

Berlin, den 15.06.2023

**Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für die
Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze
(Wärmeplanungsgesetz) vom 01.06.2023**

I. Allgemeine Anmerkungen zum Entwurf

Etwa 14 Prozent der Wohnungen in Deutschland werden mit Fernwärme beheizt, in Mieterhaushalten liegt der Anteil sogar bei 18 Prozent. In diesen Wärmenetzen kommen vor allem Erdgas (43 Prozent) und Kohle (20 Prozent) zum Einsatz. Der Anteil erneuerbarer Energien bei Fernwärme liegt derzeit erst bei knapp 19 Prozent¹. Fernwärme spielt gerade im Mietwohnsektor eine entscheidende Rolle auf dem Weg zum klimaneutralen und bezahlbaren Gebäudebestand. Der vorliegende Referentenentwurf setzt den aktuellen Koalitionsvertrag um, in dem eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung und der Ausbau der Wärmenetze festgehalten ist.

Bei der kommunalen Wärmeplanung wird der langfristig zu erwartende Wärmebedarf einer Kommune durch eine auf erneuerbaren Quellen beruhende Wärmeversorgungsinfrastruktur bestimmt. Dies soll Planungs- und Investitionssicherheit für alle Akteur:innen schaffen. Anders als bei der Quartiersplanung wird dabei das gesamte Stadtgebiet betrachtet. Der Entwurf nimmt die Bundesländer in die Pflicht, eine nach Einwohnerzahl variierende Wärmeplanung in den Kommunen durchzuführen. Diese Pflicht kann von den Ländern direkt an die Kommunen weitergegeben werden und ist ab 10.000 Einwohnern verpflichtend bis Ende 2028 durchzuführen. Kommunen mit mehr als 100.000 müssen diese Pflicht bereits bis Ende 2027 erfüllen.

Zudem ist im Referentenentwurf eine rechtlich verbindliche Verpflichtung für die Betreiber von bestehenden Wärmenetzen vorgesehen, diese bis 2030 mindestens zur Hälfte mit Wärme aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme zu versorgen. Für neue Wärmenetze soll bereits dem 01. Januar 2024 eine Vorgabe von mindestens 65 Prozent Wärme aus erneuerbaren Energien/Abwärme gelten. Bis zum 31. Dezember 2045 müssen Wärmenetze zu 100 Prozent mit Wärme aus erneuerbaren Energien gespeist werden und damit vollständig klimaneutral sein.

Der Deutsche Mieterbund begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz). Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Wärmewende kann dieser Entwurf wesentlich zur dringend benötigten Planungs- und Investitionssicherheit für Kommunen, Versorgungsunternehmen, Vermieter:innen und Mieter:innen beitragen. Die angestrebte Klimaneutralität im Bereich der Wärmenetze ist ein wichtiger Schritt, um die Klimaziele bis 2045 erreichen zu können. Für die sozialverträgliche Ausgestaltung dieser Ziele

¹ Vgl. BDEW: Die Energieversorgung 2022 – Jahresbericht, 2023, [Link](#), S. 45.

sind aber weitere Schritte dringend notwendig, um die Umsetzung der Wärmeplanung bzw. den Anschluss an die Wärmenetze verbraucher- und mieterfreundlich zu gestalten. Der Deutsche Mieterbund fordert daher, dass die Einführung der kommunalen Wärmeplanung dringend durch Verbesserungen beim Verbraucher- und Mieterschutz begleitet werden muss. Dazu gehören insbesondere die **Stärkung der Verbraucherrechte in der AVBFernwärmeV** und die **Einführung einer bundesweiten Preisaufsicht**.

II. Mieter- und verbraucherfreundliche Gestaltung der Fernwärme

Vor allem in urbanen Räumen spielen Wärmenetze eine zentrale Rolle, weshalb insbesondere Mieter:innen in Mehrfamilienhäusern häufig mit Fernwärme heizen, in etwa jeder 6. Mieterhaushalt. Da Mieter:innen keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung der Vermieter:innen für ein bestimmtes Heizsystem haben, aber die zukünftigen Heizkosten ausschließlich von den Mieter:innen getragen werden, ist es essenziell, dass die Fernwärme verbraucherfreundlicher und somit auch mieterfreundlicher gestaltet wird.

Aus Sicht des Deutschen Mieterbundes macht dies eine **deutliche Stärkung der Verbraucherrechte in der AVBFernwärmeV**, die **Einführung einer bundesweiten Preisaufsicht** und Einschränkungen beim **Anschluss- und Benutzungszwangs notwendig**. Der Deutsche Mieterbund verweist in diesem Zusammenhang auf das mit dem Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände gemeinsam veröffentlichte Forderungspapier „Mehr Fernwärme braucht mehr Verbraucherschutz“ vom 08. Juni 2023.²

1. Stärkung der Verbraucherrechte in der AVBFernwärmeV

Die „Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme“ (AVB-FernwärmeV) regelt wesentliche Aspekte des Verhältnisses zwischen Fernwärmeversorgungsunternehmen und ihren Kund:innen. Sie trat Anfang 1980 in Kraft und wurde seitdem nur wenig verändert. Während seitdem im Strom- und Gasmarkt eine deutliche Liberalisierung stattgefunden hat, ist dies bei der Fernwärme bisher kaum geschehen. Dies liegt auch darin begründet, dass es meist nur einen Anbieter pro Wärmenetz gibt, es sich also um ein natürliches Monopol handelt, in dem kein Wettbewerb stattfindet. Das Bundeskartellamt bescheinigt den Betreibern von Fernwärmenetzen eine nicht regulierte

² https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/pdf_PM/20230609_Forderungspapier_Fernwaermegipfel.pdf

Monopolstellung.³ Denn nach derzeitigen Recht haben sie kein Sonderkündigungsrecht bei Preiserhöhungen und sie können auch nicht einfach den Anbieter wechseln.⁴ Der Deutsche Mieterbund fordert daher, dass der im letzten Jahr begonnene Prozess zur Novellierung der AVBFernwärmeV endlich zum Abschluss gebracht werden muss. Dabei sollten insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- **Verbesserung der Transparenzvorschriften:** Die derzeit in der AVBFernwärmeV enthaltenen Vorgaben zur Veröffentlichung von Preis- und Transparenzangaben sind nicht ausreichend. Informationen sind häufig nicht gebündelt und auf verschiedene Dateien verteilt. Es sollten daher alle Bestandteile der Versorgungsbedingungen und Transparenzangaben in einer einzigen Datei veröffentlicht werden.
- **Konkretere Vorgaben bei der Formulierung der Preisänderungsklauseln:** Bei Wärmelieferverträgen handelt sich meist um Verträge mit einer Laufzeit von zehn Jahren. Sie enthalten daher auch Formeln für Preisanpassungen, um die Kostenentwicklung des Versorgers und die allgemeine Preisentwicklung auf dem Markt abzubilden und während der Vertragslaufzeit zu berücksichtigen. Durch diese Preisänderungsklauseln können Versorger die Kostensteigerungen automatisch an ihre Kund:innen weitergeben, ohne dass Lieferverträge geändert oder die Kund:innen über Preisänderungen gesondert informiert werden müssen. Dies unterscheidet sich deutlich von Strom- und Gaslieferverträgen, bei denen Kund:innen bei jeder Preisänderung das Recht auf eine Benachrichtigung und eine außerordentliche Kündigung haben. Die in den Preisformeln verwendeten Indizes sollten daher von einer unabhängigen Stelle zusammengestellt und überwacht werden.
- **Keine Versorgungssperre von Mieter:innen bei Zahlungsverzug der Vermieter:innen:** In fernwärmebeheizten Mehrfamilienhäusern sind zumeist nicht die Mieter:innen Vertragspartner des Versorgers, sondern die Vermieter:innen. Geraten die Vermieter:innen 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. Mieter:innen müssen vor diesen Energiesperren aufgrund eines Zahlungsverzugs ihrer Vermieter:innen geschützt werden.

³ Sektoruntersuchung „Fernwärme“ des Bundeskartellamtes gem. § 32e GWB vom August 2012, [Link](#).

⁴ So prüft derzeit das Bundeskartellamt nun auch bei Fernwärmeanbietern im Zuge der Energiepreisbremsen, ob diese zu hohe Preise angesetzt haben vgl, Frankfurter Allgemeine vom 30.05.2023, [Link](#).

2. Einführung einer bundesweiten Preisaufsicht

Derzeit erfolgt im Bereich der Wärmenetze keine systematische Kontrolle der Preise und der Preiszusammensetzung, obwohl es sich um natürliche Monopole handelt und Kund:innen sich gegen Preisänderungen nicht zur Wehr setzen können. Angesichts des wahrscheinlichen Ausbleibens der Entstehung eines funktionierenden Wettbewerbs und der Notwendigkeit der verbraucherfreundlichen Gestaltung der Fernwärme muss dies dringend geändert werden. Der Deutsche Mieterbund fordert deswegen die **Einführung einer bundesweit einheitlichen Kontrolle der Preise sowie deren Zusammensetzung**. So könnte etwa die Bundesnetzagentur oder alternativ das Bundeskartellamt eine solche Rolle einnehmen.

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 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. Auch der § 21 Absatz 2 des Wärmeplanungsgesetzes stellt es den Ländern frei, durch ein Landesgesetz oder eine Rechtsverordnung der Landesregierung, die Kommunen zur Beschließung verschiedener Umsetzungsmaßnahmen zu verpflichten, zu welchen gemäß Anlage 2 Nummer 1 des Wärmeplanungsgesetzes auch die Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein bestehendes oder vorgesehene Wärmenetz zählt. Da es sich bei Fernwärmenetzen größtenteils um unregulierte Monopole handelt und die Rechte der Kund:innen im Vergleich zu anderen Heizformen deutlich schwächer ausgeprägt sind, fordert der Deutsche Mieterbund die **Abschaffung oder zumindest Einschränkung des Anschluss- und Benutzungszwangs an Wärmenetze**.

III. Anmerkungen zum Referentenentwurf des Wärmeplanungsgesetzes

§ 4 Pflicht zur Wärmeplanung

Der Deutsche Mieterbund begrüßt die Einführung einer verpflichtenden Wärmeplanung nach § 4 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes. Eine verpflichtende Wärmeplanung ist sowohl aus klimapolitischen Gesichtspunkten notwendig als auch essenziell für die Planungs- und Investitionssicherheit von Kommunen, Versorgungsunternehmen, Vermieter:innen und Mieter:innen. Insbesondere angesichts der geplanten Änderung des Gebäudeenergiegesetzes mit dem Ziel, dass neu eingebaute Heizungen in Zukunft zu 65 Prozent mit Erneuerbaren Energien betrieben werden sollen, kommt der verpflichtenden Wärmeplanung und damit der Fernwärme besondere Relevanz für den Mietwohnsektor zu.

§ 5 Umsetzungsfristen

Ebenfalls vor dem Hintergrund der geplanten Änderungen im Gebäudeenergiegesetz begrüßt der Deutsche Mieterbund die Bemühungen der Bundesregierung, die kommunale Wärmeplanung gemäß § 5 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes möglichst zeitnah umzusetzen. Allerdings bestehen in einer Vielzahl von Kommunalverwaltungen aufgrund der bekannten und im Referentenentwurf ebenfalls benannten mangelnden personellen und finanziellen Kapazitäten als auch fachlichen Kompetenzen noch Unsicherheiten bezüglich der Realisierbarkeit der Umsetzungsfristen von vier bzw. fünf Jahren. Leider macht der Referentenentwurf keine weiteren Angaben zu Förderangeboten oder weiteren unterstützenden Maßnahmen. Es bleibt daher zu betonen, dass insbesondere finanzschwache Kommunen weiterhin auf finanzielle Unterstützung angewiesen sein werden. Daher müssen entsprechende Fördermittel für die Kommunen bereitgestellt werden und abrufbar sein, auch wenn diese zur Umsetzung der Wärmeplanung von den Ländern verpflichtet werden.

§ 14 Bestandsanalyse

Ebenfalls begrüßenswert ist die in **§ 14 bzw. Anlage 1** geregelte Ermittlung und Analyse von Informationen zur Lage, Nutzung, zum Baujahr und zu geschützter Bausubstanz von Gebäuden.

Der Deutsche Mieterbund sieht großes Potenzial, durch die Erfassung der Gebäudedaten die derzeit äußerst schlechte Datenlage im Gebäudebestand in Deutschland erheblich zu verbessern. Hierbei wird jedoch dringend zur Erfassung der Daten gemäß einheitlichen Kriterien und unter Wahrung des Datenschutzes geraten.

Unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen wäre die Verwendung der erfassten Daten insbesondere für die Erstellung eines ausführlichen Gebäudekatasters relevant. Mithilfe dessen könnten Quartiere mit einer erhöhten Anzahl von worst-performing-buildings oder einem anderweitig erhöhten Sanierungsbedarf schneller identifiziert und somit erhebliche Fortschritte bei der Sanierungsrate und -tiefe im Gebäudesektor erreicht werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Mieterbund ebenfalls die Möglichkeit der Länder, im Rahmen der Erstellung der Meilensteine gemäß § 17 Absatz 5 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes, Gebiete mit erhöhtem Energieeinsparpotenzial auszuweisen.

§ 25, § 26 & § 27 Vorgaben für erneuerbare Energien

Der Deutsche Mieterbund begrüßt die Verpflichtung für Wärmenetzbetreibern, die bestehenden Wärmenetze gemäß § 25 Absatz 1 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes ab 2030 mit 50 Prozent sowie neue Wärmenetze gemäß § 26 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes ab 2024 mit 65 Prozent erneuerbaren Energien, unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination hieraus, zu betreiben. Ebenfalls begrüßt wird die angestrebte vollständige Klimaneutralität der Wärmenetze bis Ende 2044 gemäß § 27 Absatz 1 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes. Derzeit werden Wärmenetze gerade einmal zu knapp 19 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben. Der Umstieg auf erneuerbare Energien in der Wärmeplanung ist jedoch unausweichlich, um die Klimaziele 2045 erreichen zu können.

Ebenfalls begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Wärmenetzbetreiber zur Erstellung von Transformations- und Wärmenetzausbauplänen bis 31. Dezember 2026 gemäß § 28 Absatz 1 des Entwurfs des Wärmeplanungsgesetzes.