

# MEHR FERNWÄRME BRAUCHT MEHR VER- BRAUCHERSCHUTZ

Gemeinsames Forderungspapier des Deutschen Mieterbunds und des Verbraucherzentrale Bundesverbands anlässlich des Fernwärmegipfels des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen am 12. Juni 2023

9. Juni 2023

## **Impressum**

**Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

**Deutscher Mieterbund e. V.**

*Littenstraße 10  
10179 Berlin*

# INHALT

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>  | <b>3</b> |
| <b>II. HINTERGRUND</b>   | <b>3</b> |
| <b>III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN</b>   | <b>4</b> |
| 1. Verbraucherrechte in der AVBFernwärmeV stärken                                | 4        |
| 1.1 Verbesserung der Transparenzvorschriften                                     | 5        |
| 1.2 Konkretere Vorgaben bei der Formulierung der Preisänderungsklauseln          | 5        |
| 1.3 Keine Versorgungssperre von Mieter:innen bei Zahlungsverzug der Vermieter:in | 6        |
| 2. Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht                            | 7        |
| 3. Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs                               | 7        |
| 4. Reform der Modernisierungsumlage  | 8        |

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesregierung bemisst dem Ausbau und der Dekarbonisierung von Wärmenetzen eine wichtige Rolle im Rahmen der Energiewende zu. Mit der Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung soll der Anteil von leitungsgebundener Wärme an der Versorgung des Gebäudesektors in den kommenden Jahren deutlich steigen. Derzeit sind Verbraucher:innen, die Fernwärme nutzen, allerdings auch mit einer Reihe spezifischer Probleme konfrontiert. So klagen Fernwärmekund:innen oftmals über lange Vertragslaufzeiten und ein geringes Maß an Transparenz oder sie können Preiserhöhungen nicht nachvollziehen. Wer mit seinem Wärmeversorger unzufrieden ist, kann diesen jedoch nicht wechseln, da es in jedem Wärmenetz nur einen Anbieter gibt (Monopolmarkt). In manchen Gemeinden haben Verbraucher:innen aufgrund eines kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs keine freie Wahl über ihre Heizung und müssen sich an ein Wärmenetz anschließen lassen.

Der Deutsche Mieterbund (DMB) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordern, dass vor dem Aus- und Umbau der Wärmenetze die Rahmenbedingungen für die Verbraucher:innen verbessert werden müssen. Mehr Fernwärme muss gleichzeitig auch mehr Verbraucherschutz bedeuten. Nur so können Wärmenetze zu einer attraktiven Lösung für eine zunehmende Zahl von Verbraucher:innen werden, die zudem in der Bevölkerung die notwendige Akzeptanz besitzt.

## Der DMB und der vzbv fordern:

- ❖ Stärkung der Verbraucherrechte durch die umgehende verbraucherfreundliche Novellierung der Fernwärmeverordnung
- ❖ Einführung einer systematischen und bundeseinheitlichen Preisaufsicht
- ❖ Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs
- ❖ Reform der Modernisierungsumlage

# II. HINTERGRUND

Am 2. Juni 2023 haben das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) einen gemeinsamen Referentenentwurf für ein Wärmeplanungsgesetz (WPG) veröffentlicht<sup>1</sup> und in die Verbändeanhörung gegeben. Hierbei handelt es sich um die Umsetzung des im Koalitionsvertrag beschlossenen Vorhabens, den Ausbau von Wärmenetzen durch eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung zu fördern und den Anteil von klimaneutral erzeugter Wärme bis 2030 auf 50 Prozent zu erhöhen. Dies ist eine wichtige Maßnahme, denn anders als bei der Stromerzeugung, steht die Nutzung erneuerbarer Energien (EE) in der Fernwärme noch ganz am Anfang und macht nur einen Anteil von knapp 19 Prozent aus. So werden in Wärmenetzen derzeit vor allem Erdgas (47 Prozent) und Kohle (19 Prozent) eingesetzt.

---

<sup>1</sup> BMWSB, 2023: Entwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze; <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Waermeplanung.html>, aufgerufen am 08.06.2023

Derzeit wird in rund sechs Millionen der 43 Millionen deutschen Haushalte mit leitungsgebundener Wärme geheizt, was rund 14 Prozent entspricht. In Mieterhaushalten liegt der Anteil sogar bei 18 %. Die Wärmenetze sind jedoch nicht gleichmäßig über das gesamte Bundesgebiet verteilt. Einerseits gibt es im Osten Deutschlands deutlich mehr Wärmenetze als in anderen Regionen. Andererseits spielt Fernwärme vor allem in Städten und weniger auf dem Land eine Rolle. So zählen Fernwärmenetze im urbanen Raum zu den zentralen Energieinfrastrukturen. In Berlin etwa beziehen etwa 40 Prozent der Wohnungen Fernwärme. Dadurch ergibt sich, dass insbesondere Mieter:innen in Mehrfamilienhäusern mit Fernwärme versorgt werden. Eigentümer:innen von Ein- und Zweifamilienhäusern sind seltener an ein Wärmenetz angeschlossen. Die Bedeutung von Wärmenetzen wird zudem durch den zunehmenden Ersatz von Öl- und Gasheizungen in den kommenden Jahren signifikant steigen. Der Branchenverband Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) geht davon aus, dass sich die Anzahl der Haushalte mit Wärmenetzanschluss bis 2050 verdreifachen könnte.<sup>2</sup>

Der DMB und der vzbv begrüßen, dass die Bundesregierung einen verstärkten Fokus auf die Entwicklung der Wärmenetze legt. Umso wichtiger ist es, dass zuvor die Rechte der Verbraucher:innen in diesen unregulierten Monopolmärkten gestärkt werden.

## III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

### 1. VERBRAUCHERRECHTE IN DER AVBFERNWÄRMEV STÄRKEN

Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) enthält die wesentlichen Bestimmungen für das Verhältnis zwischen Fernwärmeversorgungsunternehmen und ihren Kund:innen. Seit ihrem Inkrafttreten Anfang der 1980er Jahre wurde die AVBFernwärmeV nur wenig angepasst. So ist die Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes der letzten 20 Jahre am Fernwärmemarkt weitgehend vorbeigegangen. Dies ist zum Teil systemisch begründet, da es in einem Wärmenetz immer nur einen Anbieter gibt. Es handelt sich hierbei um natürliche Monopole<sup>3</sup>, ein Wettbewerb findet nicht statt. Aber auch eine Regulierung dieser Monopolmärkte hat nicht stattgefunden, weshalb die Stellung der Verbraucher:innen gegenüber den Fernwärmeversorgungsunternehmen ungleich schwächer ist als im Strom- oder Gasmarkt. So sind die Verbraucher:innen den Preisforderungen und Konditionen ihres Versorgers weitestgehend ausgeliefert. Weder können sie sich gegen eine übermäßige Preiserhöhung zur Wehr setzen, noch können sie ihr durch Anbieterwechsel ausweichen.

Die Bundesregierung muss daher den im vergangenen Jahr begonnenen Prozess zur Novellierung der AVBFernwärmeV endlich zum Abschluss bringen. Insbesondere vor dem Hintergrund des in den kommenden Jahren zu erwartenden Ausbaus der Wärmenetze muss sichergestellt werden, dass das Verbraucherschutzniveau für leitungsgebundene Wärme auf ein vergleichbares Niveau wie bei der Strom- und Gasversorgung

---

<sup>2</sup> Vgl. heise.de, 05.06.2034: Fernwärmebranche: Verdreifachung der Wärmenetzanschlüsse bis 2050 möglich; <https://www.heise.de/news/Fernwaermebranche-Verdreifachung-der-Waermenetzanschluesse-bis-2050-moeglich-9164151.html>, aufgerufen am 06.06.2023

<sup>3</sup> Ein sogenanntes natürliches Monopol liegt vor, wenn die Gesamtkosten, um ein Produkt oder eine Dienstleistung bereitzustellen, geringer sind, wenn nur ein Anbieter vorhanden ist als wenn mehrere Anbieter auf dem Markt tätig sind. Auf den entsprechenden Märkten bilden sich dementsprechend automatisch Monopole.

gehoben wird. Nach Ansicht des DMB und vzbv müssen bei der Novellierung der AVB-FernwärmeV unter anderem folgende Punkte beachtet werden:

### 1.1 Verbesserung der Transparenzvorschriften

Die AVBFernwärmeV enthält zwar grundsätzlich Vorgaben zur Veröffentlichung von Preis- und Transparenzangaben.<sup>4</sup> Diese Angaben sind in vielen Fällen jedoch nicht gebündelt an einer Stelle auf den jeweiligen Webseiten der Anbieter verfügbar, sondern häufig über verschiedene Dateien verteilt und an verschiedenen Stellen der Webseite abrufbar. Zudem folgen die Daten keiner einheitlichen Nomenklatur. Insbesondere die Bezeichnung von verwendeten Preisindizes (zum Beispiel für Brennstoffkosten) wird sehr unterschiedlich gehandhabt, eine Verlinkung auf die Quelle im Internet erfolgt meist nicht. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit für die Verbraucher:innen erheblich und erfüllt nicht den beabsichtigten Zweck einer leichten Zugänglichkeit der Daten. In vielen Fällen werden die geltenden Veröffentlichungspflichten auch nicht oder nur unzureichend erfüllt.<sup>5</sup>

#### FORDERUNG

Der DMB und der vzbv fordern, die Veröffentlichung aller Bestandteile der Versorgungsbedingungen und Transparenzangaben in einer einzigen, einheitlich benannten Datei vorzuschreiben. In dieser Datei ist die Verlinkung auf alle in der Preisformel verwendeten Indizes verpflichtend zu machen.

### 1.2 Konkretere Vorgaben bei der Formulierung der Preisänderungsklauseln

Wärmelieferverträge werden überwiegend mit einer Laufzeit von zehn Jahren abgeschlossen. Da die Kostenentwicklung für ein Wärmeversorgungsunternehmen über einen so langen Zeitraum nicht vorhersehbar ist, sind in fast allen Verträgen Formeln enthalten, die sowohl die maßgeblichen Kosten des jeweiligen Versorgers (Kostenelement) als auch die allgemeine Preisentwicklung auf dem Wärmemarkt (Marktelement) abbilden. Durch diese Preisänderungsklauseln können Versorger Kostensteigerungen automatisch an ihre Kund:innen weitergeben, ohne dass Lieferverträge geändert oder die Kund:innen über Preisänderungen gesondert informiert werden müssen. Dies ist einer der fundamentalen Unterschiede zu Strom- und Gaslieferverträgen, bei denen jede Preisänderung eine Vertragsänderung bedeutet, die wiederum ein Recht auf eine Benachrichtigung über die Preisänderung und eine außerordentliche Kündigung durch die Kund:innen begründet.

Grundsätzlich können Versorger die in ihren Preisänderungsformeln verwendeten Indizes für die Abbildung ihrer Kosten frei wählen. Allerdings müssten nach geltender Rechtslage die Formeln so ausgestaltet sein, dass sich der Preis insoweit ändert, wie sich die tatsächlichen Kosten bei Erzeugung oder Bereitstellung der Fernwärme durch das jeweilige Versorgungsunternehmen ändern. Hier sollte im Sinne der Transparenz

---

<sup>4</sup> Fernwärmeversorger sind verpflichtet ihre allgemeinen Versorgungsbedingungen, einschließlich der dazugehörigen Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten, sowie eindeutige Verweise auf die Quellen verwendeter Indizes und Preislisten barrierefrei im Internet zu veröffentlichen. Auch Informationen über die Netzverluste in Megawattstunden pro Jahr müssen veröffentlicht werden.

<sup>5</sup> vzbv, 2022: Fernwärme bleibt für Verbraucher:innen zu intransparent. Untersuchung des vzbv zeigt Defizite bei der Umsetzung von Transparenzvorschriften durch Fernwärmeanbieter; <https://www.vzbv.de/publikationen/fernwaerme-bleibt-fuer-verbraucherinnen-zu-intransparent>, aufgerufen am 07.06.2023

und Vergleichbarkeit eine von unabhängiger Stelle zur Verfügung gestellte und überwachte Liste an Preisindizes definiert werden, aus denen die Versorger auswählen können.

Hinsichtlich des Preisglieds zur Abbildung des Wärmemarkts können Versorger entweder einen von öffentlicher Stelle bereitgestellten spezifischen Index für den Wärmemarkt (wie zum Beispiel einen der Fernwärme- und Heizkosten-Indizes des Statistischen Bundesamts<sup>6</sup>) oder auch einen einzelnen Brennstoff-Index (wie zum Beispiel EEX End of Day<sup>7</sup>) verwenden. Um zu verhindern, dass Preissprünge eines Brennstoffs – wie sie im Jahr 2022 bei Gas zu beobachten waren – übermäßig auf den Fernwärmepreis für Verbraucher:innen durchschlagen, sollten die Vorgaben zur Abbildung des Wärmemarkts deshalb präziser formuliert und die Verwendung eines einzelnen Brennstoff-Index ausgeschlossen werden.

### **FORDERUNG**

Der DMB und der vzbv fordern, dass die Indizes für die Abbildung des Kostenelements aus einer von einer unabhängigen Stelle zusammengestellten und überwachten Liste ausgewählt werden müssen.

Das Preisglied für die Abbildung des Marktelements sollte durch einen öffentlich verfügbaren, in seiner Berechnung nachvollziehbaren Index für Wärme abgebildet werden.

### **1.3 Keine Versorgungssperre von Mieter:innen bei Zahlungsverzug der Vermieter:in**

In fernwärmebeheizten Mehrfamilienhäusern sind zumeist nicht die Mieter:innen Vertragspartner des Versorgers, sondern die jeweilige Vermieter:in, die entsprechend auch das Entgelt an den Versorger zahlt. Die Mieter:innen entrichten an die Vermieter:in eine Heizkostenvorauszahlung, über die jährlich abgerechnet wird. Gerät eine Vermieter:in in Zahlungsverzug, kann der Versorger die Belieferung mit Fernwärme unter bestimmten Voraussetzungen einstellen, auch wenn die Mieter:innen des betroffenen Wohngebäudes ihre Heizkostenvorauszahlungen ordnungsgemäß entrichtet haben.

Die Einstellung der Wärmeversorgung in einer Wohnung kann zu untragbaren Verhältnissen für die dort wohnenden Menschen führen. Im Extremfall wird die Wohnung unbewohnbar und die Mieter:innen werden in ihrer Gesundheit gefährdet. Die Vermieter:in als Verursacher:in hingegen ist – sofern sie nicht selbst im selben Haus wohnt – von einer Liefersperre nicht unmittelbar betroffen. Versorgungssperren gegenüber Mieter:innen bei Rückständen der Vermieter:in sollten deshalb generell unzulässig sein, sofern diese nicht in Verzug mit ihren Mietzahlungen sind. Zumindest aber muss Mieter:innen eine angemessene Möglichkeit eröffnet werden, eine Sperre zu verhindern oder auch aufzuheben.

### **FORDERUNG**

Der DMB und der vzbv fordern, dass Mieter:innen mit leitungsgebundener Wärme versorgten Wohngebäuden vor Energiesperren aufgrund eines Zahlungsverzugs ihrer Vermieter:in geschützt werden.

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt: Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz) - Lange Reihen der Fachserie 17 Reihe 2 von Januar 2005 bis Juni 2022; <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/Publikationen/Downloads-Erzeugerpreise/erzeugerpreise-lange-reihen-pdf-5612401.html>; aufgerufen am 06.06.2023

<sup>7</sup> Hierbei handelt es sich um einen Börsenpreisindex für Erdgas. Vgl. European Energy Exchange: natural gas market data; <https://www.powernext.com/spot-market-data>, aufgerufen am 06.06.23

## 2. EINFÜHRUNG EINER BUNDESEINHEITLICHEN PREISAUFSICHT

Obwohl es sich bei Wärmenetzen um natürliche Monopole handelt, bei denen die Anbieter keinen Wettbewerb fürchten müssen, erfolgt nach wie vor keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung in diesem Sektor. Da zumindest mittelfristig nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich für einzelne Netze ein funktionierender Wettbewerb entwickelt, sollte dies geändert werden.

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

### FORDERUNG

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

## 3. ABSCHAFFUNG DES ANSCHLUSS- UND BENUTZUNGSZWANGS

Kommunen können unter bestimmten Bedingungen für bestimmte Gebiete einen Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) an ein dort vorhandenes Wärmenetz erlassen. Rechtsgrundlage für die Einführung eines ABZ sind die jeweiligen Gemeinde- beziehungsweise Kommunalordnungen der Bundesländer. Dies bedeutet, dass Eigentümer:innen in diesen Gebieten keine freie Wahl über das genutzte Heizsystem haben, sondern sich an das Wärmenetz anschließen lassen müssen. Rechtlich begründet werden die ABZ entweder mit einem konkreten Grund, wie beispielsweise Klima- oder Umweltschutz, oder über ein allgemeines „öffentliches Bedürfnis“.<sup>8</sup>

Der DMB und der vzbv sehen die Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs kritisch. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich – wie bereits beschrieben – bei Fernwärmenetzen um unregulierte Monopole handelt und die Rechte von Wärmekund:innen gegenüber ihrem Versorger deutlich schwächer ausgeprägt sind als bei anderen Formen des Heizens, ist es aus Gründen des Verbraucherschutzes bedenklich, dass Menschen gezwungen werden, sich in diese Vertragsverhältnisse zu begeben. Nach Ansicht von DMB und vzbv sollte die Möglichkeit der Kommunen einen ABZ einzuführen, gänzlich abgeschafft oder zumindest stark eingeschränkt werden. Wärmenetze sollten durch Nachhaltigkeit und wettbewerbsfähige Preise überzeugen und sich nicht auf einen behördlichen Zwang berufen können.

### FORDERUNG

Der DMB und der vzbv fordern die Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs.

---

<sup>8</sup> Vgl. AGFW: Anschluss- und Benutzungszwang; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/recht/anschluss-und-benutzungszwang>, aufgerufen am 06.06.2023



#### 4. REFORM DER MODERNISIERUNGSUMLAGE

Im Mietwohnungsbereich besteht die Situation, dass ausschließlich die Vermieter:innen Investitionsentscheidungen für oder gegen ein bestimmtes Heizsystem treffen. Sofern es sich beim Anschluss an ein Fernwärmenetz um eine Modernisierungsmaßnahme handelt, können die dafür anfallenden Kosten vollständig auf die Mieter:innen umgelegt werden. Vermieter:innen können acht Prozent der Investitionskosten auf die jährliche Miete umlegen.<sup>9</sup> Diese Umlage ist dabei an keinerlei Vorgaben zu Energieeinsparungen oder zur Effizienz des Systems gekoppelt, und die Mieterhöhung erfolgt zeitlich unbefristet. Weiterhin erfolgt häufig keine korrekte Trennung zwischen umlagefähigen Modernisierungskosten und nicht umlagefähigen Instandhaltungskosten, weil dies rechtlich nicht eindeutig geregelt ist. Auch steht es Vermieter:innen aktuell frei, ob sie kostensenkende Fördermittel beantragen oder die Investitionskosten im Rahmen der Modernisierungsumlage vollständig auf die Mieter:innen umlegen. Durch diese Fehlreize führt ein Austausch der Heizung in der Praxis häufig zu deutlichen Mieterhöhungen. Energetische Modernisierungen sollten jedoch wärmietenneutral sein. Klimagerechtes Wohnen muss für alle privaten Haushalte bezahlbar sein.

Eine sozialgerechte Reform durch die Absenkung der Modernisierungsumlage ist daher dringend geboten. Zudem muss gewährleistet werden, dass Erhaltungsmaßnahmen, also Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten ebenso wie Fördermittel, korrekt von den Modernisierungskosten abgezogen werden.

##### **FORDERUNG**

Der DMB und der vzbv fordern eine Reform der Modernisierungsumlage, um bezahlbares und klimagerechtes Wohnen für alle Mieter:innen zu gewährleisten.

So muss neben einer Absenkung der Modernisierungsumlage insbesondere die Trennung zwischen Instandhaltungs- und Modernisierungskosten eindeutig geregelt und der Abzug von Fördermitteln eindeutig geregelt werden.

---

<sup>9</sup> Dabei dürfen die Mieten modernisierter Wohnungen innerhalb von sechs Jahren um nicht mehr als 3 Euro pro Quadratmeter steigen. Bei Wohnungen mit einer Miete bis 7 Euro pro Quadratmeter beträgt diese Kappungsgrenze 2 Euro.