

# Faire und bezahlbare Fernwärme für Mietende

---

Forderungspapier des Deutschen Mieterbundes

**10.06.2024**

---

**Deutscher Mieterbund e.V.**

Littenstraße 10

10178 Berlin

[www.mieterbund.de](http://www.mieterbund.de)

**Ansprechpartner:in**

Anna Wolff

Referentin Wohnungs- und Mietenpolitik

[anna.wolff@mieterbund.de](mailto:anna.wolff@mieterbund.de)



## Fernwärme im Mietwohnungssektor

Der Fernwärme kommt bei der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung eine zentrale Rolle zu. Die Bundesregierung plant, dass **mittelfristig jährlich mindestens 100.000 Gebäude an Fernwärme angeschlossen werden sollen**.<sup>1</sup> Derzeit sind es jährlich ca. 80.000 Wohnungen<sup>2</sup>, etwa ein Viertel der neu gebauten Wohnungen wird mit Fernwärme versorgt. Fernwärme wird dabei aktuell noch überwiegend fossil erzeugt, der Anteil der erneuerbaren Energien liegt bei ca. 17 Prozent<sup>3</sup>. Dieser Anteil soll auf 50 Prozent im Jahr 2030 und 80 Prozent im Jahr 2040 angehoben werden. 2045 sollen alle Netze klimaneutral sein.

Der Aus- und Umbau der Fernwärme mit erneuerbaren Energien wird in den nächsten zwei Jahrzehnten **hohe Investitionen sowohl in Wärmeerzeugungsanlagen als auch in Wärmenetze und Infrastrukturen** erforderlich machen. Geschätzt werden bis 2030 etwa 3,3 Milliarden Euro pro Jahr benötigt.<sup>4</sup> Bislang fehlt es an einem schlüssigen Konzept, wie diese Investitionen **finanziert werden** sollen, ohne sie auf Endverbraucher allein abzuwälzen. Dies ist jedoch dringend geboten, da die Energiewende eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und die Kosten dafür fair verteilt werden müssen.

Der Anteil; der Mietwohnungen der mit Fernwärme beheizt wird, liegt über dem Bundesdurchschnitt.

Mieterhaushalte werden deutlich häufiger mit Fernwärme beheizt als der Durchschnitt: Von etwa 7 Millionen mit Fernwärme beheizten Haushalten sind 5,6 Millionen Mieterhaushalte. Etwa 4 Millionen davon haben ein durchschnittliches monatliches Haushaltsnettoeinkommen von unter 3000 Euro.<sup>5</sup> Energiepreissteigerungen treffen diese Haushalte besonders stark, denn Mietende haben ein deutlich geringeres durchschnittliches Einkommen als Eigentümerhaushalte. Über die Hälfte der 21 Millionen Mieterhaushalte in Deutschland gehört zum untersten Einkommensdrittel und 7 Millionen Mieterhaushalte sind bereits mit ihren Wohnkosten überlastet.<sup>6</sup>

Nach dem Ende der Energiepreiskrise mehren sich die Beratungsfälle Ende 2023 und 2024 bei den Mietervereinen vor Ort von mit Fernwärme oder Wärmelieferung versorgten Haushalten **über Nachzahlungsforderungen im vierstelligen Bereich**.<sup>7</sup> Eine Untersuchung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zeigt zudem, dass durch den Wegfall der Energiepreisbremsen weitere Mehrbelastungen drohen.<sup>8</sup>

Diese massiven Kostensteigerungen sind auch auf die besondere Marktsituation der Fernwärme zurückzuführen, denn es handelt sich in der Regel um **natürliche Monopole**. Anders als im Strom- und Gasmarkt, in denen zwischen verschiedenen Versorgern in einem Netz gewählt werden kann, ist der Anbieter eines Fernwärmenetzes in der Regel auch der einzige Versorger. Er darf langfristige Lieferverträge schließen und mit Hilfe von Preisanpassungsklauseln den **Energiepreis während der Vertragslaufzeit erhöhen**. Neben der „klassischen Fernwärme“ nutzen derzeit Geschäftsmodelle über gewerbliche Wärmelieferungen das sog. **Wärmecontracting**, dieselben Regelungen, also langfristige Vertragsbindungen mit Preisanpassungsklauseln, die den Preisdruck verschärfen können.

**Mietende befinden sich bei dieser Marktlage in einer besonders vulnerablen Position:** Sie sind in der Regel nicht Vertragspartner des Fernwärmeversorgers oder Wärmelieferanten, sondern müssen die Kosten im Rahmen der jährlichen Betriebskostenabrechnung tragen. Mietrechtliche Ansprüche zur Senkung von Wärmepreisen auf Basis des Wirtschaftlichkeitsgebotes und der Transparenz scheitern bislang weitgehend, auch wegen restriktiver Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes. Daher benötigen Mietende angemessene und transparente Regeln, um vor der Weitergabe unangemessener Kosten geschützt zu sein.

## Die Perspektive von Mieterinnen und Mietern

Werden Wohngebäude mit Fernwärme versorgt, sind Mietende zwar diejenigen, die die erzeugte Wärme nutzen, sie haben aber in der Regel keinen Vertrag mit dem Fernwärmeversorger. Denn Fernwärme kommt überwiegend in Gebäuden mit einer zentralen Wärmeversorgung zum Einsatz. Hier schließen die Vermietenden mit dem Versorger einen Vertrag über die Belieferung des Gebäudes mit Wärme. Die Kosten legen Vermietende dann regelmäßig als Betriebskosten auf die Mietenden der einzelnen Wohnungen im Rahmen der jährlichen Betriebskostenabrechnung um. Dies gilt auch, wenn Vermietende für die Wärmelieferung einen Wärmecontractor beauftragt haben. Dessen Vergütung wird ebenfalls über die Betriebskostenabrechnung umgelegt.

Mieterinnen und Mieter sind in der Fernwärmeversorgung besonders schutzbedürftig: Sie nutzen und zahlen die erzeugte Wärme, sind aber in der Regel nicht Vertragspartner von Lieferanten.

Für die jährliche Abrechnung gilt dabei der **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit**. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Vermietende, die ihre Kosten auf Mietende umlegen können, kein Eigeninteresse haben, sich bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilie preis- und kostenbewusst zu verhalten. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besagt, dass Vermietende zwar frei entscheiden können, wie sie ihre Immobilie bewirtschaften und die Wärmeversorgung einrichten. Die damit verbundenen **Kosten müssen Mietende aber nur tragen, soweit sie wirtschaftlich sind**. Wirtschaftlich sind solche Kosten, die einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis entsprechen. Den unwirtschaftlichen Teil der abgerechneten Kosten müssen Vermietende selbst tragen.<sup>9</sup>

Verstoßen Vermietende gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit haben Mietende nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) einen Anspruch auf Schadensersatz, der darauf gerichtet ist, dass sie von den unwirtschaftlichen Kosten befreit werden und sie nicht zahlen müssen. Diese rechtliche Konstruktion bedingt, dass **Mietende im Streitfall darlegen und beweisen müssen**, dass Vermietende unwirtschaftliche Kosten abgerechnet haben.<sup>10</sup> Dies ist aktuell **nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln**. Mietende sind verpflichtet, konkret darzulegen, dass eine Versorgung durch einen günstigeren Wärmelieferanten möglich gewesen wäre.<sup>11</sup> Bei der „klassischen“ Fernwärme gibt es jedoch in der Regel keinen anderen Anbieter vor Ort. Bei anderen Formen der gewerblichen Wärmelieferung (Contracting) gibt es in größeren Städten zumeist mehrere Anbieter.

<sup>1</sup> Vgl. BMWK: Mehr Tempo bei der Transformation der Wärmeversorgung. Wärmenetze klimaneutral aus- und umbauen. 12.06.2023, [Link](#).

<sup>2</sup> Vgl. Burkhardt & Blesl (2023): Ariadne-Analyse: Wandel der Fernwärme im Kontext des Kohleausstiegs und der aktuellen Gaskrise, [Link](#).

<sup>3</sup> Die Erneuerbare Energien in der Fernwärme stammen aktuell hauptsächlich aus Biomasse und biogenen Abfall. Geothermie, Solarthermie, Umwelt- und Abwärme spielen aktuell so gut wie keine Rolle.

<sup>4</sup> Vgl. Hamburg Institut & Prognos (2020): Perspektive der Fernwärme, [Link](#).

<sup>5</sup> Vgl. Mikrozensus 2022 Wohnen in Deutschland. Wohnsituation privater Haushalte, Tabelle zu Energieart der Beheizung, [Link](#).

<sup>6</sup> Vgl. Öko-Institut (2023): Wohn- und Energiekostenbelastung von Mietenden. Studie für den Deutschen Mieterbund, [Link](#).

<sup>7</sup> Vgl. NDR: Fernwärme: Wenn die Nachzahlung zu schlaflosen Nächten führt, 31.01.2024, [Link](#); tagesschau.de: Wenn fast 2000 Euro Nachzahlung fällig werden, 17.02.2024, [Link](#); tagesspiegel.de: Deutsche Wohnen fordert 3400 Euro, 29.01.2024, [Link](#); Mieterverein Göttingen: Heizkostenschock in Göttingen Grone-Süd, 24.02.2024, [Link](#).

<sup>8</sup> Vgl. Vzbv: Aus der Preisbremsen kommt Fernwärmekunden teuer zu stehen, 01.02.2024, [Link](#).

<sup>9</sup> BGH, Urt. v. 6.7.2011 – VIII ZR 340/10; BGH, Urt. v. 28.11.2007 – VIII ZR 243/06.

<sup>10</sup> BGH, Urt. v. 6.7.2011 – VIII ZR 340/10; BGH, Urt. v. 25.1.2023 – VIII ZR 230/21.

<sup>11</sup> BGH, Urt. v. 13.06.2007 – VIII ZR 78/06.

**Der Nachweis, dass ein anderes Unternehmen die Wärmeversorgung zu günstigeren Konditionen ermöglicht hätte, ist von Mieterinnen und Mietern praktisch nicht zu führen.** Denn sie müssten hierfür konkrete Vergleichsangebote anderer Anbieter für das betreffende Gebäude vorlegen. **Hierfür sind Angaben zur Beschaffenheit des Gebäudes und der Heizungsanlage notwendig, über die nur Vermietende verfügen.** Es braucht daher angemessene und transparente Regelungen, damit Mieterinnen und Mieter in der Lage sind, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit darzulegen und ggf. zu beweisen.

Problematisch ist zudem die **fehlende Unterscheidung zwischen „klassischer“ Fernwärme und anderen Formen der gewerblichen Wärmelieferung, wie dem Contracting.** Denn oft ist zweifelhaft, ob der Anwendungsbereich der Verordnung über Allgemeine Bindungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) mit der Möglichkeit zur Vereinbarung langer Vertragsbindungszeiten und automatischer Preisanpassungen überhaupt gegeben ist. Zudem sind die Vorgaben für die Ermittlung von Preisanpassungen gesetzlich nicht hinreichend konkretisiert, um Preisanpassungen auf ihre Zulässigkeit prüfen zu können (s.u.). Dies erschwert es wiederum für Mietende, sich auf das Wirtschaftlichkeitsgebot zu berufen, wenn Vermietende unzulässige Preiserhöhungen eines Fernwärmeversorgers oder Wärmecontractors an Mietende weitergeben.

Von zentraler Bedeutung ist auch **der Grundsatz der Kostenneutralität nach § 556c BGB.** Die Vorschrift wurde im Jahre 2013 eingeführt und betrifft die erstmalige Umstellung der Wärmeversorgung von der Eigenversorgung durch Vermietende auf eine Fernwärmeversorgung oder eine gewerbliche Wärmelieferung im laufenden Mietverhältnis. Seither können Vermietende die Wärmeversorgung ohne Zustimmung der Mietenden umstellen. Zum Schutz der Mieterinnen und Mieter wurde jedoch geregelt, dass die Umstellung nicht mehr Kosten verursachen darf als die bisherigen Kosten der Eigenversorgung der Vermieterin oder des Vermieters. **Dieser Grundsatz stellt ein zentrales Schutzinstrument von Mieterinnen und Mietern dar, insbesondere in einem Monopolmarkt wie bei der Fernwärme.** Sie muss daher beibehalten werden und darf im Zuge des Ausbaus der Fernwärme nicht aufgeweicht werden.

Dem notwendigen Ausbau der Fernwärme müssen Verbesserungen beim Mieterschutz vorausgehen. Dies betrifft die Wärmelieferverordnung sowie die Verordnung über Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme.

## AVBFernwärmeV: Vertrags- und Preisgestaltung in der Fernwärme

Die 1980 in Kraft getretene Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) macht unter anderem Vorgaben zur Vertragsgestaltung, Abrechnung und zu Preisänderungen. Der Gesetzgeber begründete diese Regelungen mit „Leitungsgebundenheit und der damit verbundene Zwang zu hohen Investitionen.“<sup>12</sup>. So ermöglicht es die AVBFernwärmeV, abweichend vom allgemeinen Vertragsrecht, **Wärmelieferverträge über lange Zeiträume von bis zu 10 Jahren** abzuschließen.

Danach verlängert sich der Vertrag um weitere fünf Jahre, sofern er nicht mit einer Frist von neun Monaten vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt wird. Da sich innerhalb dieser langen Laufzeiten die Kosten des Versorgers ändern können, ermöglicht die AVBFernwärmeV zudem „**automatische**“ und **einseitige Preisanpassungen durch die Versorger** über sogenannte „Preisänderungsklauseln“ im § 24.<sup>13</sup> Diese Preisänderungsklauseln müssen sowohl die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen selbst (Kostenelement) als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt (Marktelement) angemessen berücksichtigen. Das **Kostenelement** muss über einen Indikator die „**tatsächliche Entwicklung** der Kosten des bei der Wärmeerzeugung des **überwiegend eingesetzten Energieträgers**“ abbilden<sup>14</sup>. Es müssen jedoch nicht die tatsächlichen Einkaufspreise des Versorgers abgebildet werden, sondern es darf der Index eines Energieträgers (z.B. ein **Börsenpreisindex Gas**) verwendet werden, zumindest sofern eine ähnliche Kostenentwicklung wie die Erzeugungskosten des Versorgers nachgewiesen werden kann.<sup>15</sup> Das **Marktelement soll die Preisverhältnisse am Wärmemarkt** wiedergeben und demnach auch eine dämpfende Funktion erfüllen, da damit auch andere Energieträger als Fernwärme bei der Preisbildung berücksichtigt werden. Beim Marktelement ist die Verwendung eines einzelnen Brennstoffindizes deutlich infrage zu stellen, da ein einzelner Index die Entwicklung auf dem Wärmemarkt in der Regel nicht ausreichend abbilden dürfte.<sup>16</sup> Zu welchen Anteilen Markt- und Kostenelement in die Formel einfließen, ist vom Gesetzgeber bisher nicht geregelt. Die bisherige Rechtsprechung legt eine häftige Gewichtung nahe.

## Unzureichende Vorgaben für die Preisgestaltung in natürlichen Monopolen

Die aktuellen Regelungen in der AVBFernwärmeV bieten keinen ausreichenden Schutz für Mieterinnen und Mietern vor überdurchschnittlichen Energiekostenbelastungen. Dies liegt auch darin begründet, dass im § 24 **sehr wenige Vorgaben zur genauen Ausgestaltung der Preisänderungsklauseln** gemacht werden, obwohl es sich bei der **Fernwärme in der Regel um Monopolmärkte** handelt. Bereits 2012 hat das Bundeskartellamt festgehalten, dass der „etablierte Versorger eine beherrschende Stellung inne [hat], d. h. er verfügt über wettbewerblich nicht kontrollierte Verhaltensspielräume.“<sup>17</sup> Diese mangelnden Vorgaben führen in der Praxis mindestens zu Grauzo-

---

<sup>12</sup> Amtliche Begründung zur Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme, Verordnung vom 20. Juni 1980, (BGBl. I S. 742)21, [Link](#).

<sup>13</sup> Eine einseitige Änderung der Preisänderungsklauseln wurde in einer kleinen Reform der AVBFernwärmeV im Jahr 2021 eingeschränkt (§ 24 Abs 4, Satz 4 AVBFernwärmeV).

<sup>14</sup> BGH, Urt. v. 27.09.2023 – VIII ZR 249/22, Rz. 34.

<sup>15</sup> Vgl. Legler (2023): Die Preisänderungsklausel in Wärmelieferverträgen nach der AVBFernwärmeV: Aktuelle Rechtslage und mögliche Ansätze zu einer etwaigen (normativen) Weiterentwicklung – eine rechtsgutachterliche Untersuchung – erstellt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., [Link](#).

<sup>16</sup> Vgl. Ebd. S. 40

<sup>17</sup> Bundeskartellamt (2012): Sektoruntersuchung Fernwärme, [Link](#).

nen in der Anwendung. So hat das **Bundeskartellamt** im November 2023 gegen sechs Stadtwerke und Fernwärmeversorger Verfahren wegen des Verdachts auf **missbräuchlich überhöhte Preissteigerungen** zwischen Januar 2021 und September 2023 eröffnet.

Insbesondere Preisänderungsklauseln, die sich stark auf (Börsen-)Preisindizes für Gas beziehen, haben bei Abrechnungen aus dem Jahr 2022 zu extrem hohen Nachzahlungsforderungen bei mit Fernwärme versorgten Haushalten geführt. Es ist demnach möglich, dass ein Fernwärmeversorger, der selbst Gas aus langfristigen (und günstigeren) Lieferverträgen bezieht, in seinen Preisänderungsklauseln volatile Börsenpreisindizes des kurzfristigen Gasmarktes verwendet. **Die aktuelle Regelungslücke ermöglicht es Versorgern daher, Kosten abzurechnen, die ihnen gar nicht entstanden sind.**

Die Zulässigkeit der Verwendung solcher Gaspreisindizes vom Spotmarkt, der durch sehr kurzfristige Schwankungen geprägt ist, insbesondere im Marktelement, wird mindestens hinterfragt.<sup>18 19</sup> Auch aus Sicht des Deutschen Mieterbundes sind sie nicht geeignet, die Preisverhältnisse am Wärmemarkt angemessen darzustellen. Dennoch wird ein Börsenpreisindex von Gas derzeit in vielen Preisänderungsklauseln im Marktelement zu finden sein. Diese fehlenden bzw. ungenauen Vorgaben führen dazu, dass deren Rechtmäßigkeit im Zweifelsfall gerichtlich geklärt werden muss, dabei aber immer nur einzelne Preisänderungsklauseln einzelner Versorger überprüft werden.

Aus Kundensicht ist weiterhin problematisch, dass diese **Preisanpassungen durch die Preisänderungsklauseln „automatisch“ erfolgen**, d. h. sie werden nicht über die Preisänderungen informiert, sondern müssen sich diese selbst anhand (meist mathematisch anspruchsvoller) Formeln berechnen. Zwar müssen die Berechnungsfaktoren nach § 24 Abs 4 Satz 2 AVBFernwärmeV vollständig und in allgemein verständlicher Form ausgewiesen werden, eine leicht zugängliche Information über den aktuellen Preis pro kWh ist jedoch nicht in einfacher Form verfügbar. Zugleich gibt es anders als bei Strom- und Gaslieferverträgen kein Sonderkündigungsrecht bei Preiserhöhungen, stattdessen sind die Preiserhöhungen im Rahmen der Preisänderungsklauseln hinzunehmen.

**Da Mietende in der Regel keinen direkten Vertrag mit dem Versorger haben, gestaltet sich eine gerichtliche Überprüfung solcher Preisänderungsklauseln nochmals schwieriger.** Werden die rechtlichen Vorgaben zur Gestaltung einer Preisänderungsklausel konkretisiert, kann angenommen werden, dass Vermietende diese bei Vertragsabschluss auf Richtigkeit überprüfen können und müssen. Dies würde die Beweislast von Mietenden im Falle eines Schadenersatzanspruchs (Berufung auf Gebot der Wirtschaftlichkeit) erleichtern.

Aus Mietersicht ist es dringend geboten, die Vorgaben für die Preisänderungsklauseln im § 24 der AVB Fernwärme zu konkretisieren.

---

<sup>18</sup> Vgl. Legler (2023): Die Preisänderungsklausel in Wärmelieferverträgen nach der AVBFernwärmeV: Aktuelle Rechtslage und mögliche Ansätze zu einer etwaigen (normativen) Weiterentwicklung – eine rechtsgutachterliche Untersuchung – erstellt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., [Link](#).

<sup>19</sup> BGH Urteil vom 19.07.2017, AZ: VIII ZR 268/15, Rn. 55, juris

Es ist daher aus Sicht des Deutschen Mieterbundes dringend geboten, konkrete Vorgaben für die Gestaltung von Preisänderungsklauseln im § 24 der AVBFernwärmeV zu ergänzen.<sup>20</sup> Im Fokus sollten dabei die bisher aufgeführten Probleme stehen, insbesondere das Kostenelement sollte die tatsächlich entstandenen Kosten aber mindestens den tatsächlich genutzten Energiemix abbilden und die Verwendung von volatilen Börsenpreisindizes sollte ausgeschlossen werden, dies gilt insbesondere für das Marktelement.

### Forderungen des Deutschen Mieterbundes zur AVBFernwärmeV

- **Konkrete Vorgaben für die Gestaltung von Preisänderungsklauseln**  
Es sind konkrete Vorgaben bzw. Muster für die Gestaltung von Preisänderungsklauseln, insbesondere der zulässigen Indizes im § 24 Abs. 4 und in einer Anlage zur AVBFernwärmeV einzuführen.
- **Vorgaben zum Kostenelement** müssen regeln, dass dieses **die tatsächlich entstandenen Kosten** und den für die Wärmeerzeugung verwendeten Energiemix abbildet.
- Die **Preisentwicklung des Wärmemarktes (Marktelement)** sollte über die **Verwendung des Wärmemarktindex des statistischen Bundesamtes** abgebildet und somit die Verwendung von Börsenpreisindizes ausgeschlossen werden.
- **Gewichtung von Kosten- und Marktelement** in den Preisänderungsklauseln:  
Im § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV Satz 1 ist festzuhalten, das Kosten- und Mengenelement jeweils zur Hälfte berücksichtigt werden müssen.

### Fehlende Preiskontrolle und Preisaufsicht in natürlichen Monopolen

Vermutlich kein anderer Energiemarkt weist eine derartige Struktur auf wie der Fernwärmemarkt. Es handelt sich um natürliche Monopole, anders als beim Strom- oder Gasnetz gibt es jedoch keine verpflichtende Teilnahme an Schiedsgerichtsverfahren für die Unternehmen<sup>21</sup> und auch keine Vorgaben zur Eigenkapitalverzinsung, wie dies für Strom- und Gasnetzbetreiber der Fall ist<sup>22</sup>. Darüber hinaus ermöglicht die AVBFernwärmeV in genau diesem Markt andere Vertragsgestaltungsmöglichkeiten als im allgemeinen Vertragsrecht, das im Strom- und Gasmarkt zur Anwendung kommt. Es handelt sich also um einen **Monopolmarkt mit langfristigen Lieferverträgen und automatischen Preisanpassungen, in dem keine systematische Erfassung der Preise und der Preiszusammensetzung erfolgt.**

---

<sup>20</sup> Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat im Jahr 2023 Dr. Dirk Legler mit einem Gutachten zur Weiterentwicklung der AVBFernwärmeV beauftragt und Vorschläge für diese erarbeitet, vgl. VzBV (2024) Für ein modernes Verbrauchrecht im Fernwärmesektor, [Link](#).

<sup>21</sup> Vgl. Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt. Endbericht der Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftlicher Verbraucherschutz, 01.02.2021, [Link](#).

<sup>22</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2023): Festlegungsentwurf zur Eigenkapitalverzinsung im Strom- und Gasbereich, [Link](#).

Auch das Bundeskartellamt spricht von den „letzten unregulierten natürlichen Monopolmärkten Deutschlands“<sup>23</sup> und hatte bereits 2012 festgestellt, „dass in einigen Fernwärmenetzgebieten Anhaltspunkte für einen Preishöhenmissbrauch bestehen“<sup>24</sup>. In einigen anderen europäischen Ländern, wie z. B. in Dänemark und den Niederlanden erfolgt bereits eine Preiskontrolle durch eine zuständige Regulierungsbehörde. In anderen Ländern wie z. B. Schweden gibt es Transparenzvorschriften.<sup>25</sup>

Die im Mai 2024 veröffentlichte „Transparenzplattform Fernwärme“ der drei Fernwärmeverbände Deutschlands AGFW, BDEW und VKU bildet rund die Hälfte des Fernwärmemarktes ab und soll zu mehr Preistransparenz beitragen.<sup>26</sup> Auch wenn eine verbesserte Transparenz für Fernwärmekunden zu begrüßen ist, schafft sie für die Kunden in konkreten Fernwärmeverträgen keinerlei Abhilfe, da ein Versorgerwechsel in der Regel nicht möglich ist. **Dies begründet die Notwendigkeit einer systematischen Preiskontrolle und Anlaufstelle für Fernwärmekunden.**

Freiwillige Transparenzmaßnahmen gewährleisten keinen ausreichenden Schutz vor überhöhten Preisen in natürlichen Monopolen – die Einführung einer Preisaufsicht ist dringend geboten.

### Forderungen des Deutschen Mieterbundes zur Preiskontrolle – und Transparenz

- **Einführung einer Preisaufsicht/Preiskontrolle**

Die Preise bzw. Preisänderungsklauseln der Versorger müssen durch eine zuständige Behörde z. B. durch die Bundesnetzagentur oder das Bundeskartellamt regelmäßig überprüft werden. Ergänzend sollte eine Eigenkapitalverzinsung (analog zum Strom- und Gasmarkt) geprüft werden.

- **Verbesserte Vorgaben zur Veröffentlichung von Preis- und Transparenzangaben**

Es müssen **Informationen** zu Netzverlusten in Relation zur absoluten eingespeisten Wärmemenge, Preisregelungen, Preisanpassungsklauseln und Preiskomponenten sowie Quellen für Indizes online veröffentlicht und für alle Kunden frei zugänglich gemacht werden.

---

<sup>23</sup> Bundeskartellamt: Pressemitteilung: Missbrauchsaufsicht über Energiepreisbremsen: Prüfverfahren im Bereich Fernwärme eingeleitet, 23.05.2023, [Link](#).

<sup>24</sup> Bundeskartellamt (2012): Sektoruntersuchung Fernwärme, [Link](#).

<sup>25</sup> Umweltbundesamt (2023): Preise und Preistransparenz als Akzeptanzfaktor in der Fernwärme, [Link](#).

<sup>26</sup> Vgl. waermepreise.info

## Die Wärmelieferverordnung und der Schutz von Mieterinnen und Mietern

**Vor Einführung des § 556c BGB<sup>27</sup> und der Wärmelieferverordnung in 2013** konnten Vermietende von einer Eigenversorgung auf Wärmelieferung nur dann umstellen, wenn eine **mietvertragliche Vereinbarung** über die Umlage der Kosten für Fern- oder Nahwärme bestand oder **Mieterinnen und Mieter der Umstellung ausdrücklich zugestimmt haben**.<sup>28</sup> Der Gesetzgeber sah in diesem Zustimmungserfordernis ein Hemmnis für die Effizienzverbesserung von Heizungsanlagen und führte aus diesem Grund den § 556c BGB ein.<sup>29</sup> Seitdem können Vermietende unabhängig von der vertraglichen Vereinbarung und einer Zustimmung von Mietenden die Wärmeversorgung einseitig ändern. **Um Mietende in bestehenden Mietverhältnissen vor enormen Kostensteigerungen durch die Umstellung zu schützen**, ist dies jedoch nur zulässig, wenn die Wärme mit verbesserter Effizienz entweder aus einer vom Wärmelieferanten errichteten neuen Anlage oder aus einem Wärmenetz geliefert wird (sog. Effizienzgebot) und **die Kosten der Wärmelieferung die Betriebskosten für die bisherige Eigenversorgung mit Wärme nicht übersteigen** (sog. Kostenneutralitätsgebot).

In der Erklärung des Fernwärmegipfels im Jahr 2023 wurden der § 556c BGB und die Wärmelieferverordnung genannt und festgehalten, dass eine zukunftsgerichtete Ausgestaltung geprüft werden soll.<sup>30</sup> Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes kann dies jedoch nur unter Wahrung des Mieterschutzes geschehen, dabei kommt der Kostenneutralität eine wichtige Rolle zu.

Das Gebot der Kostenneutralität stellt zentrales Mieterschutzinstrument dar und darf angesichts der aktuell bestehenden deutlichen Leerstellen beim Mieter- bzw. Verbraucherschutz nicht abgeschwächt werden.

Die Energiewende und der Ausbau der Fernwärme erfordern hohe Investitionen. Es handelt sich dabei jedoch um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht allein von den Endverbrauchern finanziert** werden kann. Zugleich sind diese **hohen Investitionskosten bereits Argument für die Sonderstellung der Fernwärme bei der Vertragsgestaltung**, insbesondere die automatischen Preisanpassungen.

Auch das Argument, dass der rückwirkende Kostenvergleich zu Ungunsten der Wärmelieferung ausfalle, weil die Investitionskosten der alten Heizungsanlage nicht berücksichtigt werden, ist aus Mietersicht nicht tragfähig. Denn sie haben diese Kosten bereits über den Instandhaltungskostenanteil in der Miete gezahlt. Bei der Umstellung auf Fernwärme wird dieser Instandhaltungsanteil jedoch in der Regel beibehalten, d. h. Mietende zahlen weiterhin die gleiche Miete, Vermietende haben jedoch niedrigere Instandhaltungskosten.

Das Gebot der Kostenneutralität ist daher ein wichtiges Schutzinstrument im Mietrecht und darf nicht abgeschwächt werden. Vielmehr bedarf es, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, **weiterer Schutzvorrichtungen, um Mieterinnen und Mieter in bestehenden und neu geschlossenen Mietverhältnissen vor unwirtschaftlichen Wärmelieferungskosten zu schützen**.

---

<sup>27</sup> Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 556c Kosten der Wärmelieferung als Betriebskosten, Verordnungsermächtigung, [Link](#).

<sup>28</sup> BGH, Urt. v. 06.04.2005 – VIII ZR 54/04; BGH, Urt. v. 20.06.2007 – VIII ZR 244/06.

<sup>29</sup> Sowohl § 556c BGB als auch die WärmelieferV unterscheiden nicht zwischen „klassischer“ Fernwärme und anderen Formen der Wärmelieferung, sie schließen also explizit auch das Contracting ein.

<sup>30</sup> Vgl. BMWK: Mehr Tempo bei der Transformation der Wärmeversorgung. Wärmenetze klimaneutral aus- und umbauen. 12.06.2023, [Link](#).

## Kostenneutralität als zentrales Mieterschutzinstrument

Das Gebot der Kostenneutralität soll gewährleisten, dass die Betriebskosten für Heizung und Warmwasser bei der Umstellung auf Wärmelieferung nicht steigen. Dafür werden die Kosten der bisherigen Eigenversorgung mit den Kosten der Wärmelieferung verglichen.<sup>31</sup> Ergibt der Vergleich, dass die Kosten der Wärmelieferung nicht höher ausfallen als die Kosten der bisherigen Eigenversorgung, sind sie von Mietenden zu tragen. Die Kostenneutralität gilt aber nur für den **Zeitpunkt der erstmaligen Umstellung**. Danach können Wärmelieferanten den Wärmepreis anhand der vertraglich vereinbarten Preisanpassungsklauseln automatisch erhöhen, **denn § 3 WärmelV ermöglicht die Anwendung von Preisänderungsklauseln** unter Verweis auf § 24 AVBFernwärmelV. Dies kann dazu führen, dass sich die Wärmekosten für Mietende bereits **im ersten Abrechnungsjahr** nach der Umstellung **drastisch erhöhen**. Danach haben Mieterinnen und Mieter nur noch die Möglichkeit, sich im Rahmen der Betriebskostenabrechnung auf das **Gebot der Wirtschaftlichkeit** zu berufen.

Die Kostenneutralität gilt nur für den Zeitpunkt der erstmaligen Umstellung. Danach können Preis erhöhungen nach § 24 AVBFernwärmelV erfolgen.

Hierfür bestehen jedoch in der Praxis **deutliche Hürden**. Da sie keinen direkten Vertrag mit dem Versorger haben, können sie beispielsweise nicht die Unwirksamkeit einer Preisanpassungsklausel rügen. Folgendes reales Beispiel aus der Beratungspraxis eines Mietervereins verdeutlicht die Problematik:

Eine Großvermieterin schließt für eine größere Wirtschaftseinheit einen Wärmeliefervertrag mit einem Contractor (keine „klassische“ Fernwärme) ab. Vertragsbeginn ist der 01.01.2022, die Vertragslaufzeit beträgt zunächst zwei Jahre und sechs Monate. Der Contractor übernimmt zwar die Heizungsanlage der Vermieterin, neben der laufenden Wartung und Instandsetzung sieht der Vertrag aber keine Verpflichtung zu technischen Erneuerungen oder Optimierungen an der bestehenden Anlage vor. Laut Berechnung zum Kostenvergleich gem. § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB sollen die Kosten der Wärmelieferung für das gesamte Gebäude rund vier Euro unter den bisherigen Kosten der Eigenversorgung liegen, so dass eine Kostenneutralität im Zeitpunkt der Umstellung erfüllt wäre. Nach der vertraglich vereinbarten Preisanpassungsklausel ist der Contractor aber berechtigt, den Grund- und Arbeitspreis einmal in jedem Quartal zum 01.01., 01.04., 01.07. und 01.10. anhand der vereinbarten Formel zu ändern. Die erste Preisanpassung darf laut Vertrag bereits zum Lieferbeginn, dem 01.01.2022, erfolgen. Die entsprechenden Preisanpassungen haben bei den betroffenen Mieterinnen und Mieter im ersten Abrechnungsjahr 2022 zu Nachforderungen für Heiz- und Warmwasserkosten im vierstelligen Bereich geführt.

Dieses Beispiel zeigt, dass **automatische Preisanpassungen** auch in Fällen zur Anwendung kommen, in denen Versorger nur in **kurzfristigen Lieferverträgen** gebunden sind und keine hohen Investitionskosten tätigen. Dies widerspricht klar und deutlich dem Sinn und Zweck der AVBFernwärmelV.

**Mieterinnen und Mieter werden aktuell nicht ausreichend durch die WärmelV geschützt**. So liegen ihnen z. B. die zwischen Vermietenden und Versorgern vertraglich vereinbarten Preisanpassungsklauseln zum Zeitpunkt der Umstellung gar nicht vor. Sie können keine Preisanpassungen berechnen. **Bereits heute hat Kostenneutralität also nur eine begrenzte Schutzwirkung**. Es bedarf weiterer Nachbesserungen des Gesetzgebers, um Mieterinnen und Mieter nach erstmaliger Umstellung vor steigenden Energiekosten anhand von Preisanpassungsklauseln zu schützen.

---

<sup>31</sup> Vgl. § 556c Abs. 1 BGB in Verbindung mit §§ 8 bis 10 WärmelV.

## Automatische Preisanpassungen im Anwendungsbereich der WärmeLV

Die WärmeLV schließt mit dem Begriff der „**gewerbliche Wärmelieferung**“ neben der Fern- und Nahwärme auch das Contracting ein, **der Anwendungsbereich ist damit deutlich weiter als in der AVBFernwärmeV**, die auf die „klassische Fernwärme“ mit einer monopolartigen Stellung der Anbieter zugeschnitten ist.<sup>32</sup> Da der § 3 WärmeLV auf § 24 AVBFernwärmeV verweist, ist für **alle Wärmelieferverträge**, die der WärmeLV unterstehen, die Vereinbarung der dort vorgesehenen **Preisanpassungsklauseln zulässig**.

Die Wärmelieferverordnung bezieht sich nicht nur auf „klassische“ Fernwärme, sondern auf gewerbliche Wärmelieferung und damit auch auf das Contracting.

Damit werden automatische Preisanpassungen auch für das **Contracting** möglich, auf die die Besonderheiten des Fernwärmemarktes nicht zutreffen. Dies gilt insbesondere für das Betriebsführungs-Contracting,<sup>33</sup> bei welchem die Versorger die Heizungsanlage von Vermietenden nur übernehmen und im besten Fall optimieren. Sie tätigen aber keine hohen Investitionen in eine energieeffizientere Heizungsanlage oder ein Wärmenetz. Wählen Vermietende im Zuge der Umstellung von Eigenversorgung auf Wärmelieferung das Modell des Betriebsführungs-Contractings, steigen die Wärmekosten für Mietende regelmäßig erheblich, wie das oben aufgeführte Beispiel verdeutlicht.<sup>34</sup>

Die Langfristigkeit der Fernwärmeversorgungsverträge und die erheblichen Investitionen machen es laut AVBFernwärmeV erforderlich, dass notwendige Preisanpassungen im Rahmen von Preisanpassungsklauseln möglich sind.<sup>35</sup> **Diese Voraussetzungen sind beim Betriebsführungs-Contracting aber nicht gegeben**. Dieses geht nicht mit hohen Investitionen einher, die über stetig steigende Wärmepreise refinanziert werden müssten. Sie sind auch nicht an langfristige Verträge gebunden, denn die WärmeLV macht keine Vorgaben zu Mindestlaufzeiten von Contracting-Verträgen. Damit können Preisanpassungen auch in wesentlich kürzeren Verträgen im Bereich des Contracting angewendet werden, obwohl dabei deutlich geringere Kostenrisiken bestehen. So sind z. B. vertraglich für zwei Jahre vereinbarte Preisgarantien in Gas- und Stromlieferverträgen gängiger Standard. **Die Einbeziehung des Betriebsführungs-Contractings in den Anwendungsbereich von automatischen Preisanpassungsklauseln ist nicht sachgerecht** und stellt eine Lücke im Mieterschutz dar.

---

<sup>32</sup> Begründung zur WärmeLV, BAnz. AT 20.06.2013 B2, Seite 2.

<sup>33</sup> Begründung WärmeLV, BAnz. AT 20.06.2023 B2, Seite 5 u. 6; Lammel, HeizkV, 5. Aufl. 2022, § 3 WärmeLV, Rz. 1.

<sup>34</sup> Vermietende hingegen ersparen sich Instandhaltungs- und Wartungskosten, ohne in der Regel die Kaltmiete entsprechend anzupassen.

<sup>35</sup> Begründung zur AVBFernwärmeV, BGBl. I S. 742.

### Forderungen des Deutschen Mieterbundes zur WärmelieferV

- **Gebot der Kostenneutralität** als wichtiges Mieterschutzinstrument darf **nicht abgeschwächt werden**.
- **Anwendung von Preisanpassungsklauseln in Wärmelieferverträgen einschränken**  
Preisanpassungsklauseln in Wärmelieferverträgen, die unter die WärmeLV fallen, sind nur zulässig, wenn Versorger hohe Investitionen im Zuge der Umstellung tätigen und eine langfristige Vertragsbindung (mind. 3 Jahre) besteht.
- **Preisanpassungen frühestens zwei Jahre nach Umstellung**  
Bei Wärmelieferverträgen mit einer langfristigen Vertragsbindung darf die erste Preisanpassung frühestens zwei Jahre nach der Umstellung erfolgen.
- **Bei Verweis auf AVBFernwärme müssen auch die Transparenzanforderungen gelten**  
Wird auf Preisanpassungsmöglichkeiten nach § 24 AVBFernwärmeV zurückgegriffen, gelten auch alle Transparenzanforderungen der AVBFernwärmeV (z. B. § 1a).
- **Mietende müssen über vereinbarte Preisänderungsklauseln informiert werden**  
Im Speziellen sind Informationen über Preisänderungsklauseln mit dem Nachweis der Kostenneutralität zum Zeitpunkt der Umstellung den Mietenden unaufgefordert vorzulegen.
- **Betriebsführungs-Contracting explizit vom Anwendungsbereich des § 3 WärmeLV ausschließen**

### Erweiterung des Anwendungsbereichs der WärmeLV auf alle Versorgungsverträge für vermieteten Wohnraum

Bei Abschluss eines neuen Mietvertrags sind Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Wärmelieferkosten nicht geschützt. Sie müssen die bestehende Versorgungssituation hinnehmen. Welche Heizkosten auf sie zukommen, erfahren sie erst mit der ersten Heizkostenabrechnung. Auch **greift der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht, wenn bereits bei Mietvertragsabschluss ein unwirtschaftlicher Versorgungsvertrag besteht**. Nach der Rechtsprechung können Mietende nicht einwenden, Vermietende hätten mit der Eingehung eines unwirtschaftlichen Wärmelieferungsvertrags ihre Vertragspflicht verletzt, wenn das Mietverhältnis zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestand.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> BGH, Urt. v. 28.11.2007 – VIII ZR 243/06; BGH, Urt. 25.01.2023 – VIII ZR 230/21.

Im Hinblick auf die vorher beschriebenen Problematiken von Preisänderungsklauseln und den damit verbundenen drastisch steigenden Heizkosten besteht hier dringender Handlungsbedarf. Die Vorgaben der WärmeLV dürfen nicht nur für Erstverträge nach Umstellung der Wärmeversorgung in bestehenden Mietverhältnissen gelten. **Alle Wärmelieferverträge**, die die Versorgung von vermietetem Wohnraum zum Gegenstand haben und bei denen Vermietende die Kosten der Wärmelieferung als Betriebskosten auf Mietende umlegen, **müssen der WärmeLV und den dort nachzuschärfenden Regularien für Preisänderungsklauseln unterstellt werden.**

### **Ergänzende Forderungen des Deutschen Mieterbundes zur WärmeLV**

#### **Anwendungsbereich der WärmeLV auf alle Mietverhältnisse ausweiten**

- Die Ermächtigung zum Erlass der WärmeLV in § 556c Abs. 3 BGB sowie der Anwendungsbereich der WärmeLV ist auf **alle** Wärmelieferverträge für vermieteten Wohnraum zu erweitern.
- Mit Ausnahme der §§ 2 Abs. 2, 5, 8 bis 11 müssen die Vorschriften der WärmeLV für alle Wärmelieferverträge im vermieteten Wohnraum gelten.

### **Abschließende Bemerkung: Kosten für den Ausbau der Fernwärme fair verteilen**

Wie eingangs beschrieben, stellt der aus Klimaschutzgründen notwendige Aus- und Umbau der Fernwärme eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** dar. Daher sind die notwendigen hohe Investitionen für den Aus- und Umbau **fair zu verteilen**. Das bedeutet neben privatwirtschaftlichen Investitionen und Finanzierung über Endkundenpreise auch **Verstetigung und ggf. Anhebung der Fördermittel für den Ausbau der Wärmenetze**. Darüber hinaus sollten insbesondere gemeinwohlorientierte Ansätze bei der Fern- und Nahwärmeversorgung gefördert werden.