versorgen die Klimakavaliere die Haushalte der Region zuverlässig mit klimafreundlicher Fernwärme. Nun schicken sie noch ihren Nachwuchs ins Rennen. Grün ist er, kuschelig warm, super sauber und besonders gut fürs Klima. ... Freuen Sie sich mit uns über die neue Naturwärme von STEAG aus 100% Biomethan - naheliegend und nachhaltig. ...Komfortabel wie gewohnt kommt auch die Naturwärme von STEAG direkt zu Ihnen nach Hause. Möglich macht das ein neu integriertes Blockheizkraftwerk (BHKW) im Heizwerk Essen-Rüttenscheid. Es erzeugt 33.200 Megawattstunden Wärme im Jahr. Das entspricht dem Bedarf von mehr als 4.000 Haushalten. Dabei werden rund 25.000 Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart!“*

**Fundstelle:** Darstellung auf der Internetpräsenz unter <http://www.klimakavaliere.de/Inhalt/Naturw%C3%A4rme/Naturwaerme.asp>.

Problematisch an der gesonderten Vermarktung besonders „grüner“ Fernwärme ist zum einen, dass unklar bleibt, ob es sich tatsächlich um Fernwärme aus zusätzlichen Anlagen zur Umwandlung erneuerbarer Energien handelt oder nicht. So könnte grundsätzlich ein heute bereits bestehender Anteil „grüner Wärme“ aus dem Erzeugungsportfolio heraus gerechnet und zu höheren Preisen vermarktet werden, während die restlichen Abnehmer dann „graue“ Wärme mit einem niedrigeren Anteil grüner Wärme als bisher beziehen.

Eine gesonderte Vermarktung ist vor allem jedoch deshalb problematisch, weil der bestehende gesetzliche Rahmen zur Kennzeichnung mittels Primärenergiefaktor eine solch gesonderte Vermarktung nicht berücksichtigt und zwangsläufig zu einer Doppelvermarktung von Erneuerbaren Energien führt.

Nach den bestehenden Regeln wird der Primärenergiefaktor für ein topografisch zusammenhängendes Fernwärmenetz jeweils einheitlich ermittelt und alle Wärmequellen fließen in diese Ermittlung ein. Auf diese Weise können Wärmequellen aus Erneuerbaren Energien dazu beitragen, dass der Primärenergiefaktor des jeweiligen Wärmenetzes sinkt und sämtliche angeschlossene Hauseigentümer dadurch Vergünstigungen bezüglich Wärmedämmung und Nutzung erneuerbarer Energien in Anspruch nehmen können. Wird „grüne“ Fernwärme aus erneuerbaren Energien gesondert verkauft und damit aus dem regulären Fernwärmemix ausgesondert, bleibt jedoch der von den Fernwärme-Anbietern beworbene Primärenergiefaktor des Netzes konstant.

Damit findet eine Art Doppelvermarktung der „grünen“ Eigenschaft der Erneuerbaren Wärme statt. Erstens geht diese in den Primärenergiefaktor ein und kommt somit allen angeschlossenen Fernwärmekunden zugute, zweitens wird sie den Kunden des speziellen „grünen Fernwärmetarifs“ zugerechnet. Der ökologische Nutzen der „grünen“ Fernwärme ist für den Kunden dieses Produkts weder transparent noch nachvollziehbar, und auch Kunden der übrigen Fernwärme der jeweiligen Fernwärme-Anbieter können die Konsequenzen des gesonderten Verkaufs von „grüner“ Fernwärme für das klassische Produkt nicht abschätzen.

Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass sich mit der Einführung einer Bilanzierungsmöglichkeit für „grüne Wärme“ in Fernwärmenetzen und deren Vermarktungsmöglichkeiten auch durchaus positive Impulse und neue Geschäftsmodelle entwickeln könnten. Dies muss jedoch einhergehen mit einer transparenten Erfassung der Mengen durch eine geeignete unabhängige Institution und der Sicherstellung, dass es sich dabei um zusätzliche Wärmemengen handelt und eine Doppelvermarktung der grünen Produktqualität ausgeschlossen ist.

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Zwar kommen Beschwerden von Verbrauchern über die fehlende Produkttransparenz von Fernwärmeangeboten nicht besonders häufig vor. Gleichwohl zeigt die vorgenommene Analyse, dass die geltende **Regelungslage für Verbraucher unzureichend** ist.
- b. Bisher findet sich nämlich auf der **Fernwärmerechnung kaum ein Hinweis** zur ökologischen Eigenschaft der bezogenen Fernwärme – insbesondere fehlen systematische Hinweise über den eingesetzten Brennstoff und die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fernwärme.
- c. In den **Internetdarstellungen** regiert hingegen ein **Wildwuchs** an wenig aussagekräftigen, kaum nachvollziehbaren und von den Verbrauchern auch nicht vergleichbaren Bezeichnungen für die ökologische Produktqualität. So wird Fernwärme vielfach pauschal als „umweltfreundlich“ bezeichnet, und darüber hinaus werden wenig stichhaltige Verkaufsargumente wie etwa wegfallende „Transportemissionen“ bemüht.
- d. Der häufig bei den Internetdarstellungen in Bezug genommene **Primärenergiefaktor** ist indes **kein geeigneter Indikator**, um Verbraucher über die ökologische Eigenschaft – insbesondere also über den zur Wärmmeerzeugung verwendeten Brennstoff und die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fernwärme – zu informieren. Dies liegt schon daran, dass dieser Faktor mit einer anderen Zielsetzung geschaffen wurde, nämlich in erster Linie, um die Effizienzketten von der Exploration des Brennstoffs bis hin zum Nutzungsort zu beschreiben. Nicht im Fokus des Primärenergiefaktors steht hingegen die Klimafreundlichkeit des Brennstoffs, was sich auch daran zeigt, dass Erdgas und Steinkohle trotz sich tatsächlich unterscheidender Klimaschädlichkeit den gleichen Wert aufweisen.
- e. Besonders wichtig ist die Darstellung der ökologischen Eigenschaften von Fernwärme in den vielfach eingesetzten Prozessen der **Kraft-Wärme-Kopplung**. Die Bezeichnung Kraft-Wärme-Kopplung sagt zunächst nichts über den eingesetzten Brennstoff aus. Außerdem stellt sich bei der Kraft-Wärme-Kopplung die Frage nach der korrekten Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf das jeweilige Produkt, also auf Elektrizität und Wärme. Für die Bilanzierung werden bisher uneinheitliche Bewertungsmethoden verwendet, die zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen bei der Bewertung der ökologischen Eigenschaften der Fernwärme gelangen. Die

im Hinblick auf den Primärenergiefaktor regelmäßig herangezogene Stromgutschriftmethode ist aus Klimaschutzsicht zur Bilanzierung jedenfalls ungeeignet.

- f. Darüber hinaus ergeben sich für Verbraucher Transparenzprobleme bei gesondert vermarkteten **„grünen“ Fernwärmeprodukten**. Mangels entsprechender Regulierung nicht nachvollziehbar ist etwa, ob der Bezug von „grüner“ Fernwärme zu einem zusätzlichen Nutzen für Umwelt und Klima führt, oder aber ob die „grüne“ Fernwärme nur von der übrigen Fernwärme ausgesondert wurde. Unzureichend ist in diesem Zusammenhang auch die bestehende Regelung zur Bilanzierung und Kennzeichnung der übrigen Fernwärme, da ein gesonderter Verkauf von „grüner“ Fernwärme so nicht vorgesehen ist.

## 5. Handlungsansätze

Was die grundsätzliche Kennzeichnung von Fernwärme angeht, sollte eine **verbindliche** Regelung statuiert werden, wie sie in § 42 Abs. 1f. EnWG bereits für Elektrizitätsversorgungsunternehmen existiert.

- Hiernach sind vom Fernwärme-Anbieter als Anlagen zu Rechnungen oder in Werbematerialien und auf Internetseiten zumindest der **Anteil der einzelnen Energieträger** (Stein- und Braunkohle, Erdgas, sonstige fossile Energieträger und Abfälle, näher zu spezifizierende erneuerbare Energien, etc.) anzugeben. Außerdem anzugeben sind die spezifischen **CO<sub>2</sub>-Emissionen** des verwendeten Energieträgermixes und entsprechende bundesweite Vergleichswerte.

Wegen der Bedeutung von **Kraft-Wärme-Kopplung** für die Erzeugung von Fernwärme sind im Zusammenhang mit Änderungen der Produkttransparenz Widersprüche bei der Allokation der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Kraftwerke auf die gekoppelten Produkte Wärme und Elektrizität zu beseitigen.

- Hierbei ist die amtliche **Bewertungsmethode** für die Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen heranzuziehen. Für die Erstellung der amtlichen CO<sub>2</sub>-Bilanzen seit dem Jahr 2003 haben sich die Statistikämter der Bundesländer und des Bundes auf eine einheitliche Berechnungsmethodik – die „Finnische Methode“ – verständigt. Diese Methode wurde im Rahmen der Erarbeitung der KWK-Richtlinie entwickelt. Zuletzt hat der europäische Gesetzgeber die Finnische Methode zur maßgeblichen Methode zur Zuordnung des Primärenergieeinsatzes für KWK-Anlagen auf die Produkte Strom und Wärme im Rahmen der Energieeffizienzrichtlinie bestimmt. Eine noch wichtigere Rolle spielt jedoch das Rechtsregime des Emissionshandels: Seitdem die Betreiber von größeren Fernwärme-

Produktionsanlagen (>20 MW) seit Beginn des Jahres 2013 dem Treibhausgas-Emissionshandelssystem unterliegen, ist für sie die Frage der anwendbaren Methode zur Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionen gesetzlich geregelt. Die Anwendung der „Finnischen Methode“ ist für die Betreiber von KWK-Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, durch die Zuteilungsverordnung 2020<sup>57</sup> verbindlich angeordnet worden.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob ergänzend zu diesen Transparenzvorgaben noch Raum für eine gesonderte Vermarktung besonders ökologischer Fernwärme ist.

- Wichtig für ein solches Vermarktungssystem ist jedenfalls, dass es auf einen **zusätzlichen Nutzen** für Umwelt und Klima abstellt.
- Außerdem wichtig ist sodann ein **Doppelvermarktungsverbot**, wie es auch im Bereich der erneuerbaren Energien zur Elektrizitätserzeugung sowie zur Gasversorgung in § 80 EEG 2014<sup>58</sup> geregelt ist.
- Zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien für die Wärmeerzeugung könnte es indes im Hinblick auf die Komplexität des Systems und etwaige Regelungswidersprüche einfacher und damit sinnvoller sein, sukzessiv zunehmende **Mindestvorgaben** für den Anteil erneuerbarer Energien zur Erzeugung von Fernwärme zu machen.

---

<sup>57</sup> Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 vom 26. September 2011 (BGBl. I S. 1921).

<sup>58</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066).

## VII. Anschluss- und Benutzungszwang

Mehrfach weisen Verbraucher auf das strukturelle Problem rechtlicher Instrumente mit Benutzungsgeboten hin.

### 1. Problemaufriss

Vielfach dürften Verbraucherbeschwerden auf einer allgemeinen Preiskritik aufbauen, selbst wenn die zugrunde liegende Ursache hoher Preise im konkreten Fall ein Anschluss- und Benutzungszwang ist. An die Verbraucherzentralen wurden aber auch einige Beschwerden herangetragen, in denen sich die Kritik explizit auf einen Anschluss- und Benutzungszwang bezieht. Eine ergänzende Medienrecherche offenbarte, dass es sich bei diesen Beschwerden nicht um Einzelfälle handelt, sondern dass dieses Problemfeld gerade in den letzten Jahren bei den Verbrauchern vielfach für Unmut sorgte, so dass über Änderungen beim Rechtsrahmen nachgedacht werden sollte.

Auslöser dieses Unmuts ist die für Kommunen unter gewissen Voraussetzungen bestehende Möglichkeit, Gemeindemitgliedern per Satzung zwangsweise zu verordnen, ihr Grundstück an das Fernwärmenetz anzuschließen und die angebotene Fernwärme auch zu nutzen. Dieser wegen hoher Anfangsinvestitionen der Fernwärme-Anbieter und im Hinblick auf eine im Einzelfall ökologisch vorteilhafte Wärmeerzeugung teils gerechtfertigte Zwang nimmt Verbrauchern die Entscheidungsfreiheit für die von ihnen gewünschte Art der Wärmeerzeugung.

Außerdem festigt er die monopolhafte Stellung der Fernwärme-Anbieter, denn diese erlangen durch den Zwang eine garantierte Mindestzahl an Fernwärmekunden, ohne sich in einem Wettbewerb durch günstige Preise oder ein besonders ökologisches Wärmeprodukt behaupten zu müssen. Abzuwägen bleiben beim hiesigen Problemfeld daher auf der einen Seite die auch aus Verbrauchersicht interessanten etwaigen Effizienzgewinne durch eine bessere Ausnutzung der Fernwärmenetze, auf der anderen Seite das nachteilhafte Fehlen eines System-Wettbewerbs der Fernwärme mit alternativen Heizsystemen und die drohende Festigung von Monopolstellungen.

Nach der – im Hinblick auf den Verbraucherschutz diesbezüglich zurückhaltend formulierten – Sektorenuntersuchung Fernwärme des Bundeskartellamts fallen die durchschnittlichen Erlöse in Netzgebieten, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, höher aus als in Gebieten ohne einen solchen Zwang,



wobei die Erlösabstände signifikant sein sollen;<sup>59</sup> anders formuliert bedeutet dies also, dass das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs in der Praxis in einer signifikanten Fallzahl dazu verwendet wird, zu Lasten der Verbraucher höhere Preise zu erheben, um den Gewinn zu steigern.

## 2. Rechtsrahmen

Die Möglichkeit, in Gebieten einen Anschluss- und Benutzungszwang zu statuieren, wird Kommunen regelmäßig durch die Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer eröffnet. Darüber hinaus finden sich vereinzelt auch spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen, ohne dass dies in der Sache zu bedeutsamen Unterschieden führt. In Baden-Württemberg etwa bestimmt die Gemeindeordnung in § 11 Abs. 1 GemO BW<sup>60</sup>:

*„Die Gemeinde kann bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an [...] die Versorgung mit Nah- und Fernwärme und ähnliche der Volksgesundheit oder dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen [...] vorschreiben.“*

Das hier als Voraussetzung für einen Anschluss- und Benutzungszwang genannte öffentliche Bedürfnis wird grundsätzlich weit verstanden. Teilweise wird dabei auf eine Förderung der Lebensqualität der Gemeindebewohner abgestellt; wegen der gesetzlichen Bezugnahme auf den Klimaschutz soll die lokale Fernwärmeversorgung aber in der Regel auch unabhängig hiervon grundsätzlich die Voraussetzungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs erfüllen.<sup>61</sup> Dies wird auch durch die entsprechende Regelung im Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz<sup>62</sup> des Bundes zugunsten der Gemeinden klargestellt, denn in § 16 EEWärmeG heißt es:

*„Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und*

---

<sup>59</sup> Vgl. Sektorenuntersuchung Fernwärme – Abschlussbericht gemäß § 32 GWB, August 2012, abrufbar unter

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3), S. 44 ff., 48.

<sup>60</sup> GemO BW vom 24.07.2000, GBl. BW 2000, S. 581, ber. 698.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu zunächst BVerwG, Urteil vom 23.11.2005, Az. 8 C 14.04, juris, und sodann BVerwG, Urteil vom 25.01.2006, AZ. 8 C 13.05, juris, Rn. 14.

<sup>62</sup> Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) vom 07.08.2008, BGBl. I, S. 1658, das zuletzt durch Art. 14 des Gesetzes vom 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066, geändert worden ist.

*Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen.“*

In Hamburg findet sich die speziell auf Fernwärme ausgerichtete Regelung im Landesklimaschutzgesetz in § 4 Abs. 1 S. 1 HmbKliSchG<sup>63</sup>, in der es heißt:

*„Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für bestimmte Gebiete zur Förderung des Ziels dieses Gesetzes die Nutzung bestimmter Arten und Techniken der Wärmebedarfsdeckung, insbesondere den Anschluss an ein Fernwärmenetz, vorzuschreiben.“*

Nähere Einschränkungen – etwa im Hinblick auf die zeitliche Dauer des Anschlusszwangs – bestehen nicht.

Normativ widerspricht ein Anschluss- und Benutzungszwangs nicht per se den Grundrechten, sondern schränkt diese lediglich ein. Dabei stellt ein nach den Vorgaben des Kommunalrechts ausgestalteter Anschluss- und Benutzungszwang eine Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG<sup>64</sup> dar.<sup>65</sup> Daher liegt in der Duldungspflicht regelmäßig weder per se ein Sonderopfer noch ist diese unzumutbar schwer, vorausgesetzt dass bei der konkreten Ausgestaltung Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen werden.<sup>66</sup>

Daneben besteht außerdem die Möglichkeit, ein faktisches Fernwärmenutzungsgebot nicht über einen kommunalrechtlichen Anschlusszwang zu statuieren, sondern über privatrechtliche Vereinbarungen wie etwa Dienstbarkeiten, die beim Grundstückserwerb zugunsten des Fernwärme-Anbieters eingegangen werden. Solche Vereinbarungen entfalten sodann zu Lasten der zukünftigen Mieter oder Eigentümer eines betroffenen Grundstücks eine ähnliche Wirkung wie ein Anschluss- und Benutzungszwang.

In rechtlicher Hinsicht ist außerdem zu beachten, dass die auch bisher schon rudimentär und abdingbar in § 3 S. 3 AVBFernwärmeV vorgesehenen und insgesamt nach den hiesigen Empfehlungen auszuweitenden Anpassungsmöglichkeiten bei der Eigenversorgung mittels erneuerbarer Energien

---

<sup>63</sup> HmbKliSchG vom 25.06.1997, HmbGVBl. 1997, S. 261.

<sup>64</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014, BGBl. I, S. 2438, geändert worden ist.

<sup>65</sup> Hierzu und zum Folgenden m.w.N. Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 330f.

<sup>66</sup> Vgl. im Hinblick auf einen mit entsprechenden Befreiungsmöglichkeiten grundsätzlich hinzunehmenden Anschluss- und Benutzungszwang etwa BVerwG, Beschluss vom 19.12.1997, Az. 8 B 234.97, DVBl 1998, S. 1222. Einzelheiten zu grundstücks- oder personenbezogen möglichen Ausnahmen außerdem bei Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 338ff.

mit einem Anschluss- und Benutzungszwang kollidieren können. Bei einem Anschluss- und Benutzungszwang richtet sich das Ob eines etwaigen Anpassungsanspruchs nämlich zunächst nach den kommunalrechtlichen – in der Regel in den entsprechenden Satzungen verankerten – Vorgaben; nur soweit dort eine Anpassungsmöglichkeit vorgesehen ist, soll das Wie der Anpassung nach den vertraglichen Vereinbarungen erfolgen.<sup>67</sup>

### 3. Problemfelder und Beispielfälle

Die in den hiesigen Kontext zu verortenden Verbraucherbeschwerden lassen folgende Problemfelder erkennen.

#### a. Langjähriger Anschluss- und Benutzungszwang

An die Verbraucherzentrale Bayern wandte sich ein Verbraucher und beklagte sich über einen seit teilweise mehr als 40 Jahren bestehenden Fernwärmenutzungszwang zugunsten der Stadtwerke Aschaffenburg beziehungsweise deren Tochter, der Aschaffener Versorgungs GmbH.

#### Fallbeispiel 31.

**Anbieter:** Aschaffener Versorgungs GmbH

**Tarif:** Fernwärme Aschaffenburg

**Problemfeld:** Anschluss- und Benutzungszwang (lange Dauer)

**Beschreibung:** Teile des Stadtgebiets Aschaffenburg sind aufgrund entsprechender Vereinbarungen, d.h. nicht im Wege eines kommunalrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwangs schon seit langem zwangsweise zur Abnahme von Fernwärme verpflichtet, in Einzelfällen seit bereits **mehr als 40 Jahren**. Dieser Zeitrahmen, in dem aus Verbrauchersicht alle anfänglichen Investitionen abbezahlt sind, sorgt auch deswegen für Unmut, weil in den letzten Jahren erhebliche Preiserhöhungen bzw. ein Anheben des Grundpreises erfolgten.

**Fundstelle:** Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Bayern.

---

<sup>67</sup> Vgl. hierzu auch Wollschläger, in Danner/Theobald, a.a.O., IV B 5, § 3 Rn. 11.

## b. Höhere Fernwärmepreise bei Anschluss- und Benutzungszwang

In der Sektorenuntersuchung Fernwärme des Bundeskartellamts wurden die durchschnittlichen „Erlöse“ der Fernwärmeanbieter im Jahr 2008 ausgewertet. Hiernach sind – in allen drei gesondert untersuchten Netzkategorien – die Erlöse bei einer bestehenden Verpflichtung zur Abnahme auffallend höher. So liegen die durchschnittlichen Erlöse in der Netzkategorie bis 10 km Länge ohne Verpflichtung zur Abnahme bei knapp über 9 Cent/kWh, mit Verpflichtung zur Abnahme bei deutlich über 10 Cent/kWh. Gleiches gilt für die Netzkategorie bis 100 km Länge. Hier liegen die durchschnittlichen Erlöse ohne Verpflichtung zur Abnahme bei knapp über 7 Cent/kWh, mit Verpflichtung zur Abnahme hingegen bei deutlich über 8 Cent/kWh.<sup>68</sup>

Darauf, dass die Preise in Gebieten mit Anschluss- und Benutzungszwang durch wenig verbraucherfreundliche Praktiken der Fernwärme-Anbieter oftmals höher sein können als in Gebieten ohne Anschlusszwang, deutet auch die Aussage in einem Fachbeitrag hin, die betont, es sei unzulässig, einer Gruppe von Fernwärmeabnehmern – beispielsweise solchen ohne Anschlusszwang – besondere Rabatte einzuräumen.<sup>69</sup>

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Beispiele gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Die kommunalrechtlichen **Möglichkeiten**, nach denen Kommunen **Anschluss- und Benutzungszwänge** für die Fernwärmeversorgung vorgeben können, sind inzwischen vielfach **weit gefasst**. Verfassungsrechtlich lässt sich die mit der Statuierung eines solchen Zwangs einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigung regelmäßig rechtfertigen.
- b. Ein **Anschluss- und Benutzungszwang** kann auch gesellschaftspolitisch im konkreten Einzelfall etwa wegen der besonderen Klimafreundlichkeit der Fernwärmeversorgung **gerechtfertigt** sein. Außerdem können bei der mit einem Anschluss- und Benutzungszwang gegebenen größeren Versorgungsdichte theoretisch Effizienzgewinne und Kostenvorteile für die Verbraucher und damit **geringere Fernwärmepreise** einhergehen.

---

<sup>68</sup> Vgl. die Grafik für Abbildung 22 in der Sektorenuntersuchung Fernwärme, a.a.O., S. 49.

<sup>69</sup> Vgl. den Beitrag „Was tun gegen überhöhte Fernwärmepreise?“, Energiedepesche Nr. 4/2014, S. 17.

- c. Allerdings werden Kostenvorteile in der Praxis **nicht** immer an die Verbraucher **weitergegeben**. Stattdessen finden sich nach offiziellen Untersuchungen bei Vorliegen eines Anschlusszwangs für die Verbraucher signifikant höhere Fernwärmepreise als ohne einen solchen Anschlusszwang. Auch unterbleibt bei einem Anschlusszwang ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Wärmeerzeugungssystemen. Hierdurch festigt sich die faktische Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter zusätzlich.
- d. Diese Preisfolgen sind aus Verbrauchersicht inakzeptabel. Auch ist ein Anschluss- und Benutzungszwang, der oft mit Hinweis auf die hohen Investitionskosten für Fernwärmeinfrastruktur begründet wird, für Verbraucher dann nicht mehr nachzuvollziehen, wenn er seit **Jahrzehnten** besteht, die Infrastruktur also regelmäßig abbezahlt ist.

## 5. Handlungsansätze

Nachdem etwaige Änderungen der kommunalrechtlichen Grundlagen zur Statuierung eines Anschluss- und Benutzungszwangs in der Regel durch den Landesgesetzgeber erfolgen müssen, im Fokus dieses Praxisberichts aber Änderungen durch den Bundesgesetzgeber stehen, wird zunächst vorgeschlagen, den Blick auf die durch den Bund adressierbaren Preisfolgen zu richten.

- Zwar mag das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs erstmals im Kontext der Notstandsgesetzgebung in der Gemeindeordnung verankert worden und schon insofern einer kritischen Revision zu unterziehen sein. Einer der aus Verbrauchersicht in der Praxis besonders unerfreulichen Entwicklungen beim Anschluss- und Benutzungszwang, nämlich die zu Lasten der Verbraucher gehende Erlössteigerung der Fernwärme-Anbieter, könnte aber unabhängig von einer Revision des Instruments selbst auch durch eine **wirkungsvolle Preiskontrolle** entgegengesteuert werden. Insofern wird – wie bereits im anderen und auch noch gesondert darzustellenden Kontext – empfohlen, die Aufgabendefinition der Kontrollbehörden zu schärfen und für eine bessere Mittelausstattung zu sorgen.

Darüber hinaus bleibt zu prüfen, ob die bisher weit gefassten Möglichkeiten zur Statuierung eines Anschluss- und Benutzungszwangs eingeschränkt werden sollten. Auch wenn diesbezüglich zunächst noch weiterer Forschungs- und Diskussionsbedarf besteht, werden vorläufig die folgenden Vorschläge in den Raum gestellt.

- Wird bereits heute zur Begründung eines solchen Zwangs vielfach auf die klimaschützende Funktion der Fernwärmeversorgung zurückgegriffen,

könnten die Länder in den Gemeindeordnungen beziehungsweise der Bund in § 16 EEWärmeG klarstellen, wann die **Fernwärmeversorgung** dem **Klimaschutz** dient. Hierzu könnte auf Höchstwerte der neu auszuweisenden spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen oder aber auf neu zu schaffende Mindestanteile an erneuerbaren Energien zur Wärmeerzeugung verwiesen werden.

- Außerdem sollte geprüft werden, ob der Anschluss- und Benutzungszwang pauschal oder zumindest dann, wenn er erstmalig ausgesprochen beziehungsweise mit hohen Anfangsinvestitionskosten begründet wird, nicht **zeitlich befristet** werden muss. Was die Zeiträume angeht, könnte dabei auf die entsprechenden Abschreibungswerte der AfA-Tabellen zurückgegriffen werden. Zur Ermittlung des aus Verbraucherschutzsicht angemessenen Zeitrahmens sind allerdings weitergehende Untersuchungen erforderlich.

Um Systemwidersprüche zu beseitigen und den Verbraucher- und Klimaschutz zu fördern, sind außerdem entsprechende Folgeanpassungen vorzunehmen.

- In § 3 S. 3 AVBFernwärmeV beziehungsweise an übergeordneter Stelle im Kontext mit den Ermächtigungsnormen zum Anschluss- und Benutzungszwang ist klarzustellen, dass ein **Anspruch auf Anpassung** der Anschlusswerte trotz Anschluss- und Benutzungszwang auch beim eigenen Einsatz erneuerbarer Energien beziehungsweise der Wärmedämmung besteht. Schließlich ist das Interesse des Verbrauchers an günstigen Preisen durch entsprechende Eigenversorgung regelmäßig höher zu gewichten, als eine durch Anschluss- und Benutzungszwang gefestigte Rechtsposition der Fernwärme-Anbieter.

## VIII. Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung

In einigen Fällen beschwerten sich Verbraucher darüber, dass sie nicht die Möglichkeit haben, vor Ort zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern zu wählen. Im Folgenden sollen daher die strukturellen Defizite untersucht werden, die zu einem mangelnden Wettbewerb im Fernwärmebereich führen.

### 1. Problemaufriss

Grundsätzlich besteht von den rechtlichen Bedingungen her zumindest ansatzweise die Möglichkeit, in Wärmenetzen Wettbewerb herzustellen und Verbrauchern hiermit einen Wechsel des Fernwärme-Anbieters zu ermöglichen. Tatsächlich finden solche Wechsel in der Praxis jedoch nicht statt. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass Fernwärme-Anbieter entsprechende Durchleitungsbegehren für ihre eigenen Netze restriktiv handhaben oder aber dass der Rechtsrahmen für einen echten Wettbewerb nicht attraktiv genug ist. Dabei kann ein Wettbewerb für Verbraucher insofern günstig sein, als er für niedrigere Preise sorgt. Außerdem könnten Verbraucher auch davon profitieren, dass ihnen hierdurch eine Auswahl von Fernwärme verschiedener Anbieter mit unterschiedlichen ökologischen Eigenschaften eröffnet wird.

### 2. Rechtsrahmen

Zwar bestehen im Fernwärmebereich keine ausdifferenzierten Regelungen, welche die **Einspeisung** von Wärme in bestehende Wärmenetze ermöglichen, wie es etwa der Abnahmeanspruch (sowie der gesondert geregelte Vergütungsanspruch) für Strom aus erneuerbaren Energien in § 11 Abs. 1 S. 1 EEG 2014 begünstigt.<sup>70</sup> Auch fehlen im Bereich der Fernwärme detaillierte Vorgaben zum **Netzzugang**, wie sie in § 20 Abs. 1 S. 1 EnWG für Gas- und Elektrizitätsnetze unabhängig von Abnahme- und Vergütungsvorgaben niedergelegt sind.

Allerdings ist zumindest im Grundsatz festgelegt, dass Netzbetreiber Dritten unter gewissen Voraussetzungen Zugang zu ihren Netzen ermöglichen müssen. Im

---

<sup>70</sup> Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden auch die ausführlichere Analyse und Vorstellung verschiedener Regelungsmodelle in der Untersuchung des Hamburg Instituts, Fernwärme 3.0, Strategiepapier für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, abrufbar unter [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/energie/150310\\_HHI-Studie-Fernwaerme.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/energie/150310_HHI-Studie-Fernwaerme.pdf), S. 70 ff.

Gesetz gegen Wettbewerbsbestimmungen<sup>71</sup> heißt es in § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB nämlich im entsprechenden kartellrechtlichen Missbrauchsverbot:

*„Ein Missbrauch liegt insbesondere vor, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren [...] sich weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen zu gewähren, wenn es dem anderen Unternehmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem vor- oder nachgelagerten Markt als Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens tätig zu werden;“*

Durch das Bundeskartellamt klargestellt ist nach einer Beschwerde der Verbraucherzentrale Hamburg, dass diese Norm auch für Fernwärmeversorger gilt.<sup>72</sup> Eingeschränkt wird die Norm allerdings durch den ihr nachfolgenden Halbsatz:

*„dies gilt nicht, wenn das marktbeherrschende Unternehmen nachweist, dass die Mitbenutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist“*

In der Praxis ergeben sich unter anderem Schwierigkeiten bei der Auslegung der Frage, wann eine Mitbenutzung des Netzes betriebsbedingt oder aus sonstigen Gründen nicht **zumutbar** ist.

Diese allgemeine Zugangsregelung hat aber vor allem deswegen noch nicht zum Wettbewerb im Fernwärmemarkt geführt, weil sie von der Grundkonstruktion darauf ausgerichtet ist, die Durchleitung zu einzelnen Endkunden zu ermöglichen. Einspeisewillige Dritte müssten demnach Wärmemengen genau entsprechend dem **Lastprofil** des potentiellen Fernwärmekunden einspeisen. Dies stellt schon technisch gewisse Anforderungen, ist aber gerade bei der Erzeugung von Fernwärme aus erneuerbaren oder zumindest CO<sub>2</sub>-armen Energieträgern auch wirtschaftlich nicht besonders reizvoll. Erschwert wird der durch die hiesige Regelung statuierte Zugangsanspruch auch dadurch, dass untergesetzliche Konkretisierungen – etwa zur Angemessenheit des **Durchleitungsentgelts** oder zu technischen Durchleitungsfragen – fehlen und die damit einhergehende Rechtsunsicherheit erforderliche Investitionen verhindert.

---

<sup>71</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013, BGBl. I, S. 1750, 3245, das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066, geändert worden ist.

<sup>72</sup> So auch Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme, a.a.O., S. 92 ff.



Darüber hinaus hinderlich für den Wettbewerb ist auch, dass Regelungen über eine **Entflechtung** des Fernwärmeversorgungsunternehmens und des Fernwärmenetzbetreibers – im Gegensatz zu den durch § 6 Abs. 1 EnWG für Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen festgelegten Grundsätzen – fehlen. Bei den Fernwärme-Anbietern handelt es sich in der Folge regelmäßig noch um die historisch gewachsenen sogenannte integrierten Unternehmen. Die Bereiche Erzeugung, Verteilung und Vertrieb sind nicht in unabhängige Einheiten aufgeteilt, weshalb auch die Berechnung der individuellen Netznutzungsbeziehungsweise Durchleitungskosten schwierig ist.

### 3. Problemfelder und Beispielfälle

Die an die Verbraucherzentralen herangetragenen Beispielfälle bestätigen die durch die Analyse des Rechtsrahmens gewonnenen Erkenntnisse.

#### a. Keine alternativen Fernwärme-Anbieter verfügbar

In einem an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz erhielt ein Verbraucher auf die explizite Nachfrage nach dem möglichen Bezug von Fernwärme Dritter die Auskunft, dass keine Alternativen bestehen. Dies entspricht der ganz überwiegenden Praxis in Deutschland, denn Verbraucher haben regelmäßig keine Wahl zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern.

#### Fallbeispiel 32.

**Anbieter:** RWE Energiedienstleistungen GmbH

**Tarif:** Fernwärme Mainz, Berliner Siedlung

**Problemfeld:** Mangelnder Wettbewerb (keine Wahlfreiheit)

**Beschreibung:** Der Fernwärme-Anbieter teilte dem Verbraucher auf ausdrückliche Nachfrage mit, dass keine alternativen Möglichkeiten zum Bezug von Fernwärme bestehen.

**Fundstelle:** Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.

#### b. Netzzugangsbedingungen erschweren Durchleitung

Eine Medienrecherche bestätigte die aus der Analyse des Rechtsrahmens herausgearbeitete Annahme, wonach auch ein gewünschter Netzzugang auf vielfältige Weise erschwert wird.

### Fallbeispiel 33.

**Anbieter:** Vattenfall Fernwärme GmbH

**Tarif:** Fernwärme Hamburg

**Problemfeld:** Mangelnder Wettbewerb (Erschwerter Netzzugang Dritter)

**Beschreibung:** In Hamburg wandte sich die Initiative KulturEnergieBunkerAltonaProjekt (KEBAP) im Jahr 2011 an die Vattenfall Fernwärme GmbH mit dem Ziel, selbst Wärme in das bestehende Netz einzuspeisen. Zunächst wehrte Vattenfall alle Zugangsanfragen ab. In der Zwischenzeit haben Gespräche zu technischen Anschlussbedingungen stattgefunden. Bis heute sind jedoch die grundsätzlichen Fragen einer möglichen Durchleitung von Wärme nicht geklärt.

**Fundstelle:** Schilderung der Initiative KEBAP; die Klarstellung des Bundeskartellamts ist abrufbar unter [http://www.vzh.de/energie/158995/Vattenfall\\_Bundeskartellamt.pdf](http://www.vzh.de/energie/158995/Vattenfall_Bundeskartellamt.pdf).

#### c. Keine Entflechtung

An die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragen wurde ein weiterer Fall aus Mainz, der mangelnden Wettbewerb und eine unzureichende Entflechtung der integrierten Unternehmen verdeutlicht.

### Fallbeispiel 34.

**Anbieter:** Thermago Berliner Siedlung GmbH

**Tarif:** Fernwärme Mainz, Berliner Siedlung

**Problemfeld:** Mangelnder Wettbewerb

**Beschreibung:** Nach Verbraucherschilderungen wollte das städtische Wohnungsbauunternehmen in Mainz für ihre Mieter ein eigenes Heizwerk bauen, um diese günstiger mit Fernwärme zu beliefern. Allerdings war der bisherige Fernwärme-Anbieter, die RWE Energiedienstleistungen GmbH, offenbar nicht bereit, die bestehenden Fernwärmeleitungen zu überlassen. Stattdessen gründete das Wohnungsbauunternehmen mit dem bisherigen Fernwärme-Anbieter die neue Thermago Berliner Siedlung GmbH, die sowohl die Erzeugung als auch den Vertrieb übernimmt. Ein Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern über das bestehende Netz ist aus diesem Grund auch weiterhin nicht gegeben.

**Fundstelle:** Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle sowie der Analyse des Rechtsrahmens gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Im Fernwärmebereich besteht **kein Abnahme- und Vergütungsanspruch** für aus erneuerbaren Energien hergestellte Fernwärme. Anders als im Bereich der Gas- oder Elektrizitätsversorgung besteht im Fernwärmebereich auch kein **ausdifferenzierter Netzzugangsanspruch**.
- b. In der Praxis findet eine Durchleitung von Wärme Dritter an Verbraucher bisher **nicht** statt.
- c. Aus dem kartellrechtlichen Missbrauchsverbot des § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB lässt sich auch bei Fernwärme ein grundsätzlicher Anspruch Dritter auf Durchleitung ableiten. Allerdings sind im Einzelfall dessen **Voraussetzungen** beziehungsweise **Ausnahmetatbestände unklar**. Außerdem bestätigen die bisherigen Erfahrungen, dass dieses Missbrauchsverbot wegen der konkreten Ausgestaltung grundsätzlich nicht geeignet ist, für Wettbewerb zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern zu sorgen. Dies liegt auch an **fehlenden Vorgaben zur Höhe des Zugangsentgelts** sowie an **mangelnden Regeln zur Erlangung von schnellem Rechtsschutz**.

- d. Ebenfalls hinderlich für einen Wettbewerb ist die fehlende **Entflechtung** der bestehenden Fernwärme-Anbieter, die bisher die verschiedenen Unternehmensbereiche Erzeugung, Verteilung und Vertrieb integrieren.

## 5. Handlungsansätze

Um die bestehende Möglichkeit des Anspruchs auf Netzzugang Dritter zu effektivieren, bieten sich verschiedene Maßnahmen an, die sich im Bereich der Gas- und Elektrizitätsversorgung bereits im Grundsatz bewährt haben.

- Zunächst ist an Vorgaben zur **Entflechtung** der integrierten Fernwärme-Anbieter zu denken. Dabei könnte sich an den Regelungen der §§ 6 ff. EnWG orientiert werden. Zu untersuchen ist aber, ob wegen des damit einhergehenden Regelungsaufwands bzw. hoher Transaktionskosten Ausnahmen gerade für kleinere Fernwärme-Anbieter angezeigt sind oder inwieweit eine Teilentflechtung ausreicht.

Sodann ist zu prüfen, nach welchen Grundsätzen der Wettbewerb in den bestehenden Fernwärme-Netzen gefördert werden soll.

- Aufbauend auf den bestehenden Regelungen des Netzzugangs in § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB könnte zunächst der **Durchleitungsanspruch** praxistauglich ausgestaltet werden. Hierfür sind Konkretisierungen vorzunehmen für die Bedingungen und Entgelte für den Netzzugang. Auch hier bietet das Energiewirtschaftsgesetz mit den Vorgaben in § 21 EnWG übernahmefähige Beispielregelungen. Vorteilhaft scheint, dass sich ein solcher Anspruch ins bestehende Regelungssystem einpassen könnte.
- Alternativ oder kumulativ könnte auch an einen allgemeinen oder speziellen **Abnahme- und Vergütungsanspruch** gedacht werden, wie er für Elektrizität aus erneuerbaren Energien bereits besteht. Ein solcher Ansatz bietet gerade für die Integration von Wärme aus erneuerbaren Energien oder Industrieabwärme Investitionssicherheit und insgesamt eine Steuerungsmöglichkeit zugunsten ökologisch vorteilhaft erzeugter Fernwärme. Auch scheint der Regelungsaufwand tendenziell überschaubar, da bei geförderter Einspeisung eher auf eine vollständige Entflechtung verzichtet werden kann. Fraglich ist aber, inwieweit von diesem Modell tatsächlich Wettbewerb und Dynamik für den Ausbau der Fernwärmenetze ausgeht.

Unabhängig von dem gewählten Modell sollten die Regelungsansätze daran anknüpfen, den Zugang zu Fernwärmenetzen insbesondere Wettbewerbern zu eröffnen, die ökologisch vorzugswürdige Fernwärme anbieten.

## IX. Mangelnde behördliche Preiskontrolle

Der Problembereich mangelnder behördlicher Kontrolle gehört zwar ebenfalls zu den Themen, die von Verbrauchern selbst in der Regel weniger wahrgenommen werden. Dies zeigte auch die im Rahmen dieses Berichts vorgenommene Fallauswertung. Da eine mangelnde Kontrolle aber zu höheren Fernwärmepreisen führt, die wiederum aus Verbrauchersicht bedeutsam sind, sollen strukturelle Defizite dieses Problembereichs im Folgenden als eigener Punkt näher untersucht werden.

### 1. Problemaufriss

Im Zusammenhang sowohl mit dem Problemfeld allgemein hoher Fernwärmepreise wie auch mit konkreten Aspekten wie dem zuvor behandelten wettbewerbsrechtlichen Missbrauchsverbot und dem nachfolgend darzulegenden Möglichkeiten gerichtlichen Rechtsschutzes durch Fernwärmekunden steht das hier nun behandelte Thema der behördlichen Preiskontrolle.

Wegen der in der Regel monopolhaften – nach dem Wortlaut im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit marktbeherrschend bezeichneten – Stellung von Fernwärme-Anbietern unterliegen diese zumindest zu einem gewissen Grad meist einer allgemeinen behördlichen Missbrauchskontrolle. Unabhängig von der Frage nach dem konkreten Maßstab und Nutzen dieses Instruments für Verbraucher dient es Fernwärmekunden wenig, soweit die hierzu berufenen Behörden ihre Kontrollfunktion nicht wahrnehmen. Dies kann auf strukturelle, organisatorische oder finanzielle Gründe bei den Kontrollbehörden zurückzuführen sein. Daneben ist im Folgenden zu untersuchen, ob der gegebene Rechtsrahmen bei unterstelltem Funktionieren der Kontrolle tatsächlich geeignet ist, verbraucherfreundliche Preise durchzusetzen.

### 2. Rechtsrahmen

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen statuiert gewisse Regeln zum Schutz vor wettbewerbsbeschränkendem Verhalten von marktbeherrschenden Unternehmen. Im Hinblick auf die behördliche Kontrolle von Fernwärmepreisen ist insbesondere das **Missbrauchsverbot** in § 19 Abs. 1 GWB von Bedeutung. Dieses gibt vor:

*„Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen ist verboten.“*

Ohne sich im Rahmen dieses Berichts mit Abgrenzungsfragen der verschiedenen Marktmodelle befassen zu müssen, kann festgehalten werden, dass Fernwärme-

Anbieter regelmäßig eine marktbeherrschende Stellung für die Lieferung der Ware Fernwärme und für den Betrieb des Fernwärmenetzes innehaben, der Anwendungsbereich dieser Vorschrift also eröffnet ist.<sup>73</sup>

Im Einzelfall fraglich ist aber, wann ein solches Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung **missbräuchlich ausnutzt**. Dies ist nach der gesetzlichen Vermutung des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB jedenfalls dann der Fall,

*„wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen Entgelte [...] fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden.“*

Für die genaue Ermittlung des Preises werden dabei verschiedene Modelle herangezogen. Unabhängig von den einzelnen Details dieser Modelle ist festzuhalten, dass die genaue Ermittlung **komplex** und mit großem Aufwand verbunden ist.<sup>74</sup> Dies zeigt sich schon an dem Vergleichselement des sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergebenden Preises. Kontrollbehörden stoßen bei den erforderlichen Ermittlungen regelmäßig an ihre Grenzen, tragen aber die **Beweislast** gegenüber den Fernwärmeanbietern, die naturgemäß einen **Informationsvorsprung** haben. Aus Verbrauchersicht ist außerdem misslich, dass der Maßstab für den Preisvergleich nicht objektiviert auf günstige Preise ausgerichtet ist, sondern dass er sich lediglich an den **Mitbewerbern** orientiert.

Einen deutlich vollzugsfreundlicheren Maßstab bietet die für die **Energiewirtschaft** zusätzlich geschaffene **Sonderregelung** eines Missbrauchsverbots in § 29 S. 1 Nr. 1 GWB. Nach der dort zugunsten von Kartellbehörden statuierten Beweislastumkehr dürfen Entgelte grundsätzlich

*nicht ungünstiger sein als diejenigen anderer Versorgungsunternehmen auf vergleichbaren Märkten.*

Eine solche Regelung ist insofern vollzugs- und damit **verbraucherschutzfreundlicher**, als die zuständigen Behörden nicht erst ermitteln müssen, welche Preise bei wirksamem Wettbewerb wahrscheinlich gelten würden. Allerdings gilt die Vorschrift des § 29 GWB ausdrücklich nur für Anbieter

---

<sup>73</sup> Vgl. m.w.N. das Zwischenergebnis von Gent/Brodt, Fernwärmeversorgung: kein Kontrollfreier Raum, in: Klees/Gent (Hrsg.), Festschrift für Peter Salje, S. 158; teils kritisch hierzu die Untersuchung im Auftrag der AGFW von Büdenbender, Die kartellrechtliche Kontrolle der Fernwärmepreise, Essen 2011, S. 84 f.

<sup>74</sup> So m.w.N. auch Gent/Brodt, a.a.O., S. 157.

von Gas und Elektrizität. Insofern kommt auch keine analoge Anwendung der Vorschrift in Betracht.<sup>75</sup>

Ungünstig auf die Wirksamkeit der Preiskontrolle wirkt sich auch die bestehende Zuständigkeitsverteilung aus. Nach § 48 Abs. 2 GWB sind nämlich immer dann, wenn das missbräuchliche Verhalten auf ein Bundesland beschränkt ist, die Landeskartellbehörden zuständig, ansonsten das Bundeskartellamt. Da länderübergreifende Fernwärme-Anbieter die Ausnahme sind, führt dies dazu, dass in vielen Einzelfällen ohne garantierten Informationsaustausch Missbrauchsverfahren jeweils durch die Landeskartellbehörden geführt werden müssten, anstatt einheitlich und effektiv durch eine koordinierende Stelle gegen zu hohe Fernwärmepreise vorgehen zu können.

### 3. Problemfelder und Beispielfälle

Die von der Analyse des Rechtsrahmens naheliegende Vermutung, dass die geltenden Vorgaben des Missbrauchsverbots eine effektive Kontrolle der Fernwärmepreise verhindern, wird auch durch die analysierten Beispielfälle bestätigt. So zeigt schon die geringe Zahl der eingeleiteten Missbrauchsverfahren, dass seitens der Kontrollbehörden im Ergebnis nicht häufig gegen hohe Fernwärmepreise vorgegangen wird.<sup>76</sup>

#### a. Maßstab nicht wirksam auf Preissenkungen ausgerichtet

Auf entsprechende Nachfragen insbesondere des Bunds der Energieverbraucher teilten etwa die Energiekartellbehörde Baden-Württemberg mit, dass sie in den Jahren 2013 und 2014 keine förmlichen Missbrauchs- oder Bußgeldverfahren eingeleitet habe: *„Förmliche Missbrauchs- und Bußgeldverfahren gegen Fernwärmeversorger wurden – anders als in den zurückliegenden Jahren – in 2013 und 2014 bislang nicht eingeleitet.“*<sup>77</sup> Für Bayern etwa informiert die Landeskartellbehörde wie folgt: *„vor diesem Hintergrund führt die Bayerische Landeskartellbehörde auch keine flächendeckenden Fernwärmepreisprüfungen durch, sondern prüft bei vorliegendem Anfangsverdacht die Fernwärmepreise*

---

<sup>75</sup> Bündenbender, a.a.O., S. 84.

<sup>76</sup> So die Erkenntnisse der eigenen Telefonrecherche, die sich mit den Ergebnissen der Umfrage des Bundes der Energieverbraucher decken, siehe hierzu auch den Beitrag „Kraft und Fernwärme koppeln“, Energiedepesche 4/2014, S. 15.

<sup>77</sup> So die Energiekartellbehörde Baden-Württemberg in einer Email an den Bund der Energieverbraucher im Jahr 2014.

*einzelner Versorger. [...] Kursorische Prüfungen der Fernwärmepreise [...] konnten jedoch keinen Anfangsverdacht bestätigen.*<sup>78</sup>

Gleiches gilt für die Kartellbehörden in Bremen, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz, in denen im Ergebnis ebenfalls kein Missbrauchsverfahren durchgeführt worden. Auch in Ländern wie Nordrhein-Westfalen, in denen zwar einzelnen Verdachtsfällen nachgegangen wurde, kam es nicht förmlichen Missbrauchsverfahren<sup>79</sup> beziehungsweise entsprechenden Preissenkungen.

Damit zeigt sich insgesamt, dass die Behörden, selbst wenn sie entsprechenden Beschwerden nachgehen, im Ergebnis die vielfach auch hohen Fernwärmepreise für **vereinbar** mit dem Maßstab des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB halten.

#### **b. Vollzugsunfreundliche und ineffektive Regelung zur Missbrauchskontrolle**

Die Beispiele anderer Länder belegen, dass sich Kartellbehörden selbst in begründeten Fällen offenbar scheuen, förmliche Missbrauchsverfahren durchzuführen und stattdessen einvernehmliche Lösungen mit den Fernwärme-Anbietern suchen. Zwar führte auch dies nach der Untersuchung des Bundes der Energieverbraucher teilweise zu Preissenkungen. Allerdings begründet dieses Verhalten Bedenken, ob die Ausgestaltung der Regelung nicht wegen des **erheblichen Aufwands** der Kostenermittlung in der Praxis ungeeignet ist, oder aber ob auf ein förmliches Verfahren wegen der teils **schwachen personellen Ressourcen** der Landeskartellbehörden oder der **organisatorischen Eingliederung** in die eher unternehmensnahen Wirtschaftsressorts verzichtet wurde.

Die sächsische Landeskartellbehörde teilte etwa mit, die eingeleiteten Untersuchungen seien im Rahmen von formlosen Vorverfahren abgeschlossen worden, ohne dass kartellrechtliche Untersuchungen geführt werden mussten. Gleichwohl seien im Einvernehmen mit den Unternehmen deutliche Preissenkungen erreicht worden. Ähnliches gilt auch für Thüringen. Dort ist zwar eine Sektoruntersuchung durchgeführt worden. Nach der Auskunft der Thüringer Landeskartellbehörde hat eine Betrachtung der Endverbraucherpreise aber nicht stattgefunden.

---

<sup>78</sup> So die Landeskartellbehörde in einer Email an den Bund der Energieverbraucher im Jahr 2014.

<sup>79</sup> So die telefonische Auskunft der zuständigen Behörde in Nordrhein-Westfalen auf Nachfrage des Hamburg Instituts.



### Fallbeispiel 35.

**Land:** Thüringen

**Behörde:** Landeskartellbehörde

**Problemfeld:** Mangelnde behördliche Preiskontrolle

**Beschreibung:** Die Landeskartellbehörde Thüringen teilt mit: *„Auch war es Intention der Landeskartellbehörde, vorkartellrechtliche Regelungen zu finden, so dass von ordentlichen Kartellverfahren abgesehen werden konnte.“*

**Fundstelle:** Vorliegende Email der Landeskartellbehörde aus 2014.

Die mit „vorkartellrechtlichen Regelungen“ bezeichneten einvernehmlichen Lösungen sind im Zweifel für Verbraucher weniger nachvollziehbar und könnten daher in der Sache gegebenenfalls zu weniger weitgehenden Preissenkungen führen.

Unabhängig hiervon sind auf Fernwärme bezogene umfassende Sektoruntersuchungen der Länder – wie im Fall Thüringens oder auch Brandenburgs – zu begrüßen. Dies gilt auch für die Untersuchung in Niedersachsen, zu der allerdings noch keine Ergebnisse vorliegen.

### Fallbeispiel 36.

**Land:** Niedersachsen

**Behörde:** Landeskartellbehörde

**Problemfeld:** Behördliche Preiskontrolle

**Beschreibung:** Die Landeskartellbehörde Niedersachsen hat wegen einzelner Beschwerden und der Monopolstellung von Fernwärme-Anbietern mit Beschluss vom 19.06.2014 Auskunftsverfügungen eingeleitet, um die Sektoruntersuchung „Fernwärmemarkt Niedersachsen 2014“ durchzuführen. Der zu veröffentlichende Bericht soll sodann Auskunft über die Preisgestaltung im Fernwärmemarkt geben.

**Fundstelle:** Vgl. Pressemitteilung der Landeskartellbehörde Niedersachsen, abrufbar unter [http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=5459&article\\_id=127231&psmand=18](http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=5459&article_id=127231&psmand=18).

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle sowie der Analyse des Rechtsrahmens gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Da Fernwärme-Anbieter regelmäßig eine marktbeherrschende Stellung für die Lieferung der Ware Fernwärme und für den Betrieb des Fernwärmenetzes innehaben, unterliegen sie vielfach dem allgemeinen **kartellrechtlichen Missbrauchsverbot** des § 19 Abs. 1, 2 Nr. 2 GWB.
- b. Allerdings ist wegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Missbrauchsverbots im Einzelfall oftmals **unklar**, wann tatsächlich ein Preissmissbrauch vorliegt, so dass das Verbot seine auch dem Verbraucherschutz dienende Wirkung vielfach nicht entfalten kann.
- c. Praxisbeispiele bestärken die Vermutung, dass der gesetzlich gewählte Vergleichsmaßstab nicht ausreichend auf günstige Preise ausgerichtet ist, und dass außerdem die durch die Regelung den Kontrollbehörden aufgebürdete Beweislast sowie die in der Praxis komplexen Tatbestandsvoraussetzungen zu **Vollzugsdefiziten** führen.
- d. Das demgegenüber vollzugs- und verbraucherfreundlicher ausgestaltete **besondere kartellrechtliche Missbrauchsverbot** des § 29 S. 1 Nr. 1 GWB gilt indes **nicht** für die Versorgung mit Fernwärme.
- e. Insgesamt scheinen Landeskartellbehörden förmliche Missbrauchsverfahren zu scheuen. Im Ergebnis werden von den Kontrollbehörden nur selten Maßnahmen ergriffen, die zu **Senkungen** der Fernwärmepreise führen.

## 5. Handlungsansätze

Losgelöst von Möglichkeiten zur Schärfung der allgemeinen Missbrauchskontrolle bietet es sich als Mindestmaßnahme an, Fernwärme in den Anwendungsbereich der bereits bestehenden besonderen Regelungen der Missbrauchskontrolle im Energiesektor aufzunehmen:

- Die bereits für Elektrizität und Gas geltende Vorschrift des **§ 29 GWB** ist auch auf **Fernwärme** zu erstrecken. Hierfür sprach sich bisher nicht nur das Bundeskartellamt, sondern auch der Bundesrat aus.<sup>80</sup>
- Verbleibt es bei einer ansonsten geringen Regulierungsdichte für Fernwärme, sind für eine effektive Preiskontrolle durch die Landeskartellbehörden zur Durchsetzung der bestehenden Regelungen hinreichende **Vollzugskapazitäten** zu schaffen. Gleiches gilt für das Bundeskartellamt, bei dem bisher lediglich eine einzige Kammer für die Fernwärme zuständig ist – neben der Zuständigkeit für zahlreiche weitere Bereiche. eingerichtet ist. Denkbar wäre auch die Ausdehnung der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur. Auf Länderebene wäre über organisatorische Umstrukturierungen nachzudenken, um die politische Unabhängigkeit der zuständigen Stellen zu gewährleisten.

Alternativ oder kumulativ sind – nach entsprechender Diskussion in einer gesonderten Untersuchung – gegebenenfalls weitere Schritte auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen.

- Da die auf Grundlage des § 44 Abs. 1 S. 4 GWB eingesetzte **Monopolkommission** im Hinblick auf Fernwärme die Regelung des § 29 GWB für nicht ausreichend hält, schlug sie gesonderte und weitergehende **Regulierungsvorschriften** vor.<sup>81</sup> Diese sollten zunächst eine Bundeskompetenz begründen, um politische Unabhängigkeit sicherzustellen und möglichst viele Vergleichsdaten heranzuziehen; regelungstechnisch sollten die Vorgaben im Wege einer **Anreizregulierung** realisiert werden.<sup>82</sup>
- Ebenfalls weitergehend im Vergleich zur Aufnahme der Fernwärme in den Anwendungsbereich des § 29 GWB stellte sich eine ex-ante-Kontrolle durch entsprechende **Genehmigungspflichten** für Fernwärmepreise dar. Auch für diese gibt es Regelungsbeispiele. Neben der bereits zuvor im Praxisbericht erwähnten früheren Regelung der Bundestarifordnung für Elektrizität kann aktuell auf den Telekommunikationsmarkt verwiesen

---

<sup>80</sup> Vgl. zum einen die ausführlich begründete Empfehlung in der Sektoruntersuchung Fernwärme, a.a.O., S. 111 ff., zum anderen die Stellungnahme des Bundesrates vom 11.05.2012, der das Wort „Wärme“ nach dem Wort „Elektrizität“ einzufügen vorsah, BR-Drs. 176/12 (Beschluss), S. 7.

<sup>81</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, abrufbar unter: [http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s63\\_volltext.pdf](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s63_volltext.pdf), Tz. 113.

<sup>82</sup> Vgl. Monopolkommission, 18. Hauptgutachten, BT-Drs. 17/2600, Tz. 20 ff.



werden, für den § 31 Abs. 1 TKG<sup>83</sup> eine Entgeltgenehmigungspflicht begründet.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 22.06.2004, BGBl. I, S. 1190, das zuletzt durch Art. 22 des Gesetzes vom 25.07.2014, BGBl. I, S. 1266, geändert worden ist.

<sup>84</sup> Vgl. hierzu auch Kleinlein/Schubert, NJW 2014, S. 3191, 3193.

## X. Gerichtliche Rechtsschutzprobleme

Im Gegensatz zur behördlichen Preiskontrolle gehört der Themenbereich des gerichtlichen Rechtsschutzes durchaus zu den häufigeren Problemen aus Verbrauchersicht. Dies bestätigen auch die durchgeführten Telefoninterviews sowie Angaben von Mieterverbänden.

### 1. Problemaufriss

Für Fernwärmekunden können sich im Zusammenhang mit der gerichtlichen Überprüfung ihrer Fernwärmepreise verschiedene Rechtsschutzprobleme ergeben. Zum einen ist eine gerichtliche Preiskontrolle anhand der inhaltlichen **Billigkeitsbestimmung** des § 315 BGB vielfach nicht möglich. Zum anderen wird Rechtsschutz vielfach dadurch unmöglich gemacht oder zumindest erschwert, dass Verbraucher, die als **Mieter** Fernwärme beziehen, vielfach nicht unmittelbare **Vertragspartner** der Fernwärme-Anbieter sind.

Die Vermieter wiederum, die in diesen Fällen Vertragspartner der Fernwärme-Anbieter sind, sehen regelmäßig keine Veranlassung, sich auf langwierige und kostspielige gerichtliche Auseinandersetzungen einzulassen, da sie für überbezahlte Fernwärmepreise nicht aufkommen müssen. Nur die Vermieter verfügen über Detailinformationen wie beispielsweise Höhe des Arbeitspreises. Die Mieter erhalten die Rechnungen der Ablesefirmen, etwa der Brunata-Metrona-Gruppe oder der Techem GmbH, aber nicht die Fernwärmerechnung selbst. Bezogen auf die Fernwärme können Mieter damit höchstens die Berechnung des Energiekostenanteils für die Wassererwärmung überprüfen. Besteht ein Vertrag mit einem sogenannten Kontraktor, also einem Contracting-Lieferanten, der sich zur Lieferung der Fernwärme bereit erklärt hat, ist ein weiteres Glied in die Kette zwischen Verbraucher und Vertragspartner geschaltet, was wiederum den unmittelbaren Rechtsschutz erschwert.

### 2. Rechtsrahmen

Die Regelungslage ist im Hinblick auf die verschiedenen Teilbereiche zu differenzieren.

#### a. Regeln zur gerichtlichen Billigkeitskontrolle unklar

In Fernwärmeversorgungsverträgen werden Preise meist einseitig durch den Fernwärme-Anbieter festgelegt. Bei einer solch einseitigen Festlegung bindet Regelung des § 315 Abs. 1 BGB die Gestaltungsmacht des Fernwärme-Anbieters

an „billiges Ermessen“ und unterwirft sie der Billigkeitskontrolle durch Gerichte,<sup>85</sup> indem sie bestimmt:

*„Soll die Leistung durch einen der Vertragsschließenden bestimmt werden, so ist im Zweifel anzunehmen, dass die Bestimmung nach billigem Ermessen zu treffen ist.“*

Klar ist zunächst, dass diese Regelung Verbrauchern nur nützt, soweit sie unmittelbare Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters sind. Darüber hinaus ist aber die Geltung und Reichweite der Bestimmung differenziert zu betrachten und auch nicht unstrittig. Während eine Fernwärmeanbieter-freundliche Sicht in der Literatur vertritt, nach der Energiemarktliberalisierung sei die Billigkeitskontrolle nicht mehr unmittelbar und auch nicht analog anwendbar, weisen Gegenstimmen darauf hin, dass energie- kartell- und zivilrechtliche Preiskontrollen nebeneinanderstünden.<sup>86</sup>

Vor dem Hintergrund aktueller Rechtsprechung überzeugender scheint dabei die Annahme, dass § 315 BGB im Fernwärmebereich grundlegend **anwendbar** ist.<sup>87</sup> Neben diesen grundsätzlichen Fragen ist im Einzelfall zunächst zwischen einer Kontrolle des eigentlichen beziehungsweise erstmals festgelegten Preises und den auf Preisgleitklauseln beruhenden angepassten Preisen sowie gegebenenfalls auch zwischen der Änderung der Preisgleitklauseln selbst zu **unterscheiden**.

Relativ eindeutig gesehen wird der Fall von Preisgleitklauseln, die dem Fernwärme-Anbieter kein Ermessen einräumen – dann soll mangels Bestimmungsrechts die Anwendbarkeit der Kontrollvorschrift ausgeschlossen sein; in allen anderen Fällen wird hingegen für eine Anwendbarkeit von § 315 Abs. 1 BGB votiert.<sup>88</sup> Dies soll erst recht in denen Fällen gelten, in denen Fernwärmekunden aufgrund eines Anschluss- und Benutzungszwangs an das Fernwärmenetz des örtlichen Versorgers angeschlossen sind.<sup>89</sup> Festzuhalten ist hiernach jedenfalls, dass die Rechtslage wenig eindeutig ist und damit bei Verbrauchern eher für Verwirrung denn für Hilfe sorgt.

---

<sup>85</sup> Vgl. Heinrichs, in: Palandt, BGB, 57. Auflage, § 315 Rn. 2.

<sup>86</sup> Differenziert für eine Anwendbarkeit Held, NZM 2004, S. 169, 171 f.; gegen eine Anwendbarkeit plädierend Fricke, Die gerichtliche Kontrolle von Entgelten der Energiewirtschaft, Baden-Baden 2015, S. 687 ff.

<sup>87</sup> So m.w.N. auch Büdenbender, a.a.O., S. 12 f.

<sup>88</sup> Büdenbender, a.a.O. sowie Held, a.a.O., S. 172 f.

<sup>89</sup> Dann solle die Monopolrechtsprechung Anwendung finden, vgl. Gent/Brodt, Gent/Brodt, Fernwärmeversorgung: kein Kontrollfreier Raum, in: Klees/Gent (Hrsg.), Festschrift für Peter Salje, S. 169 f.

## **b. Eingeschränkter Rechtsschutz für Mieter**

Das grundsätzlichere Rechtsschutzproblem ergibt sich in vielen Fällen daraus, dass Mieter selbst nicht Vertragspartner der Fernwärme-Anbieter sind. Da Fernwärme überwiegend in verdichteten innerstädtischen Bereichen eingesetzt wird, sollen über 70 % der Haushalte, die Fernwärme nutzen, Mieterhaushalte sein.<sup>90</sup> In diesen Fällen können sie auch keine vertraglichen Ansprüche gegen die Fernwärme-Anbieter geltend machen oder auf den ordentlichen Rechtsschutz zurückgreifen. Besondere Regelungen für eine Prozessstandschaft, also das Geltendmachen des Anspruchs des Vermieters durch den Mieter, oder für einen Abtretungsanspruch des Mieters gegenüber dem Vermieter als eigentlichen Vertragspartner bestehen soweit ersichtlich nicht.

## **c. Fehlende Regelung zur Schlichtungsstelle**

Außerdem fehlt es im Bereich der Fernwärme an einer ausdrücklich hierfür zuständigen **Schlichtungsstelle**, wie sie im Bereich der Elektrizitäts- und Gasversorgung durch § 111b EnWG institutionalisiert ist, um Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern beispielsweise über die Belieferung mit Energie außergerichtlich beizulegen.

## **3. Problemfelder und Beispielfälle**

Die an Auswertung verschiedener Beispielfälle bestätigt die durch die Analyse des Rechtsrahmens gewonnenen Erkenntnisse.

### **a. Eingeschränkter Rechtsschutz für Mieter**

An den Mieterverein zu Hamburg etwa wurden Beschwerden gegenüber dem Vermieter eines Objekts in Hamburg herangetragen, die gleich 21 einzelne Mietverhältnisse betreffen, in denen die Mieter selbst nicht Vertragspartner der Fernwärmekunden sind. Um Rechtsschutz zu erlangen, müssen die Mieter – unter Zuhilfenahme der Beratung durch den Mieterverein Hamburg – zunächst gegen den Vermieter vorgehen. Handelt es sich bei den Vermietern insbesondere um städtische Wohnungsbaugesellschaften, haben diese wegen entsprechender Verflechtungen wiederum wenig Interesse, gegen die vielfach ebenfalls mit städtischer Beteiligung betriebenen Fernwärme-Anbieter vorzugehen. Zudem ist

---

<sup>90</sup> Unveröffentlichte Schätzungen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen mit Verweis auf den Zensus 2011.

das Drohpotenzial von Mietern gegenüber Vermietern in Städten mit angespannten Immobilienmärkten sehr gering.

### Fallbeispiel 37.

**Mietverhältnisse:** 21 Mietverhältnisse für das Haus eines Vermieters in 21021 Hamburg, Fernwärmevertrag über Vermieter mit E.ON Hanse Wärme GmbH

**Problemfeld:** Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Vermieter und Fernwärme-Anbieter)

**Beschreibung:** Verschiedene Mieter wandten sich hilfeschend an den Mieterverein zu Hamburg. Dieser kommt nach Durchsicht des überlassenen Wärmeliefervertrags zu dem Ergebnis, dass die berechneten Aufwendungen für die Fernwärme von 27.738,43 € nicht nachvollziehbar sind, weil der berechnete Wärmepreis und die Anpassung nach den Preisgleitklauseln nicht mit den überlassenen Unterlagen übereinstimmen. Im Ergebnis empfiehlt der Mieterverein den Mietern, von ihrem Rückbehaltungsrecht Gebrauch zu machen und die übrige Zahlung nur unter Vorbehalt zu leisten.

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr des Mietervereins Hamburg.

Die unbefriedigende Situation für Mieter wird auch aus der Schilderung eines Falles gegenüber der Verbraucherzentrale Niedersachsen deutlich.

### Fallbeispiel 38.

**Anbieter:** EWE Vertrieb GmbH

**Problemfeld:** Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Vermieter und Fernwärme-Anbieter)

**Beschreibung:** Die Wohnungsbaugesellschaft schließt für einen Neubau einen Wärmeliefervertrag mit der EWE. Bei Mietvertragsabschluss wird der Verbraucher vom Vermieter auf die Frage nach der Heizkostenhöhe an die EWE verwiesen. Die EWE teilt dem Verbraucher die Höhe einer Abschlagszahlung mit. Bei der ersten Abrechnung erfährt der Verbraucher erstmals die Höhe der überdurchschnittlichen Preise und hat eine Nachzahlung auf die angegebene Abschlagszahlungshöhe zu leisten.

**Fundstelle:** Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Niedersachsen.

Auch dieser Fall verdeutlicht, dass einem Verbraucher, der als Mieter Fernwärme bezieht, nur der Rechtsrahmen des Mietrechts bleibt, er sich aber nicht auf



besondere Vorgaben zum Schutz gegenüber dem eine Monopolstellung innehabenden Fernwärme-Anbieter berufen kann.

Vereinzelt scheint es aber für Verbraucher auch nicht unproblematisch, wenn sie als Mieter unmittelbar ein Vertragsverhältnis mit den Fernwärmeanbietern haben. Dies legt zumindest der folgende Sachverhalt dar, in dem es um möglicherweise zu hohe Fernwärmekosten ging. Denn selbst wenn der Mieter unmittelbarer Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters ist, hat er regelmäßig schon deshalb eine schwächere Verhandlungsposition, als Fernwärme-Anbieter einen Informationsvorsprung haben und für einzelne Mieter die Vergleichbarkeit kaum gegeben ist. In diesem – deswegen auch als Positivbeispiel gewählten – Fall, der an den Mieterverein zu Hamburg herangetragen wurde, setzte sich sodann aber der Vermieter gegenüber dem Fernwärme-Anbieter zugunsten seiner Mieter ein.

### Fallbeispiel 39.

**Mietverhältnisse:** Verschiedene Mietverhältnisse für das Haus eines Vermieters in 20539 Hamburg, Fernwärmevertrag über Mieter mit E.ON Hanse Wärme GmbH

**Problemfeld:** Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Mieter und Fernwärme-Anbieter)

**Beschreibung:** Der Vermieter stellte fest, dass die Zusammenarbeit mit dem Fernwärme-Anbieter in den letzten Jahren „nicht immer glücklich verlaufen“ ist. Aus diesem Grund entscheidet sich der Vermieter, die Abrechnung der Heizkosten wieder selbst zu übernehmen. In seinen an die Mieter adressierten Schreiben fügt der Vermieter einen vorformulierten Widerspruch gegen die Heizkostenabrechnung 2012 bei und empfiehlt den Mietern, Klage gegen den Fernwärmeanbieter zu erheben. Dabei erklärt die volle Kostenübernahme, benennt einen Rechtsanwalt, und stellt den Mietern Heizkostenrückzahlungen in Aussicht.

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr des Mietervereins zu Hamburg.

### b. Schwache Rechtsposition der Fernwärmekunden gegenüber Fernwärme-Anbieter

Mehrere Fälle bestätigten, dass neben dem oben genannten Problem des unzulänglichen Rechtsschutzes des Mieters gegenüber dem Fernwärme-Anbieter auch grundsätzlich problematisch ist, dass Verbraucher eine schwache Rechtsposition gegenüber Fernwärme-Anbietern innehaben. Dies folgt insbesondere aus der Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter und der

faktischen Abhängigkeit der Verbraucher als Fernwärmekunden. Folgender Fall einer Beschwerde gegenüber der EWE Vertrieb GmbH in Oldenburg wurde etwa an die Verbraucherzentrale Brandenburg herangetragen.

#### **Fallbeispiel 40.**

**Anbieter:** EWE Vertrieb GmbH

**Problemfeld:** Rechtsschutzprobleme (schwache Rechtsstellung des Verbrauchers gegenüber dem Fernwärme-Anbieter)

**Beschreibung:** Ein Verbraucher gibt an, sich gerichtlich erfolgreich gegen Preisgleitklauseln in einem Wärmeliefervertrags gewehrt zu haben. Gleichwohl sollen die Preisgleitklauseln seitens der EWE weiter Anwendung finden und so auf dem Papier zu einer ausstehenden Forderung zugunsten der EWE führen. Ohne auf den Sachverhalt einzugehen, droht die EWE Vertrieb GmbH dem Verbraucher die fristlose Kündigung des Wärmeliefervertrags an.

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr der EWE aus 2014 sowie Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Brandenburg.

In ähnlicher Weise nutzte etwa die Stadtwerke Kiel AG ihre monopolhafte Stellung im Jahr 2014 für Änderungskündigungen.

### Fallbeispiel 41.

**Anbieter:** Stadtwerke Kiel AG

**Problemfeld:** Rechtsschutzprobleme (schwache Rechtsstellung des Verbrauchers gegenüber dem Fernwärme-Anbieter)

**Beschreibung:** Im Jahr 2014 kündigte die Stadtwerke Kiel AG allen Fernwärmekunden die Verträge. In der Folge legte sie neue Verträge mit gestaffelten Leistungspreisen vor, die vor allem für kleinere Kunden mit Anschlusswerten unter 50 kW eine deutliche Preissteigerung von teils über 50 % beinhalten.

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr der Stadtwerke Kiel AG mit Verbraucher, außerdem Problemaufriss der neuen Tarife in Wärmewende-Info Nr. 10<sup>91</sup>.

Auch dieses Beispiel verdeutlicht allgemeine Rechtsschutzprobleme von Verbrauchern gegenüber Fernwärme-Anbietern, die aufgrund ihrer Monopolstellung nicht gleichgewichtige Vertragspartner im Verhältnis zu den Verbrauchern sind.

## 4. Thesen

Die aus der Auswertung der Fälle sowie der Analyse des Rechtsrahmens gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Rechtsschutzprobleme gehören zu den häufigeren Verbraucherbeschwerden im Zusammenhang mit Fernwärme. Häufig gehen sie auf monopolhafte Strukturen im Fernwärmebereich zurück.
- b. Der Rechtsrahmen sieht – anders als für Elektrizität und Gas – keine spezielle Schlichtungsstelle für die außergerichtliche Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Fernwärme-Anbietern und Fernwärmekunden vor.
- c. Die Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Regeln über die gerichtliche Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB ist unübersichtlich und nicht einheitlich. In der Literatur wird die Gültigkeit der früheren Rechtsprechung wegen der Energiemarktliberalisierung teilweise

---

<sup>91</sup> Vgl. Radloff, Wärmewende-Info 10 aus 10/2014, abrufbar etwa unter [http://www.aktivregion-shs.de/fileadmin/download/Entwicklungsstrategie\\_2014/Waermewende-Info\\_10\\_Fernwaerme\\_Kiel\\_end.pdf](http://www.aktivregion-shs.de/fileadmin/download/Entwicklungsstrategie_2014/Waermewende-Info_10_Fernwaerme_Kiel_end.pdf), S. 1.

bestritten. Außerdem ist für die Anwendbarkeit der Billigkeitskontrolle zwischen den eigentlichen Fernwärmepreisen und Preisgleitklauseln zu unterscheiden. Nach verbreiteter Auffassung ist die Billigkeitskontrolle bei Preisgleitklauseln ohne Ermessensspielraum für Fernwärme-Anbieter nicht anwendbar. Ausnahmen sollen dann gelten, wenn Fernwärmekunden mittels Anschluss- und Benutzungszwangs an das Fernwärmenetz angeschlossen sind. Insgesamt verhindert diese unübersichtliche Rechtslage in jedem Fall eine wirksame Preiskontrolle und geht damit zu Lasten der Verbraucher. Dies gilt auch deshalb, weil einzelnen Verbrauchern keine oft jahrelang dauernden und teuren Gerichtsverfahren über mehrere Instanzen hinweg zuzumuten sind, um derartige Strukturprobleme zu klären.

- d. In der Praxis ergeben sich besondere Rechtsschutzprobleme vor allem für Mieter, die nicht selbst Vertragspartner von Fernwärme-Anbietern sind, denn diese haben sich auf mietrechtlicher Grundlage an ihre Vermieter zu halten. Vielfach haben Vermieter wiederum kein Interesse an Rechtsschutzmaßnahmen gegenüber Fernwärme-Anbietern. Auch wenn zusätzlich Kontraktoren oder Ablesefirmen zwischengeschaltet sind, wird der unmittelbare Rechtsschutz für Verbraucher erschwert.
- e. Die Praxis zeigt aber auch, dass nicht nur Mieter, sondern grundsätzlich alle kleineren Fernwärmekunden eine schwache Rechtsposition gegenüber Fernwärme-Anbietern haben. Dies geht soweit, dass Fernwärme-Anbieter in großer Zahl Änderungskündigungen aussprechen, um sich aus bestehenden Verträgen zu lösen und neue Verträge zu formulieren, die gerade für kleinere Fernwärmekunden ungünstiger sind.

## 5. Handlungsansätze

Zur Stärkung des Rechtsschutzes für die tendenziell zwar besser, aber immer noch defizitär geschützten Wohneigentum-Selbstnutzer, die selbst Vertragspartner von Fernwärme-Anbietern sind, bieten sich verschiedene Maßnahmen an.

- Ohne großen gesetzgeberischen Aufwand und der Gefahr von Systemwidersprüchen ist die Aufnahme der Fernwärme in den Anwendungsbereich der bestehenden Regelung zur **Schlichtungsstelle** für Gas und Elektrizität in § 111b EnWG oder die Schaffung einer eigenen Schlichtungsstelle für Fernwärme vorstellbar.
- Demgegenüber genau zu prüfen bleibt, ob eine Anpassung der regelungstechnisch schlicht gehaltenen Vorgaben zur **Billigkeitskontrolle** in § 315 BGB sinnvoll ist. Hier ist unabhängig von diesem Praxisbericht zunächst eine vertiefte rechtliche Diskussion erforderlich. Je größer der

Umfang der – im Praxisbericht an anderer Stelle geforderten – Maßnahmen zur Regulierung der Fernwärmepreise ausfällt, umso mehr dürfte eine darüber hinausgehende Billigkeitskontrolle der Preise nach § 315 BGB an Bedeutung verlieren.

Im Hinblick auf den unzulänglichen Rechtsschutz für Verbraucher, die als **Mieter** selbst keine Vertragspartner von Fernwärme-Anbietern sind, gestalten sich die Handlungsmöglichkeiten indes aufwendiger.

- Grundlegend zu diskutieren und nachzudenken wäre über die Schaffung eines gesetzlichen **Abtretungsanspruchs** oder einer Regelung zur **Prozessstandschaft**, damit auch Mieter sich ohne Rückgriff auf den oftmals unwilligen Vermieter unmittelbar gegen Fernwärme-Anbieter wenden können, um Rechtsschutz zu erlangen. Zu prüfen wäre dabei, an welcher sich eine solche Regelung systematisch am besten verorten ließe.
- Relativ überschaubar dürften außerdem inhaltliche Anpassungen zur Kostenbegrenzung etwa in den bestehenden **Schutzvorschriften** des **Mietrechts** in § 556c BGB oder in der **Heizkostenverordnung** sein, um gerade den ansonsten nicht über das Energievertragsrecht geschützten Mietern einen Schutz gegenüber den aufgrund ihrer Monopolstellung übermächtigen Fernwärme-Anbietern zukommen zu lassen. Einer gesonderten Rechtsprüfung vorbehalten bleiben muss die Frage, inwieweit bereits heute das Wirtschaftlichkeitsgebot zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes genutzt werden kann beziehungsweise inwieweit es weiter gestärkt werden sollte.

## E. Ergebnis

Insgesamt zeigt dieser Praxisbericht, dass in zahlreichen Feldern des Fernwärmesektors strukturelle Probleme bestehen, die sich vor allem in Form überhöhter Fernwärmepreise nachteilig für Verbraucher auswirken. Insgesamt ist der Schutz der Verbraucher im Fernwärmemarkt gerade wegen der Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter unzureichend.

Dies liegt einerseits am mangelnden Vollzug der in diesem Bereich bestehenden, aber auch nicht weit genug gehenden Regelungen. Zu denken ist etwa an die bestehende Pflicht zur Veröffentlichung von Fernwärmepreisen, die in vielen Fällen missachtet wird.

Der unzureichende Verbraucherschutz ist aber vor allem darauf zurückzuführen, dass der Fernwärmesektor unzureichend reguliert ist. Rechtliche Vorgaben fehlen hinsichtlich der meisten hier untersuchten Problemfelder.

Die Preistransparenz kann deshalb nicht zur Geltung kommen, weil lediglich Vorgaben für den Arbeitspreis, nicht aber die weiteren Preisbestandteile existieren. Die rudimentären Vorgaben für Preisgleitklauseln sind gesetzlich abdingbar und von ihrem Maßstab her nicht auf Verbraucherschutz ausgerichtet. Gleichzeitig gehen sie einher mit regelmäßig langen Vertragslaufzeiten, die sich tendenziell ungünstig für Verbraucher auswirken. Problematisch ist auch die aktuelle Entwicklung hin zu immer höheren Grundpreisanteilen, die gesetzlich nicht reguliert ist, denn hierdurch werden keine Anreize zum Energiesparen gesetzt.

Auch fehlt ein gesetzlicher Anspruch für die aus Verbraucherschutzsicht bei veränderten Anschlussbedingungen erforderliche Herabsetzung von Anschlusswerten, obgleich dieser aus Kosten- und Klimaschutzgesichtspunkten sinnvoll ist. Kleinere gesetzliche Nachbesserungen sind möglich, um Verbraucher vor Messfehlern und Netzeffizienzen zu schützen.

Außerdem bestehen im Fernwärmebereich bisher keine Vorgaben für die Produktkennzeichnung – gerade im Hinblick auf das wachsende Verbraucherinteresse an einer ökologischen beziehungsweise klimaschützenden Wärmeversorgung sind hier Nachbesserungen anzuraten, wie sie im Strombereich bereits üblich sind.

Aus Verbrauchersicht ist darüber hinaus der Rückgriff auf das Rechtsinstitut des Anschluss- und Benutzungszwangs grundlegend zu überdenken.

Grundlegende Fragen ergeben sich im Fernwärmesektor im Zusammenhang mit dem bisher unzureichenden Design eines Rahmens aus erforderlicher Regulierung und Wettbewerb. Bisher findet überhaupt kein und damit auch kein ausreichender Wettbewerb statt, um die fehlende Regulierung auszugleichen. Daher sind sowohl im Hinblick auf die Entflechtung der Fernwärme-Anbieter und den Netzzugang als auch auf die wettbewerbs- bzw. kartellrechtlichen Kontrollmechanismen Nachbesserungen erforderlich.

Unabhängig hiervor ergeben sich gerade wegen der regelmäßig im Fernwärmebereich anzutreffenden Konstellation, dass Vertragspartner der Fernwärme-Anbieter der Vermieter, nicht aber der die Fernwärme verbrauchende Mieter ist, Rechtsschutzdefizite, die es auszugleichen gilt.

Dieser Befund eines unzureichenden rechtlichen Regulierungsrahmens gilt erst recht, wenn man bedenkt, dass im insoweit vergleichbaren Gas- und Elektrizitätsmarkt zahlreiche Schutzvorschriften getroffen wurden. Haben Fernwärme-Anbieter regelmäßig eine Monopolstellung inne, leuchtet es nicht ein, dass im Fernwärmemarkt keine entsprechenden Schutzvorgaben gelten sollen.

Daher wurden in den verschiedenen Problemfeldern zahlreiche Handlungsansätze vorgeschlagen, die es näher zu prüfen gilt. Vielfach dürften die Vorschläge regelungstechnisch einfach und ohne größere Systemwidersprüche umzusetzen sein.



## KONTAKT

Christian Maaß

HIR Hamburg Institut Research gGmbH  
Paul-Neumann-Platz 5  
22765 Hamburg

Tel.: +49 (40) 39106989-0  
[info@hamburg-institut.com](mailto:info@hamburg-institut.com)  
[www.hamburg-institut.com](http://www.hamburg-institut.com)