

# WÄRMEPLANUNG VERBRAUCHERGE- RECHT AUSGESTALTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Referentenentwurf für ein Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

15. Juni 2023

## **Impressum**

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände -  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Energie und Bauen*  
[energie@vzbv.de](mailto:energie@vzbv.de)

*Rudi-Dutschke-Straße 17*  
*10969 Berlin*

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister registriert. Sie erreichen den entsprechenden Eintrag [hier](#).

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. HINTERGRUND</b>	<b>4</b>
<b>III. DIE POSITIONEN IM EINZELNEN</b>	<b>6</b>
1. Sicherung der Unabhängigkeit der Wärmeplanung	6
2. Teilhabe an Wärmeplanung verbessern	6
3. Deutschlandweite Wärmenetzkarte für Vergleichbarkeit von Wärmenetzen	6
4. Kosteneffizienteste Lösung für Gebietseinteilung bei gleichzeitiger Garantie der Wahlfreiheit	8
5. Stärkung der Verbraucherrechte in der Fernwärmeverordnung	8
5.1 Verbesserung der Transparenzvorschriften	9
5.2 Konkretere Vorgaben bei der Formulierung der Preisänderungsklauseln	9
6. Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht	10
7. Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs	11

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Konsultation des gemeinsamen Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für ein Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz – WPG).<sup>1</sup>

Der vorliegende Vorschlag ist nach Auffassung des vzbv grundsätzlich dazu geeignet, die regional sehr unterschiedlichen Potentiale für klimaneutrale Wärmeerzeugung bestmöglich zu realisieren. Das Gesetz kann wichtige Impulse zur Steigerung des Anteils von fossilfrei erzeugter leitungsgebundener Wärme und zum Ausbau der Wärmenetze setzen, ohne die ein Gelingen der Wärmewende nicht möglich sein wird. Gleichzeitig müssen nach Auffassung des vzbv aber auch die Rahmenbedingungen für Wärmekund:innen endlich verbessert werden. Mehr Wärmenetze müssen gleichzeitig auch mehr Verbraucherschutz bedeuten. Nur so können sie die Zustimmung in der Bevölkerung erreichen und zu einer attraktiven Lösung für eine zunehmende Zahl von Verbraucher:innen werden.

## Der vzbv begrüßt unter anderem,

- dass der Referentenentwurf ausdrücklich darauf ausgerichtet ist, die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) zu erfüllen,
- dass der Entwurf hinsichtlich der Umsetzungsfristen zwischen Großstädten einerseits und Klein- und Mittelstädten andererseits differenziert,<sup>2</sup>
- dass im Einklang mit dem jeweiligen Landesrecht bereits erstellte Wärmepläne anerkannt werden sollen.

## Der vzbv fordert unter anderem

- die Durchführung umfassender Beteiligungsverfahren bei der Umsetzung der Wärmepläne,
- die Einrichtung einer deutschlandweiten Wärmenetzkarte,
- Wahlfreiheit bei der verwendeten Form der Wärmeversorgung auf Basis erneuerbarer Energien oder Abwärme, unabhängig davon, welcher Wärmeversorgungsgebietsvariante ein Teilgebiet zugeordnet wird,
- die Stärkung der Verbraucherrechte in der Fernwärmeverordnung,
- die Einführung einer bundeseinheitlichen Preisaufsicht,
- die Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs.

---

<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

<sup>2</sup> Für Gemeindegebiete, in denen mehr als 100.000 Einwohner gemeldet sind (also Großstädte), muss bis Ende 2027 ein Wärmeplan erstellt werden. Für Gebiete, in denen mehr zwischen 10.000 und 100.000 Einwohner gemeldet sind, muss ein Wärmeplan ein Jahr später, also bis Ende 2028, vorgelegt werden. In vielen Großstädten sind bereits Wärmenetze und damit entsprechendes Wissen vorhanden, während in kleineren Städten mit der Wärmeplanung oftmals Neuland betreten wird

## II. HINTERGRUND

Derzeit wird in rund sechs Millionen der 43 Millionen deutschen Haushalte mit leitungsgebundener Wärme geheizt, was rund 14 Prozent der Haushalte entspricht. In Mieterhaushalten liegt der Anteil sogar bei 18 Prozent. Diese 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>3</sup> Auch laut den Langfristszenarien des BMWK steigt der Anteil der Fernwärme am gesamten Wärmeverbrauch von heute 10 Prozent auf dann etwa 25 Prozent an. Großwärmepumpen, Geo- und Solarthermie sind die zentralen erneuerbaren Energien (EE).<sup>4</sup>

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 klimaneutral erzeugter leitungsgebundener Wärme bei der Beheizung von Gebäuden in den kommenden Jahren deutlich steigen. Dies ist eine wichtige Maßnahme, denn anders als bei der Stromerzeugung steht die Nutzung von EE in der Fernwärme noch ganz am Anfang und macht nur einen Anteil von knapp 22 Prozent aus. So werden in Wärmenetzen derzeit vor allem Erdgas (44 Prozent) sowie Kohle (21 Prozent) eingesetzt.<sup>5</sup> Auch das Potential für die Nutzung von unvermeidbarer industrieller Abwärme ist derzeit noch weitgehend ungenutzt. Der vzbv hat bereits in der Vergangenheit die Einführung einer verpflichtenden Wärmeplanung für Kommunen ab einer gewissen Größe gefordert<sup>6</sup> und das Konzeptpapier des BMWK aus dem vergangenen Jahr zur kommunalen Wärmeplanung begrüßt.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. heise.de, 05.06.2023: 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>4</sup> langfristszenarien.de, 2021: Langfristszenarien 3 – Modul Gebäude; <https://www.langfristszenarien.de/enertile-explorer-wAssets/docs/LFS-Gebaeude.pdf>, aufgerufen am 12.06.2023

<sup>5</sup> Vgl. dena 2023: Wie gelingt die Dekarbonisierung der Fernwärme?; <https://www.dena.de/newsroom/publikationsdetailansicht/pub/impulspapier-wie-gelingt-die-dekarbonisierung-der-fernwaerme/>, aufgerufen am 12.06.2023

<sup>6</sup> Vgl. vzbv, 2021: Verbraucherfreundliche Reform der EU-Energieeffizienz-Richtlinie. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Novellierungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Energieeffizienzrichtlinie (KOM(2021) 558 final), S. 12f; <https://www.vzbv.de/publikationen/eu-energieeffizienz-richtlinie-verbraucherfreundlich-reformieren>, aufgerufen am 12.06.2026

<sup>7</sup> Vgl. vzbv 08/22: Kurzstellungnahme des vzbv zum Diskussionspapier „Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung“ des BMWK; [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-22\\_Stn%20vzbv\\_Konzept%20kommunale%20W%C3%A4rmeplanung.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-22_Stn%20vzbv_Konzept%20kommunale%20W%C3%A4rmeplanung.pdf), aufgerufen am 12.06.2023

Mit dem WPG soll den Ländern die Aufgabe der Durchführung einer Wärmeplanung für ihr Hoheitsgebiet verpflichtend auferlegt werden. Die Länder können diese Aufgabe als Pflichtaufgabe per Landesgesetz auf die Kommunen übertragen. Die Wärmeplanung soll das Problem- und Lösungsbewusstsein der Akteure vor Ort verstärken und die langfristige Aufgabe der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung als eine wichtige Planungs- und Steuerungsaufgabe verankern. Sie hat das Ziel, Bürger:innen sowie die Unternehmen vor Ort in den Planungs- und Strategieprozess einzubinden und bestehende Umsetzungspotenziale zu aktivieren. Weiterhin soll die Planungs- und Investitionssicherheit gesteigert und die notwendigen Investitionen in eine Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien angereizt werden. Bestehende und in der Erstellung befindliche Wärmepläne sollen durch die bundesgesetzlichen Regelungen weitgehend anerkannt werden.

Im Rahmen der Wärmeplanung soll für die jeweiligen kommunalen Gebiete zunächst eine Bestands- und eine Potentialanalyse entwickelt und ein Zielszenario beschrieben werden. Anschließend soll das Gebiet in Wärmeversorgungsteilgebiete mit unterschiedlichen Versorgungsoptionen eingeteilt werden. Hierbei existieren drei Varianten:

- ❖ Wärmenetzgebiete, die sich dadurch auszeichnen, dass eine überwiegende Anzahl der in dem Gebiet ansässigen Letztverbraucher mittels Wärmenetz versorgt werden können beziehungsweise sollen,
- ❖ Gebiete für die dezentrale Wärmeversorgung, die nur zu einem geringen Anteil über ein Wärme- oder Gasverteilungsnetz versorgt werden sowie
- ❖ sonstige Gebieten, bei denen die Wärmeversorgung perspektivisch beispielsweise über leitungsgebundenen Wasserstoff oder synthetisches oder biogenes Methan gewährleistet werden soll.

Schlussendlich beinhaltet die Wärmeplanung die Entwicklung konkreter Umsetzungsmaßnahmen, die zur Erreichung des Zielszenarios beitragen sollen.

Das WPG soll zudem das Ziel, bis zum Jahr 2030 die Hälfte der leitungsgebundenen Wärme klimaneutral zu erzeugen, rechtlich verankern. Diese Vorgabe appelliert an die staatlichen Stellen, den Ausbau und die Dekarbonisierung als ein Ziel von überragender gesamtwirtschaftlicher Bedeutung anzunehmen und in ihre Entscheidungen einfließen zu lassen. Zudem ist eine rechtlich verbindliche Verpflichtung für die Betreiber:innen bestehender Wärmenetze vorgesehen, diese Netze mindestens zur Hälfte mit Wärme, die aus EE oder unvermeidbarer Abwärme hergestellt wurde, zu speisen. Diese Pflicht zur Einbindung von erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme soll neben das bestehende Förderangebot im Rahmen der Bundesförderung effiziente Gebäudenetze (BEW) treten. Für neue Wärmenetze soll im Gleichklang mit den Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes ein EE-/Abwärme-Anteil von 65 Prozent gesetzlich vorgeschrieben werden. Ab dem Jahr 2045 müssen in Übereinstimmung mit den Zielen des KSG alle Wärmenetze vollständig klimaneutral betrieben werden.

## III. DIE POSITIONEN IM EINZELNEN

### 1. SICHERUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DER WÄRMEPLANUNG

In § 6 WPG soll festgelegt werden, dass die jeweilige in einer Kommune nach Landesrecht zuständige Behörde für die Wärmeplanung verantwortlich ist. Für die konkrete Durchführung soll sie dabei auch Dritte, wie zum Beispiel Ingenieurs- oder Planungsbüros, beauftragen können.

Nach Auffassung des vzbv muss sichergestellt werden, dass bei einer solchen Beauftragung Interessenskonflikte ausgeschlossen werden. Das bedeutet, dass keine Institution die Wärmeplanung durchführen darf, die eigene Interessen am Ergebnis dieser Planungsvorhaben hat, wie zum Beispiel Betreiber von Energieversorgungsnetzen oder Institutionen, die als eine zukünftige Betreiberin in Frage kommen.

#### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass bei einer Vergabe von Wärmeplanungsleistungen durch eine Kommune an Dritte jeglicher Interessenskonflikt ausgeschlossen wird.

### 2. TEILHABE AN WÄRMEPLANUNG VERBESSERN

Der vzbv begrüßt, dass gemäß § 7 WPG Betreiber von Strom-, Gas und Wärmenetzen potenzielle Produzenten von Abwärme sowie Groß- und Ankerkunden von Anfang an mit an der Planung beteiligt werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund der immer wichtiger werdenden Sektorkopplung ist dies ein wichtiger Schritt in die Richtung einer integrierten Energienetzplanung.

Spätestens bei der Umsetzung des jeweiligen Wärmeplans sollten jedoch dezidiert weitere institutionalisierte Nutzergruppen miteinbezogen werden, wie zum Beispiel Wohnungsbaugesellschaften sowie Hausbesitzer- und Mieterverbände. So kann mit einer möglichst breiten Beteiligung eine hohe Zustimmung der Aus- und Umbauvorhaben erreicht und die Teilhabe der privaten Verbraucher:innen an der der Energiewende verbessert werden.

#### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert durch möglichst umfassende Beteiligungsverfahren bei der Umsetzung der Wärmepläne eine hohe Zustimmung für die beschlossenen Maßnahmen zu gewährleisten.

### 3. DEUTSCHLANDWEITE WÄRMENETZKARTE FÜR VERGLEICHBARKEIT VON WÄRMENETZEN

Durch den Ausbau der Wärmenetze werden zunehmend mehr Verbraucher:innen vor die Entscheidung gestellt werden, ob für sie der Anschluss an ein Wärmenetz von Vorteil ist. Damit diese Verbraucher:innen eine gut informierte Entscheidung treffen können, braucht es ein Mindestmaß von Transparenz im Markt. Da Fernwärmeversorgungsunternehmen nicht unter die Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)

fallen, sind sie derzeit nur zu geringeren Datenlieferungen gegenüber staatlichen Stellen verpflichtet.<sup>8</sup> Dementsprechend sind derzeit nur sehr wenige Daten zum Fernwärmemarkt verfügbar. Im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung sollen nun nach dem Entwurf von BMWStB und BMWK im Rahmen der Bestandsanalyse nach § 14 WPG und der Potentialanalyse nach § 15 WPG zukünftig eine Vielzahl an räumlich aufgelösten Daten erhoben werden. Auf Basis dieser Daten soll die zuständige kommunale Behörde ein Zielszenario (§ 16 WPG) entwickeln, das die langfristige Entwicklung der Wärmeversorgung abbildet und das beplante Gebiet in unterschiedliche Wärmeversorgungsgebiete einteilt. Die Ergebnisse der Wärmeplanung sollen anschließend in einem Wärmeplan veröffentlicht werden. Dabei sollen die Ergebnisse der Bestandsanalyse sowohl in textlicher, grafischer als auch kartografischer Form dargestellt werden.

Der vzbv begrüßt dieses Vorgehen als einen wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz. Nach Auffassung des vzbv sollten jedoch über die in Anlage 3 für die Darstellung im Wärmeplan genannten Informationen<sup>9</sup> hinaus auch alle weiteren im Rahmen der Bestandsanalyse bei Wärmenetzen erfassten Daten der Wärmenetze<sup>10</sup> veröffentlicht werden. Darüber hinaus fordert der vzbv, dass folgende Informationen zu den vorhandenen Wärmenetzen erfasst und im Wärmeplan veröffentlicht werden:

- Betreiber des Netzes
- allgemeine Verbraucherpreise der letzten zwei Jahre (wo zutreffend)
- aktuelle und prozentualer Anteil der eingesetzten Energieträger und der eingesetzten Wärmegegengewinnungstechnologien im Gesamtenergiemix im Durchschnitt des letzten Jahres
- Informationen über die Netzverluste in Megawattstunden pro Jahr als Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe und Informationen über die im selben Zeitraum eingespeiste Gesamtwärmemenge
- allgemeine Versorgungsbedingungen

Mit diesen Daten sollte eine öffentlich einsehbare, deutschlandweite Datenbank und Wärmenetzkarte erstellt werden, die einen wichtigen Beitrag zur Vergleichbarkeit und damit zu mehr Transparenz für die Verbraucher:innen führen kann. Da ein Großteil dieser Daten bereits im Rahmen der geltenden Veröffentlichungspflichten<sup>11</sup> erhoben wird, würde hierdurch kein großer zusätzlicher Aufwand für die Fernwärmebetreiber entstehen.

### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert, die im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung erhobenen Daten um weitere für Verbraucher:innen wichtige Informationen zu den Wärmenetzen zu ergänzen und gebündelt im Rahmen einer deutschlandweiten Datenbank und Wärmenetzkarte zu veröffentlichen.

---

<sup>8</sup> Vgl. UBA-Studie 18/2021: Systemische Herausforderung der Wärmewende – Abschlussbericht, April 2021, 4.1.1 Datengrundlagen, S. 234; [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-04-26\\_cc\\_18-2021\\_waermewende.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-04-26_cc_18-2021_waermewende.pdf), aufgerufen am 14.06.2023

<sup>9</sup> Anlage 3, WPG: Darstellungen im Wärmeplan, 2. kartografische Darstellung der Bestandsanalyse, 10. a): aa) Wasser/Dampf, bb) Jahr der Inbetriebnahme, cc) Temperatur, dd) Trassenlänge, ee) Anzahl Anschlüsse,

<sup>10</sup> Anlage 1, WPG: Daten und Informationen, die für die Bestandsanalyse zu erheben sind, 4. a): dd) Wärmenachfrage, ee) Spitzenlast, ff) Auslastung bei Spitzenlast

<sup>11</sup> Vgl. § 1a AVBFernwärmeV: Veröffentlichungspflichten, § 5 FFVAV: Inhalt und Transparenz der Abrechnungen



#### 4. KOSTENEFFIZIENTESTE LÖSUNG FÜR GEBIETSEINTEILUNG BEI GLEICHZEITIGER GARANTIE DER WAHLFREIHEIT

Der Gesetzesvorschlag sieht nach § 17 WPG vor, dass die verantwortliche Behörde das von ihr geplante Gebiet in unterschiedliche Wärmeversorgungsgebiete einteilt, je nachdem welche Wärmeversorgungsart sich für das jeweilige Teilgebiet besonders eignet und daher auf diese Weise versorgt werden soll. Nach welchen Kriterien genau diese Einteilung erfolgen soll, wird im Gesetzestext nicht weiter spezifiziert. In der Gesetzesbegründung jedoch wird ausgeführt, dass diese Einteilung mit dem Ziel einer möglichst kosteneffizienten Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen erfolgen soll.

Nach Ansicht des vzbv ist die Vorgabe, dass für die Einteilung eines Gebiets jeweils die für die Verbraucher:innen kostengünstigste Art der Wärmeversorgung maßgeblich ist, essentiell. Aus diesem Grund sollte der Gesetzestext um die Ausführungen aus der Gesetzesbegründung erweitert werden, um rechtliche Unklarheiten zu vermeiden. Gleichzeitig sollte nach Auffassung des vzbv klargestellt werden, dass sich aus der Einteilung in eine bestimmte Wärmeversorgungsgebietsvariante keine Verpflichtung für Eigentümer:innen in diesem Gebiet ableitet, eine bestimmte Heizungstechnologie zu verwenden.

##### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert § 17 Absatz 1 WPG um folgende Sätze zu erweitern:

*„Die Einteilung in Wärmeversorgungsgebiete erfolgt mit dem Ziel einer möglichst kosteneffizienten Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen unterschiedlicher zielkonformer Versorgungsalternativen unter Berücksichtigung der jeweiligen Vollkosten der Wärmeversorgung. Zu berücksichtigen sind dabei sowohl die Kosten der Wärmeerzeugung als auch der für die Wärmeversorgung erforderlichen Energieinfrastrukturen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Risiken wie beispielsweise Preisrisiken. Nicht quantifizierbare Unsicherheiten sind durch qualitative Bewertungen zu berücksichtigen.*

*Aus der Einteilung in ein Wärmeversorgungsgebiet entsteht keine Pflicht für Gebäudeeigentümer eine bestimmte Wärmeversorgungsart zu nutzen.“*

#### 5. STÄRKUNG DER VERBRAUCHERRECHTE IN DER FERNWÄRMEVERORDNUNG

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>12</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

<sup>12</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.



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 durch das WPG geförderten Ausbaus der Wärmenetze und der damit einhergehenden steigenden Anzahl von Wärmekund:innen muss sichergestellt werden, dass das Verbraucherschutzniveau für leitungsgebundene Wärme auf ein vergleichbares Niveau wie bei der Strom- und Gasversorgung gehoben wird. Nach Ansicht des vzbv müssen bei der Novellierung der AVBFernwärmeV unter anderem folgende Punkte beachtet werden:<sup>13</sup>

### 5.1 Verbesserung der Transparenzvorschriften

Die AVBFernwärmeV enthält zwar grundsätzlich Vorgaben zur Veröffentlichung von Preis- und Transparenzangaben.<sup>14</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>15</sup>

#### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, 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.

### 5.2 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, beinhalten diese Verträge in fast allen Verträgen Formeln, die sowohl die maßgeblichen Kosten des jeweiligen Versorgers (Kostenelement) als auch die allgemeine Preisentwicklung auf dem Wärmemarkt (Marktelement) abbilden müssen. Durch diese Preisänderungsklauseln können Versorger Kostensteigerungen automatisch an ihre Kund:innen weitergeben, ohne dass Lieferverträge geändert oder die Kund:innen über Preisänderungen gesondert informiert

---

<sup>13</sup> Der vzbv hat im vergangenen Jahr eine ausführliche Stellungnahme zur Novellierung der AVBFernwärmeV mit zusätzliche Forderungen veröffentlicht, die weiterhin Gültigkeit hat. Vgl. vzbv, 2022: Fernwärme muss verbraucherfreundlicher werden. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Referentenentwurf für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme; [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-26\\_Stn%20vzbv\\_AVBFernw%C3%A4rmeV.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/2022-08-26_Stn%20vzbv_AVBFernw%C3%A4rmeV.pdf), aufgerufen am 12.06.2023

<sup>14</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>15</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

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 nur in dem Maße ändert, wie sich auch die tatsächlichen Kosten bei Erzeugung oder Bereitstellung der Fernwärme durch das jeweilige Versorgungsunternehmen ändern. Hier sollte im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit eine von unabhängiger Stelle zur Verfügung gestellte und überwachte Liste an Preisindizes definiert werden, aus der 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>16</sup>) oder auch einen einzelnen Brennstoff-Index (wie zum Beispiel EEX End of Day<sup>17</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.

### VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, 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.

## 6. 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 Bundeskartell-

---

<sup>16</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/Erzeugerpreis-index-gewerbliche-Produkte/Publikationen/Downloads-Erzeugerpreise/erzeugerpreise-lange-reihen-pdf-5612401.html>; aufgerufen am 06.06.2023

<sup>17</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

amt vorstellbar, das aktuell im Rahmen der Untersuchungen zum möglichen Missbrauch der Energiepreisbremsen neue Kompetenzen und Erfahrungen in diesem Umfeld aufbaut.

#### **VZBV-FORDERUNG**

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

### **7. 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>18</sup> Der vzbv befürchtet, dass Kommunen die Ausweisung eines Gebiets als Wärmenetzgebiet im Sinne von § 18 Absatz 2 Satz 1 nutzen, um dort einen ABZ zu erlassen. Diese potentielle Entwicklung sieht der vzbv äußerst kritisch.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei Fernwärmenetzen um unregulierte Monopole handelt und die Rechte von Wärmekund:innen gegenüber ihrem Versorger deutlich schwächer ausgeprägt sind als bei anderen Formen des Heizens, ist es aus Gründen des Verbraucherschutzes bedenklich, dass Menschen gezwungen werden, sich in diese Vertragsverhältnisse zu begeben. Nach Ansicht des 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.

#### **VZBV-FORDERUNG**

Der vzbv fordert die Abschaffung des Anschluss- und Benutzungszwangs.

---

<sup>18</sup> Vgl. AGFW: Anschluss- und Benutzungszwang; <https://www.agfw.de/energiewirtschaft-recht-politik/recht/anschluss-und-benutzungszwang>, aufgerufen am 06.06.2023