Fernwärme und Verbraucherschutz

Praxisbericht für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Hamburg, 27. April 2015
Wir danken den Verbraucherzentralen, dem Verbraucherzentrale Bundesverband und dem Deutschen Mieterbund für die Zusammenarbeit und Bereitstellung von Vorgängen und Fällen aus dem Fernwärmebereich sowie dem Hamburg Institut für die Durchführung der Untersuchung und Abfassung des Praxisberichts.

Verbraucherzentrale Hamburg e. V.

Dr. Günter Hörmann, Vorstand
Fernwärme und Verbraucherschutz

Praxisbericht für die Verbraucherzentrale Hamburg e. V.

Hamburg, 27.04.2015

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

A. Zusammenfassung ................................................................. I

B. Einleitung................................................................................. 1

I. Ausgangslage und Anlass des Projekts ............................... 1
II. Ziel des Praxisberichts.............................................................. 2
III. Zugrunde gelegte Methodik ................................................. 2

C. Rahmenbedingungen und Strukturkonflikte für den Verbraucherschutz in der Fernwärme......................................................... 5

I. Wettbewerbseinschränkungen: Fernwärme als Produkt zwischen Markt und Monopol................................................................. 5
II. Angemessenheit von Fernwärme preisen als Problemfeld ............ 7
III. Fernwärme im Preisvergleich mit anderen Wärmesystemen ....... 11
IV. Preisvergleiche zwischen Fernwärmeversorgern ...................... 15
V. Thesen...................................................................................... 17
VI. Handlungsansätze................................................................. 18

D. Praxisbericht ............................................................................. 20

I. Transparenz der Fernwärme preise .......................................... 20
   1. Problemaufriß........................................................................... 20
   2. Rechtsrahmen........................................................................... 21
   3. Problemfelder und Beispielfälle .............................................. 22
   4. Thesen.................................................................................... 30
   5. Handlungsansätze................................................................. 31
II. Preisgleitklauseln und Vertragslaufzeiten................................ 33
   1. Problemaufriß........................................................................... 33
   2. Rechtsrahmen........................................................................... 33
   3. Problemfelder und Beispielfälle .............................................. 36
   4. Thesen.................................................................................... 43
   5. Handlungsansätze................................................................. 45
III. Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis ................................ 48
   1. Problemaufriß........................................................................... 48
   2. Rechtsrahmen........................................................................... 49
   3. Problemfelder und Beispielfälle .............................................. 49
   4. Thesen.................................................................................... 53
   5. Handlungsansätze................................................................. 54
IV. Anpassung von Anschlusswerten .......................................... 56
1. Problemaufriss ...................................................................................... 56
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 56
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 57
4. Thesen ................................................................................................... 61
5. Handlungsansätze ................................................................................. 62
V. Messungen und Netzineffizienz ........................................................... 63
1. Problemaufriss ...................................................................................... 63
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 63
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 64
4. Thesen ................................................................................................... 67
5. Handlungsansätze ................................................................................. 68
VI. Produkt-Transparenz............................................................................. 70
1. Problemaufriss ...................................................................................... 70
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 70
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 71
4. Thesen ................................................................................................... 80
5. Handlungsansätze ................................................................................. 81
VII. Anschluss- und Benutzungszwang ........................................................ 83
1. Problemaufriss ...................................................................................... 83
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 84
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 86
4. Thesen ................................................................................................... 87
5. Handlungsansätze ................................................................................. 88
VIII. Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung ........................................ 90
1. Problemaufriss ...................................................................................... 90
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 90
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 92
4. Thesen ................................................................................................... 94
5. Handlungsansätze ............................................................................... 95
IX. Mangelnde behördliche Preiskontrolle ................................................ 96
1. Problemaufriss ...................................................................................... 96
2. Rechtsrahmen ....................................................................................... 96
3. Problemfelder und Beispielfälle ........................................................... 98
4. Thesen .................................................................................................. 101
5. Handlungsansätze ............................................................................... 101
X. Gerichtliche Rechtsschutzprobleme ................................................... 104
1. Problemaufriß ............................................................................................ 104
2. Rechtsrahmen .......................................................................................... 104
3. Problemfelder und Beispielfälle .............................................................. 106
4. Thesen ..................................................................................................... 110
5. Handlungsansätze .................................................................................. 111

E. Ergebnis .................................................................................................... 113
A. Zusammenfassung


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

5. Der Vergleich mit den Preisen anderer Fernwärmeversorger ist nur bedingt als Maßstab für die Beurteilung der Angemessenheit von Preisen geeignet, da die Fernwärmeversorger teilweise sehr unterschiedliche Kostenstrukturen aufweisen. Ein solcher Vergleich zwischen strukturell ähnlichen Versorgern (ähnliche Brennstoffe und Netzstrukturen) kann jedoch erste Anhaltspunkte für möglicherweise ungerechtfertigt hohe Preise liefern, die aufgrund hoher Renditen, interner Quersubventionierungen oder Ineffizienzen zustande kommen können.


8. Die Transparenz des Fernwärme preises - also eine hinreichend nachvollziehbare Preise bildung, Preisgleitklauseln oder Abrechnungen - ist elementare Voraussetzung, damit Verbraucher das Produkt Fernwärme


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


Mindesteffizienzzahl einen Anreiz schaffen, Energieverluste einzudämmen.


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


B. Einleitung


I. Ausgangslage und Anlass des Projekts


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

1 BDEW, Energiemarkt Deutschland – Zahlen zur Gas-, Strom- und Fernwärmeversorgung, Sommer 2012, S. 11.
2 Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme – Abschlussbericht gem. § 32e GWB, August 2012, S. 86.
Feststellung, dass die Fernwärme Preise in verschiedenen Versorgungsgebieten um über 100% voneinander abweichen, bietet Anlass hierzu.

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

II. Ziel des Praxisberichts


III. Zugrunde gelegte Methodik

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

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


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


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

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

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

3 Siehe hierzu auch die anonymisierte Auflistung im Anhang des Praxisberichts.
- Verhältnis von Arbeitspreis- und Grundpreis
- Nachträgliche Anpassung von Anschlusswerten
- Defizite bei der Messung der Wärmemenge und der Netzeffizienz
- Transparenz der (ökologischen) Eigenschaft der Fernwärme
- Probleme im Zusammenhang mit dem Anschluss- und Benutzungszwang
- Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung der Fernwärme-Anbieter
- Mangelnde behördliche Preiskontrolle
- Defizite beim gerichtlichen Rechtsschutz


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


I. Wettbewerbseinschränkungen: Fernwärme als Produkt zwischen Markt und Monopol

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


- **Wettbewerb mit anderen Heizsystemen im Neubau**: Wenn ein neues Gebäude errichtet wird, hat der Bauherr oder Nutzer die Entscheidung zu treffen, wie das Gebäude mit Wärme versorgt werden soll. Ist ein Fernwärmennetz vorhanden, wird sich der Gebäudeeigentümer für einen Anschluss hieran nur entscheiden, wenn die Fernwärme zu wettbewerbsfähigen Kosten angeboten wird. Im Neubau-Bereich besteht strukturell daher ein wettbewerbliches Umfeld für die Fernwärme, welches jedoch durch weitere Faktoren eingeschränkt werden kann.

- **Stark eingeschränkter Wettbewerb bei bestehenden Gebäuden**: Im Gebäudebestand ist ein Wechsel zwischen Heizsystemen hingegen mit hohen Kosten verbunden. Gerade ein Wechsel von der Fernwärme zu Gas- oder Ölzentralheizungen ist für die Gebäudeeigentümer technisch

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

---


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

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

### II. Angemessenheit von Fernwärmeprisen als Problemfeld


---

⁵ Bundeskartellamt 2012, Sektoruntersuchung Fernwärme.

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


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


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

---

7 BGH, Urteil vom 17. Oktober 2012, VIII ZR 292/11.
tragen. Daher macht es für die Angemessenheit der Wärmepreise einen großen Unterschied, ob ein Netz neu gebaut wurde und noch refinanziert werden muss oder ob es bereits abgeschrieben ist. Bei abgeschriebenen Wärmenetzen können von vielen Versorgern selbst bei Wärmepreisen, die im Marktvergleich durchschnittlich sind, sehr hohe Renditen erwirtschaftet werden. Demgegenüber können für die Versorger, die neue Wärmenetze bauen, deutlich überdurchschnittliche Wärmepreise erforderlich sein, ohne dass damit besonders hohe Renditen erwirtschaftet werden können.

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


• große Netze mit besonders vielen betroffenen Kunden versorgen,
besonders günstige Kostenstrukturen aufweisen (hohe Anteile an Braun- und Steinkohle, hohe Wärmedichte) und

Netze und Erzeugungsanlagen zum Großteil bereits abgeschrieben sind.


III. Fernwärme im Preisvergleich mit anderen Wärmesystemen


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

---


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

---

\(^8\) Verordnung über Heizkostenabrechnung (HeizkostenV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.2009, BGBl. I, S. 3250.
deutlich teurer als Erdgas oder Heizöl. Die verbrauchsgebundenen Kosten der Fernwärme sind hingegen leicht günstiger als bei Holzpellets oder Erdgas. Nimmt man die für Mieter relevanten betriebs- und verbrauchsgebundenen Kosten zusammen, ist Fernwärme als Energieträger in dem hier aufgezeigten Musterfall teurer als Erdgas und ebenfalls leicht teurer als Heizöl.

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


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


10 BMWi (2014b), S. 10ff.
Verschiedene Szenarien wollen die Klimaschutzziele stark über eine forcierte Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmesektor erreichen. Eine Sanierung des Gebäudebestands auf ein sehr hohes Niveau (Niedrigstenergiegebäude) wäre demgegenüber mit hohen spezifischen Kosten verbunden, die letztlich von den Mietern/Verbrauchern zu tragen wären.


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

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

IV. Preisvergleiche zwischen Fernwärmeversorgern


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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 1.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Anbieter: Verschiedene</td>
</tr>
<tr>
<td>Tarif: Beispiel Versorgungsfall lt. Wibera im Auftrag der AGFW</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld: Höhe der Fernwärmepris (Preisunterschiede bei strukturell ähnlichen Netzen)</td>
</tr>
<tr>
<td>Beschreibung: Die Energieversorgung Offenbach AG weist für den zugrunde gelegten Versorgungsfall einen Mischpreis von 61,50 €/MWh netto aus. Demgegenüber beträgt der Mischpreis bei der SWB Vertrieb GmbH in Bremen 77,23 €/MWh netto für den gleichen Versorgungsfall und bei der Vattenfall Fernwärme GmbH in Hamburg 78,64 €/MWh netto. Diese Differenz von mehr als...</td>
</tr>
</tbody>
</table>
25 % ist für Verbraucher nicht nachvollziehbar, zumal in allen Netzen den Angaben der Fernwärme-Anbieter nach überwiegend Kohle als Brennstoff zum Einsatz kommt.

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


**Fallbeispiel 2.**

**Anbieter:** E.ON Hanse Wärme GmbH

**Tarif:** Fernwärme Hamburg

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

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

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


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

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


V. Thesen


b. Um die Höhe von Fernwärme preisen im Vergleich zu anderen Energieträgern bewerten zu können, ist ein Vollkostenvergleich mit anderen Heizsystemen erforderlich. Dabei sind regelmäßig die einzelnen Kostenbestandteile der vertriebs-, kapital- und verbrauchsgebundenen Kosten maßgeblich. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung eines
Musterhaushalts liegen die Kosten für Fernwärme preislich zwischen den günstigeren Erdgas- und den teureren Heizölkosten.


d. Systeminterne Preisvergleiche für Fernwärme sind in ihrer Aussagekraft begrenzt, jedoch gleichwohl sinnvoll, um Transparenz für Verbraucher herzustellen und Anhaltspunkte für einen möglichen Preismissbrauch einzelner Fernwärme-Anbieter zu liefern.


g. Zu hinterfragen ist bei hohen Fernwärmepreisen aus Verbrauchersicht auch, ob bei Fernwärme-Anbietern mit kommunaler Beteiligung eine ungerechtfertigte Quersubventionierung anderer Versorgungsaufgaben oder bei rein privatwirtschaftlichen Fernwärme-Anbietern unter Wettbewerbs-Bedingungen kaum zu erzielender und damit möglicherweise ungerechtfertigt hoher Gewinnabfluss stattfindet.

VI. Handlungsansätze

Im Folgenden werden kursorisch einige Handlungsansätze zu den oben dargestellten Problemen benannt, die geeignete Anknüpfungspunkte für politisches Handeln zugunsten des Verbraucherschutzes sein könnten. Diese
Untersuchung hat dabei nicht den Anspruch, bereits ausgearbeitete Lösungsvorschläge zu präsentieren. Im Folgenden werden aber erste Vorschläge für gegebenenfalls näher zu untersuchende Handlungsoptionen entwickelt.

- Wesentlich für die Möglichkeit, Fernwärmepreise untereinander zu vergleichen, ist die unter dem Stichwort Transparenz zu verortende Pflicht zur Veröffentlichung von Fernwärmepreisen und die Verwendung einheitlicher Preisbestandteile hierbei.


- Zur Vermeidung einer Quersubventionierung könnte geprüft werden, ob Anforderungen an die Rechnungslegung und die Veröffentlichung von Bilanzen verbessert werden.

- Tatsächlich ungerechtfertigte Preise sollten sich am ehesten durch eine wirksame Preiskontrolle sowie durch inhaltliche Vorgaben zur Preisgestaltung verhindern lassen.

D. Praxisbericht

I. Transparenz der Fernwärme preise


1. Problemaufriß

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

2. Rechtsrahmen

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

a. Grundsätzliche Veröffentlichung von Fernwärme preisen

Was die Veröffentlichung von Fernwärme preisen angeht, gibt unter anderem die Preisangabenverordnung seit dem Jahr 2000 vor, dass Fernwärme-Anbieter Letztverbrauchern beim Anbieten von Fernwärme den verbrauchsspezifischen Preis anzugeben haben. Im Einzelnen bestimmt § 3 S. 1-4 PAngV\textsuperscript{14}:


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


b. Transparenz der Abrechnung

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

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

c. Transparenz der Preisgleitklauseln

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

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

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

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

17 BGH, Urteil vom 06.04.2011, Az. VIII ZR 66/09, juris, Rn. 33.
a. Fehlende Angaben zum Fernwärmepreis

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 3.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong> Stadtwerke Leipzig GmbH</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong> Basisversorgung</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Preistransparenz (Fehlende Angaben von Fernwärmepreisen auf Internetpräsenz)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong> Die Stadtwerke Leipzig verzichten auf eine Veröffentlichung ihres Fernwärmepreises im Internet. Für den interessierten Kunden liegt „das Preisblatt [...] jeweils in der gültigen Fassung in den Geschäftsräumen der Stadtwerke Leipzig GmbH zur Einsicht und Mitnahme aus“.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

18 Hinsichtlich der Pflicht zur Preisangabe ist nicht bloß die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme, sondern vor allem die Preisangabenverordnung maßgeblich. Diese gilt untersciedslos und unabhängig von dem für das Angebot verwendete Medium (Rundfunk, Internet, Zeitung, etc.), vgl. hierzu auch Völker, NJW 1997, S. 3405, 3406.
Grund forderte die Verbraucherzentrale Hamburg Vattenfall mit Schreiben vom 14.03.2015 auf, sich rechtsverbindlich zur Preisangabe zu verpflichten.²⁹

b. Unübersichtliche Anzahl an Preiskomponenten

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


Fallbeispiel 4.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter</th>
<th>Thermago GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif</td>
<td>Fernwärme Berliner Siedlung in Mainz</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld</td>
<td>Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärme preises aus mehr als drei verschiedenen Preiskomponenten, die für Kunden wenig nachvollziehbar und vergleichbar)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Beschreibung: Thermago hat seine Fernwärme preise für die Berliner Siedlung in Mainz zwar gut auffindbar auf der Homepage platziert, berechnet seinen Fernwärme kunden aber einen Tarif, der je nach Einzelfall aus mindestens vier verschiedenen Komponenten besteht: Jahres grundpreis (3,95 €/Jahr pro m²), Arbeitspreis (6,713 ct/kWh), Warmwasserpreis (8,39 €/m³), Abrechnungspreis je Wohneinheit (195,00 €/Jahr) und Messpreis je Liegenschaft (160,00 €/Jahr).


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

c. Einbeziehung von problematischen Preiskomponenten wie etwa Emissionspreis

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


20 Vgl. die Bezugsnahmen auf den Emissionshandel in der Gesetzesbegründung zum KWKG, BT-Dr. 17/9617, S. 7ff., passim.
Fallbeispiel 5.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter: Vattenfall Europe Sales GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif: Fernwärme Berlin</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld: Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärmepeizes aus mehr als drei verschiedenen Preiskomponenten, die für Kunden wenig nachvollziehbar und vergleichbar sind)</td>
</tr>
<tr>
<td>Beschreibung: Vattenfall berechnet seinen Fernwärmekunden in Berlin einen Tarif, der aus sechs verschiedenen Komponenten besteht: Jahresgrundpreis (ab 4,13 l/h), Arbeitspreis (5,4 ct/kWh), Trinkwarmwasserpreis (6,2 ct/kWh), Emissionspreis (0,014 ct/kWh), Baukostenzuschuss (60,83 €/kW Anschlussleistung), Heizwasserverlust (8,18 €/m³).</td>
</tr>
<tr>
<td>Internetfundstelle Preisblatt: <a href="https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-berlin.htm">https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-berlin.htm</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>

d. Verwendung von uneinheitlichen Abrechnungseinheiten

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

e. Transparenz der Preisgleitklauseln

Darüber bestätigte sich bei der Recherche, dass auch die Transparenz von Preisgleitklauseln für Verbraucher oftmals nicht gegeben ist. Eine Koppelung der Fernwärmepeize an bestimmte Indizes wird bei einer großen Zahl von Fernwärme-Anbietern vorgenommen und ist nicht per se zu bemängeln. Komplexe Formeln und das Einbeziehen irrelevanter Faktoren führen hingegen zu Intransparenz. Mit einer Nicht-Veröffentlichung der sich auf den Fernwärmepeiz auswirkenden Faktoren lassen Fernwärme-Anbieter also eine Rechtfertigung für ihre Preisanpassungen vermissen. So informiert beispielsweise die Stadtwerke Erfurt GmbH darüber, dass die Preise regelmäßig angepasst werden, bleibt aber Details hierzu schuldig.
Fallbeispiel 6.

**Anbieter:** Stadtwerke Erfurt GmbH  
**Tarif:** Fernwärme  
**Problemfeld:** Preistransparenz (Informationen über Preisgleitklauseln)

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

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

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

Fallbeispiel 7.

**Anbieter:** DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH  
**Tarif:** Fernwärme (Heizwassernetz)  
**Problemfeld:** Preistransparenz (Informationen über Preisgleitklauseln)

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

**Internetfundstelle Fernwärmelieferungs-Konditionen:** [http://www.drewag.de/media/pdf/de/Preisblatt-Waermelieferung.pdf](http://www.drewag.de/media/pdf/de/Preisblatt-Waermelieferung.pdf)

Fallbeispiel 8.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter: Hansewerk Natur GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif: Nahwärme Schleswig-Holstein</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld: Preistransparenz (Nachvollziehbarkeit der Preisgleitklauseln)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Beschreibung:** Die nunmehr verwendete Preisgleitklausel für den Arbeitspreis pro MWh lautet wie folgt: \( AP_1 = AP_0 + 0.5a \times f_1 \times (NCG_1-NCG_0) + 0.5b \times f_2 \times EGIX_1-EGIX_0 \)\(^{\text{a}}\), wobei der NCG\(_0/1\) sowie der EGIX\(_0/1\) jeweils dem Basispreis bzw. Folgewert des entsprechenden Erdgaspreises an der Energiebörse European Energy Exchange entspricht, und \( f_1 \) bzw. \( f_2 \) von der Hansewerk Natur GmbH festgelegte Faktoren sind. Die für den Grundpreis pro Monat verwendete Preisgleitklausel lautet wie folgt: \( GP_1 = GP_0 \times (0.3 + 0.25 \times I_1/100.0 + 0.45 \times \text{L}_1/100,0) \)\(^{\text{b}}\), wobei \( GP_0/1 \) dem Basispreis bzw. Folgewert entspricht, \( I_1 \) den Investitionsgüter- und \( \text{L}_1 \) den Lohngüterindex meint.

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

Aus den Erläuterungen ist dabei zumindest nicht unmittelbar ersichtlich, weshalb beim Arbeitspreis ein Mittelwert aus den beiden verwendeten Gaspreisen NCG und EGIX gebildet wird, und wie genau sich die beiden verwendeten Faktoren \( f_1 \) und \( f_2 \) herleiten lassen. Im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln dürften viele Fragen aus Verbrauchersicht darüber hinaus nicht unmittelbar auf die Transparenz der Klausel selbst abstellen, sondern auf die Angemessenheit der dort eingestellten Faktoren und Indizes. Diese Thematik wird im Folgenden noch gesondert behandelt.\(^{22}\)

**f. Transparenz von Abrechnungen**

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

\(^{22}\) Zur Abgrenzung von Transparenz und inhaltlicher Angemessenheit aus Sicht der Rechtsprechung vgl. nochmals BGH, Urteil vom 06.04.2011, Az. VIII ZR 66/09, juris, Rn. 34.
## Fallbeispiel 9.

**Anbieter**: ImmoTherm GmbH  
**Tarif**: Fernwärme-Abrechnung  
**Problemfeld**: Preistransparenz (Nachvollziehbarkeit der Fernwärme-Abrechnung)

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

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

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

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

## Fallbeispiel 10.

**Anbieter**: Stadtwerke Flensburg GmbH  
**Tarif**: Fernwärme Flensburg Primär  
**Problemfeld**: Preistransparenz (Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus nur 2 Preiskomponenten)


**Internetfundstelle Preisblatt**: [https://www.stadtwerke-flensburg.de/Aktueller-Tarif.810.0.html](https://www.stadtwerke-flensburg.de/Aktueller-Tarif.810.0.html)
4. Thesen

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

a. Auch wenn sich Verbraucher vielfach unmittelbar über konkrete Aspekte wie ein absolut zu hoher Fernwärmepreis oder fehlerhafe Messungen beschweren, schwingt mittelbar stets auch der Vorwurf eines intransparenten Fernwärmepreises mit. Preistransparenz, also hinreichend nachvollziehbare und vergleichbare Fernwärmepreise, Preisgleitklauseln oder Fernwärme-Abrechnungen, sind dabei **elementare Voraussetzung** dafür, dass Verbraucher eine grundlegende Auswahlentscheidung treffen und die mit dem Produkt Fernwärme erhaltene Leistung und den hierfür gezahlten Fernwärmepreis auch hinreichend genau bewerten können.


e. Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme erstreckt – abdingbare – Transparenzvorgaben auch auf **Fernwärme-Abrechnungen**. Gleichwohl finden sich immer noch zahlreiche Abrechnungen, die für Verbraucher nicht nachvollziehbar sind.

f. Die abdingbare Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme zur Transparenz sowie diesbezügliche Konkretisierungen durch die Rechtsprechung geben darüber hinaus auch vor, dass die vom Fernwärme-Anbieter verwendeten **Preisgleitklauseln**

5. Handlungsansätze

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

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

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

Über diese grundlegende Überlegung hinaus gilt:

- Allgemeine Defizite hinsichtlich des Vollzugs der bestehenden Vorgaben der Preisangabenverordnung und der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme können gegebenenfalls durch die Erhöhung der Bußgeldsätze erreicht werden. Ohne entsprechende Kontrollen führt dies zwar nicht unmittelbar zu einem besseren Vollzug der gesetzlichen Vorgaben – durch spürbare finanzielle Belastung bei Missachtung der Vorgaben dürfte aber die Sensibilisierung für die Problematik wachsen.
Im Hinblick auf die intransparente Zusammensetzung des Fernwärmepreises aus wenig gerechtfertigten Preiskomponenten und die fehlende Vergleichbarkeit wegen zu vieler Preiskomponenten könnte die Preisangabenverordnung entsprechend ergänzt werden:

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

- Außerdem sind sodann die jeweiligen Abrechnungseinheiten für den Grund- und Messpreis vorzugeben.

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

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


1. Problemaufriss


2. Rechtsrahmen

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

a. Grundsätzliche Ausgestaltung von Preisgleitklauseln

Nicht nur im Hinblick auf Transparenz, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht enthält die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit
Fernwärme eine rudimentäre **Vorgabe zur Ausgestaltung der Preisgleitklauseln**.

§ 24 Abs. 4 S. 1 AVBFernwärmeV bestimmt:

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

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

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

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

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


\(^{24}\) Vgl. hierzu und zum Folgenden vertiefend Wollschläger/Zorn, ZNER 2011, S. 491, 492.

\(^{25}\) Nochmals Wollschläger/Zorn, a.a.O., S. 493.
der Literatur wird demnach angenommen, dass eine etwa hälftige Anrechnung beider Elemente angemessen sein dürfte.  

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

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

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

b. **Vorgaben zur Vertragslaufzeit**

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

---

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

c. Befristeter Bereicherungsausgleich bei Preisgleitklauseln

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

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Wiederholte Preiserhöhungen

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

Fallbeispiel 11.

Anbieter: Bayernwerk Natur GmbH

Tarif: Bayernwerk Natur Fernwärme

Problemfeld: Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärme preises auf Grundlage der Preisgleit klauseln)

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


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

b. Orientierung an tatsächlichen Kosten

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 12.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong> Bayernwerk Natur GmbH</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong> Bayernwerk Natur Fernwärme</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärme preises auf Grundlage der Preisgleitklauseln)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong> Die Bayernwerk Natur GmbH erzeugt die Fernwärme für den Ort Poing mittels BHKW und Geothermie. Die Preisgleitklausel für Fernwärme ist zu 25 % an den Strompreis gekoppelt. Dies ist für den Verbraucher nicht nachvollziehbar, da der Strom im BHKW selbst erzeugt wird, bei steigenden Strompreisen daher auch die Stromerlöse steigen, aus Verbrauchersicht also für das Beiprodukt Fernwärme zusätzliche Erlöse anfallen.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong> Vorliegendes Preisblatt und Kostenaufschlüsselung des Verbrauchers aus dem Jahr 2013.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Diese Problematik wird auch bestätigt von einer Verbraucherbeschwerde gegen die Vattenfall Wärme Hamburg GmbH wegen einer die tatsächliche Gegebenheiten nicht hinreichend berücksichtigenden Preisgleitklausel in einem Fernwärmeliefervertrag gegenüber einer Wohnungseigentümergemeinschaft.
### Fallbeispiel 13.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter: Vattenfall Wärme Hamburg GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif: Fernwärme Hamburg</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Preisgleitklauseln (Erhöhung des Fernwärme-Preises auf Grundlage der Preisgleitklauseln, welche die tatsächliche Kostenstruktur außer Acht lassen)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

---

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

Ebenfalls problematisch ist die die jahrzehntelange Fortschreibung von Preisgleitklauseln, ohne dass diese später an aktuelle Gegebenheiten angepasst würden. Dies zeigt das folgende Beispiel der RWE Energiedienstleistungen GmbH aus Hamburg.
### Fallbeispiel 14.

**Anbieter:** RWE Energiedienstleistungen GmbH  
**Tarif:** Fernwärme  
**Problemfeld:** Preisgleitklauseln (Fortschreibung der Preisgleitklauseln aus dem Jahr 1969)

#### Beschreibung:

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

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

d. Vertragslaufzeit

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter</th>
<th>Traumhaus freie und unabhängige Energieversorgungs­gesellschaft mbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Tarif</strong></td>
<td>Fernwärme</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld</strong></td>
<td>Vertragslaufzeit (20 Jahre)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung</strong></td>
<td>Die Vertragslaufzeit für die Wärmeversorgung eines Neubaugebiets mit 89 Wohneinheiten durch eine Heizzentrale mit Pelletkessel beträgt 20 Jahre und verlängert sich automatisch um weitere 5 Jahre, wenn nicht spätestens 9 Monate vor Ablauf der Erstlaufzeit gekündigt wird. Der Kunde übernimmt dabei auch die Stromkosten für den Betrieb der Pelletanlage und den Transport des Heizwassers durch das Nahwärmenetz. Der Grundpreis macht etwa 50 % der Jahreskosten aus.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle</strong></td>
<td>Vorliegende Fallschilderung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz sowie entsprechender Wärmeliefervertrag</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

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

31 Maßgeblich ist aber die jeweilige Formulierung der Preisgleitklausel – kommt diese regelmäßig ohne Einfluss des Versorgers zur Anwendung und basiert sie lediglich auf den tatsächlichen Brennstoffkosten, sind auch Preissenkungen zwingend zu berücksichtigen.
32 Die Rechtsprechung leitet zumindest im Hinblick auf Preisgleitklauseln in Gaslieferungsverträgen bei einer Überprüfung anhand der Gebote von Treu und Glauben ab, dass eine Klausel, die nur das Recht der Beklagten zur Preiserhöhung erhält, nicht aber die Pflicht zur Preissenkung, eine ungleiche Verteilung von Chancen und Risiken und damit ein Verstoß gegen
f. Von vornherein festgelegte Preiserhöhungen

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 17.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong> Blum-Biogas GmbH &amp; Co. KG</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong> Fernwärme</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Preisgleitklauseln bzw. festgelegte Preiserhöhung</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong> Im Wärmelieferungsvertrag wird eine Mindestverbrauchsmenge von 12.000 KWh pro Jahr vereinbart, die in jedem Fall zu zahlen ist. Außerdem wird – bei einer zehnjährigen Vertragslaufzeit – festgelegt, dass der Arbeitspreis nach den ersten beiden Jahren jährlich um 4 % steigt.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong> Vorliegende Fallschilderung der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4. Thesen

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


b. Darüber hinaus zeigen sich die gesetzlichen Vorgaben insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Preisgleitklauseln inhaltlich zu breit und begrifflich zu unbestimmt. Zum einen bieten sie nämlich inhaltlich die Möglichkeit, sowohl ein Preis- als auch ein Marktelement für die Fernwärmepreisbildung in jeweils angemessenem Verhältnis zu berücksichtigen. Zum anderen sind die auch die verwendeten Begriffe derart vage, dass sich hieran zahlreiche Rechtsstreitigkeiten entzündeten. Zwar hat daraufhin die Rechtsprechung einige Streitpunkte geklärt. Allerdings bestehen weiterhin erhebliche Unklarheiten und Unsicherheiten, die sich nicht nur für Verbraucher negativ darstellen, sondern die auch für die Fernwärmewirtschaft erhebliche wirtschaftliche Risiken bergen.

c. Insbesondere in inhaltlicher Hinsicht zeigen die untersuchten Praxisbeispiele, dass die Möglichkeit der Berücksichtigung eines Marktelements und der bloßen Orientierung an den tatsächlichen Preisen beim Kostenelement für die Fernwärmepreisbildung problematisch ist. Schließlich ist für Verbraucher in diesen regelmäßig anzutreffenden Fällen nicht nachvollziehbar, weshalb es zu Preiserhöhungen kommt, obgleich sich die Preise der tatsächlich verwendeten Brennstoffe gar nicht erhöht haben.


e. Aufgrund fehlender gegenteiliger Vorgaben billigt die Rechtsprechung den Fernwärmekunden lediglich einen relativ kurzen Zeitraum zu, um sich auf die Unwirksamkeit der Klauseln zu berufen. Dies ist auch wegen der Komplexität der Materie und den sich jährlich aufsummierenden Rückzahlungsansprüchen bei Unwirksamkeit der Preisgleitklauseln aus Verbrauchersicht negativ.

f. Mit Verweis auf den hohen Investitionsbedarf von Fernwärme-Anbietern sieht die abdingbare gesetzliche Regelung lange Vertragslaufzeiten von 10 Jahren vor und stützt sodann die Notwendigkeit von Preisgleitklauseln auf diese lange Vertragslaufzeit. In der Praxis finden sich vielfach auch Verträge mit Laufzeiten von 15 oder 20 Jahren, welche bei nicht


5. Handlungsansätze

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

- Zu prüfen ist, ob die in § 1 Abs. 3 AVBFernwärmeV vorgesehene Möglichkeit, abweichende Regelungen zu Lasten des Verbrauchers zu treffen, entweder für die Verordnung insgesamt oder zumindest für bestimmte Kernregelungsbereiche aufgehoben werden sollte. Die Regelungen der allgemeinen Bedingungen für die (Grund-)Versorgung mit Strom oder Gas sind beispielsweise auch nicht abdingbar. Ein Mindestgehalt an verbraucherschützenden Regelungen sollte auch im Fernwärmebereich verbindlich sein.

- Wird wegen längerfristigen Vertragslaufzeiten eine Regelung zu Preisgleitklauseln überhaupt für erforderlich gehalten, sind darüber hinaus die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu der grundsätzlichen Ausgestaltung von Preisgleitklauseln inhaltlich zu schärfen und begrifflich

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

- Hinsichtlich des Kostenelements bietet es sich daher an, klarzustellen, dass ein bloßes Berücksichtigen der tatsächlichen Brennstoff- und sonstigen Kosten nicht ausreicht, sondern dass diese tatsächlich auch in der Preisgleitklausel abgebildet werden müssen.

- Soweit weiterhin auf Indizes zurückgegriffen wird, sollte in der Verordnung selbst klargestellt werden, welche Indikatoren hierfür zulässig sind, denn es ist dem Verbraucher nicht zuzumuten, die jeweils aktuelle Rechtsprechung beispielsweise zur Zulässigkeit der Bezugnahme auf den Index für leichtes Heizöl (HEL) zu kennen. 34

- In Erwägung gezogen werden sollte darüber hinaus eine Streichung der Möglichkeit, im angemessenen Verhältnis Marktelemente bei der Preisbildung zu berücksichtigen. Erstens ist schon nicht klar, welches Verhältnis angemessen ist. Außerdem dient die Vorschrift im Zusammenhang mit einer Preisgleitklausel, die zu Lasten des Verbrauchers eingesetzt wird, nicht dem beidseitigen Interesse. Schließlich werden im Zweifel Marktelemente berücksichtigt, die über die tatsächlichen Kosten hinausgehen und die damit zu steigenden Fernwärme Preisen führen.

Soweit der Gesetzgeber selbst davon ausgeht, die Vorschrift diene auch der Zielsetzung kostenorientierter Fernwärme Preise, wobei nach der Gesetzesbegründung die kartellbehördliche Aufsicht darauf achten soll, dass die Fernwärme versorgungsunternehmen Preisgestaltungsspielräume nicht missbräuchlich ausschöpfen,35 wird dieses Ziel in der Praxis regelmäßig verfehlt.

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

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

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

- Zum einen könnte eine regelmäßige Pflicht zur beispielsweise jährlichen inhaltlichen Anpassung der Preisgleitklausel bei entsprechenden Änderungen der tatsächlichen Kostensituation eingeführt werden.

- Zum anderen sollte das mangels gesetzlicher Klarstellung in den verwendeten Preisgleitklauseln oftmals alleine auf den Fernwärme-Anbieter beschränkte Recht zur Preisanpassung an die Vorgaben der Rechtsprechung angepasst und um eine ausdrückliche Pflicht zur Preissenkung ergänzt werden, damit es nicht dem Verbraucher aufgebürdet wird, die Unwirksamkeit der entsprechenden Klauseln in aufwendigen Gerichtsverfahren geltend zu machen.

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

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


1. Problemaufriss

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


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

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

2. Rechtsrahmen


3. Problemfelder und Beispielfälle


a. Hoher Grundpreisanteil und verhältnismäßig hohe Mischpreise


37 Vgl. hierzu und zum Folgenden nochmals die bereits erwähnte Fernwärme-Preisübersicht der Wibera Kurzumfrage vom 01.10.2014 im Auftrag der AGFW.
Fallbeispiel 18.

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

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

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

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

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


Aus Verbrauchersicht positiv ist demgegenüber, wenn sowohl der Grundpreisanteil als auch der Mischpreis niedrig sind und ein auch ökologisch vorzugswürdiger Brennstoff verwendet wird. Dies trifft beispielsweise für die Stadtwerke Flensburg GmbH für ihr Netz in Langballig und Tarp oder für die im Folgenden dargestellte Stadtwerke Detmold GmbH zu.
Fallbeispiel 19.

**Anbieter**: Stadtwerke Detmold GmbH

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

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


Wibera Fernwärme-Preisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 1.

b. Unterschiede bei Grundpreisanteilen zwischen alten und neuen Bundesländern

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

Fallbeispiel 20.

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

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

**Fundstelle**: Wibera Fernwärme-Preisübersicht Kurzumfrage 01.10.2014, S. 4.

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

c. Nachteilhafte Veränderungen innerhalb der Vertragslaufzeiten


4. Thesen

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


b. Zwar ist aus Verbraucherschutzgesichtspunkten nicht allein die Höhe des Grundpreisanteils maßgeblich, sondern auch weitere Faktoren wie etwa die absolute Höhe des Mischpreises oder die ökologische Eigenschaft des zur Fernwärmeerzeugung eingesetzten Brennstoffs. Besonders negativ für Verbraucher ist aber das Zusammenkommen von mehreren dieser Faktoren, also von hohen Grundpreisanteilen, hohen Mischpreisen und außerdem auch ökologisch nachteilhaften Brennstoffen.
c. Insgesamt ist ein hoher Grundpreisanteil deswegen nachteilhaft, weil Verbraucher hierdurch hohe regelmäßige Kosten haben, die sie nicht beeinflussen können, und keine Anreize zum Energiesparen gesetzt werden.


e. Demgegenüber zeigen auch vereinzelte Positivbeispiele, dass eine verbraucherfreundliche Preisgestaltung mit hohen Arbeitspreisanteilen und geringen Fernwärmemischpreisen sowie ökologisch verträglicheren Brennstoffen grundsätzlich möglich ist. Am Markt finden sich sogar Anbieter, die gänzlich auf einen Grundpreis verzichten und somit einen linearen Tarif nur über die gelieferte Wärmemenge (in Kilowattstunden) anbieten.

5. Handlungsansätze


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

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

- Soweit Gebäudenutzer nicht zugleich Gebäudeeigentümer sind, bestimmt die dann anwendbare Heizkostenverordnung \(^{39}\) in dem neugefassten \(^{40}\) § 7

\(^{39}\) Verordnung über Heizkostenabrechnung (HeizkostenV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.2009, BGBl. I, S. 3250.
Abs. 1 S. 1 HeizkostenV im Hinblick auf die Verteilung der Kosten der Wärmeversorgung, dass die Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage mindestens zu 50 % und höchstens zu 70 % nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer abzurechnen sind. Auch wenn sich diese Regelung nicht ausdrücklich auf den Arbeitspreisanteil bezieht, gibt sie mittelbar vor, dass in den Gesamtpreis zu einem hohen Anteil die erfasste Wärmemenge einzufließen hat, die mit dem Arbeitspreisanteil insofern vergleichbar ist.

Nach der Eingriffsermächtigung der Stromnetzentgeltverordnung in § 30 Abs. 2 Nr. 5 StromNEV kann die Regulierungsbehörde im Interesse eines Wettbewerbs Festlegungen treffen zur Gewährleistung „der sachlichen Angemessenheit des Verhältnisses von Arbeits- und Grundpreis nach § 17 Abs. 6 in Bezug auf das zulässige Verhältnis beider Preise“. Im Fernwärmesektor dürfte eine bloße Eingriffsermächtigung alleine aber kaum ausreichen, denn diese setzt das Tätigwerden gut ausgestatteter und verbraucherfreundlich eingestellter Kontrollbehörden voraus.

Darüber hinaus sind auch bei Fernwärme allgemeine Vorgaben zum Energiesparen vorstellbar, wie sie das Energiewirtschaftsgesetz41 etwa für Elektrizität vorsieht. § 40 Abs. 5 EnWG bestimmt, dass Lieferanten für Elektrizität, soweit technisch machbar und wirtschaftlich zumutbar, für Letztverbraucher von Elektrizität einen Tarif anzubieten haben, der einen Anreiz zu Energieeinsparung oder Steuerung des Energieverbrauchs setzt.

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

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

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

---

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

IV. Anpassung von Anschlusswerten


1. Problemaufriss


2. Rechtsrahmen

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

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

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

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

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

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Unverhältnismäßige Kosten für Herabsetzung der Anschlusswerte

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

__________________________

42 BGH, Urteil vom 06.07.2011, Az. VIII ZR 37/10, NJW 2011, S. 3219, 3220f.
43 Rechtsfolge des Wegfalls der Geschäftsgrundlage ist nicht grundsätzlich die Auflösung des
Vertrags, sondern zunächst seine Anpassung an die veränderten Verhältnisse.
Fallbeispiel 22.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter:</th>
<th>Technische Werke Ludwigshafen AG</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif:</td>
<td>Fernwärme Ludwigshafen</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld:</td>
<td>Anpassung von Anschlusswerten (Kosten hierfür)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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


Insgesamt ist die Bereitschaft zur Anpassung der Anschlussleistung nach Aussagen verschiedener Experten der Wohnungswirtschaft je nach Versorgungsunternehmen unterschiedlich. Positiv beurteilt wird hier beispielsweise das Verhalten der Vattenfall GmbH bzw. ihrer Unternehmen zur Lieferung von Fernwärme in Hamburg und Berlin, die diese Anpassung im Allgemeinen ohne Probleme und kostenfrei für Fernwärmekunden durchführt.
## Fallbeispiel 23.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter</th>
<th>Vattenfall Europe Sales GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif</td>
<td>Fernwärme in Hamburg bzw. Berlin</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld</td>
<td>Anpassung von Anschlusswerten</td>
</tr>
<tr>
<td>Beschreibung</td>
<td>In der Regel erfolgt die Herabsetzung der Anschlussleistung beim Unternehmen Vattenfall in den Versorgungsgebieten Hamburg oder Berlin nach Auskünften verschiedener Experten der Energiewirtschaft kostenfrei und unproblematisch.</td>
</tr>
<tr>
<td>Aussagen verschiedener Experten der Energiewirtschaft.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

### b. Herabsetzung der Anschlusswerte nur bei Vertragsverlängerung

In einem an die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen herangetragenen Fall erfolgte die Anpassung des Anschlusswertes während eines Gebäudeleerstands nur auf Kulanzbasis durch die STEAG Fernwärme GmbH und nur unter der Bedingung, die Laufzeit des Vertrags um die Leerstandszeit zu verlängern.
Fallbeispiel 24.

**Anbieter:** STEAG Fernwärme GmbH

**Tarif:** Fernwärme Bottrop

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

**Beschreibung:** Nachdem 180 m² des Wohnraums von 455 m² zwischenzeitlich nicht genutzt wurden, wandten sich mehrere Verbraucher mit der Bitte um Vertragsanpassung an die STEAG Fernwärme GmbH. Diese schrieb in dem Fall aus 2013: „Der bestehende Fernwärmevertrag sieht eine Anpassung der Vertragsleistung aufgrund Leerstands grundsätzlich nicht vor. Wir bieten aber an, die Wärmeleistung entsprechend des Leerstands um 14 Kilojoule/Sekunde zu reduzieren, wenn Sie als Gegenleistung einer Verlängerung der Laufzeit des bestehenden Vertrags um die Dauer des Leerstands zustimmen.“

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

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

In einem weiteren Fall reduzierte die Fernwärmeversorgung Niederrhein GmbH den Anschlusswert von 40 kW auf 30 kW (anstelle des vom Verbraucher gewünschten Wertes von 20 kW) erst nach Intervention der Verbraucherzentrale nach knapp zweijährigem Schriftverkehr und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht.
Fallbeispiel 25.

**Anbieter**: Fernwärmeversorgung Niederrhein GmbH

**Tarif**: Fernwärme Duisburg

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

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


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

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

4. **Thesen**

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


b. Maßgeblich für die Frage der nachträglichen Anpassung von Anschlusswerten ist daher der jeweilige **Fernwärmeversorgungsvertrag**.
Die dort regelmäßig eng formulierten Anpassungsklauseln halten einer allgemeinen Billigkeitskontrolle der Rechtsprechung meist stand.

c. Die Fallpraxis belegt aber, dass von Verbrauchern unter anderem wegen Wohnungsleerstand oder wegen energetischer Sanierungsmaßnahmen eine Anpassung von Anschlusswerten gewünscht wird, auch da der Grundpreis sich regelmäßig am Anschlusswert orientiert.

d. Fernwärme-Anbieter gehen teilweise allerdings restriktiv mit dieser Frage um und billigen Fernwärmekunden eine nachträgliche Anpassung der Anschlusswerte gar nicht, nur auf Kulanzbasis oder gegen Zahlung teils unverhältnismäßiger Gebühren zu.

e. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass das Verhältnis zwischen eingestellter Wärmeleistung und tatsächlich abgerufener Leistung in der Regel dem Verbraucher nicht bekannt ist.

5. Handlungsansätze

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

- Schon um die Regelungen über die Fernwärmeversorgung widerspruchsfrei zu gesetzlichen Vorgaben und Zielen für die Energieeffizienz von Gebäuden auszugestalten, ist ein Recht der Verbraucher auf Anpassung der Anschlusswerte nach energetischen Sanierungsmaßnahmen aufzunehmen. Dieses ist – genauso wie die bisher abdingbar in § 3 S. 3 AVBFernwärmeV vorgesehenen Möglichkeiten – als verbindlicher Anspruch auszugestalten.

- Ebenso in den Rechtekatalog aufgenommen werden könnte die Möglichkeit der Anpassung von Anschlusswerten wegen weiterer Gründe wie Wohnungsleerstand.

- Der aktuelle Anschlusswert ist dabei nach einheitlichen, aktuellen und das Energiesparen befördernden Standards zu bestimmen.

- Eingeführt werden sollte auch eine kundenfreundlich ablesbare Messtechnik, die nicht nur die gelieferte Wärmearbeit in Kilowattstunden, sondern auch das Verhältnis zwischen eingestellter und tatsächlich abgerufener Leistung nach Heizlaststunden dokumentiert.

- Klarzustellen ist außerdem, dass eine Anpassung des Anschlusswertes kostenneutral oder zumindest kostengünstig zu erfolgen hat.
V. Messungen und Netzineffizienz

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

1. Problemaufriss

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

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

2. Rechtsrahmen

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

„Die gelieferte Wärmemenge ist durch Messung festzustellen (Wärmemessung)“
Von diesem Grundsatz kann zwar eigentlich nach § 1 Abs. 3 S. 3 AVB FernwärmeV ausnahmsweise nicht abgewichen werden. Allerdings sieht § 18 Abs. 1 S. 3 AVB FernwärmeV unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit vor, statt der grundsätzlich in Bezug genommenen Messung der gelieferten Wärme als Ersatzverfahren auf die Messung der Wassermenge auszuweichen. Hierzu bestimmt die Vorschrift:

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

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

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

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

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

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Messung der Wassermenge unzureichend

Ein weiterer an die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragener Fall verdeutlicht, dass auch die bloße Messung der Wassermenge aus Verbraucherschutzsicht unzureichend ist.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter: RWE Energiedienstleistungen GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif: Fernwärme Versorgungsgebiet Mainz „Berliner Viertel“</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld: Messungen (Unzureichende Wassermengenmessung)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


**Fundstelle:** Problemdarstellung eines Verbrauchers gegenüber der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen und entsprechende Schreiben der RWE Energiedienstleistungen GmbH aus 2014.

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

### b. Netzverluste zu Lasten der Verbraucher

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

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

**Anbieter:** RWE Energiedienstleistungen GmbH  
**Tarif:** Fernwärme HH-Rahlstedt  
**Problemfeld:** Netzineffizienz (Kostenträgung durch Kunden)  
**Beschreibung:** Die RWE Energiedienstleistungen GmbH weist in ihrer Fernwärmeabrechnung pauschal einen Betrag in Höhe von 15 % auf den angeblichen Netzzwund von 6.665,72 € aus und schlägt diesen auf den Arbeitspreis auf.  
**Fundstelle:** Verbrauchsermittlung Wärme der RWE Energiedienstleistungen GmbH für das Jahr 2013.
Verschiedenen Untersuchungen nach belaufen sich die Netzverluste je nach Anschlussdichte auf Werte zwischen 5 und 35 %, in Einzelfällen auch auf bis zu 50 %.  

4. Thesen

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

a. Im Hinblick auf Messungen enthält die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme zwar die für Verbraucher relevante Grundaussage, dass im Regelfall die gelieferte Wärme zu ermitteln ist. Allerdings lässt die Verordnung unter verschiedenen Bedingungen auch eine Ermittlung der Wassermenge im Ersatzverfahren oder eine sonstige Abschätzung des Wärmebedarfs im Hilfsverfahren ausreichen. Obgleich der Messgrundsatz als einzige Vorgabe der Verordnung verbindlich ist, wird hiervon außerdem die relevante Abweichungsmöglichkeit gegenüber Kunden eröffnet, welche die Wärme selbst verbrauchen.  


c. Vorzugswürdiges und seit Jahren dem Stand der Technik entsprechendes Verfahren ist hingegen die Messung der Wärmemenge direkt beim Verbraucher. Nur so ist sichergestellt, dass dieser nicht das Effizienzrisiko


für unterlassene Wartung oder eine schlechte Einstellung der Fernwärmeerzeugungsanlage trägt.\textsuperscript{46}

d. Im Hinblick auf \textit{ineffiziente Fernwärmenetze} bestehen überhaupt \textbf{keine} gesetzlichen Vorgaben zum Schutz der Verbraucher.


5. \textbf{Handlungsansätze}

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

- Die \textbf{Ausnahmemöglichkeit} des § 18 Abs. 2 AVBFernwärmeV, nach der von dem Prinzip der Wärmemessung abgewichen werden kann, ist zu \textbf{streichen}, denn das Messprinzip ist aus Verbrauchersicht die einzige Möglichkeit für eine verbrauchszähmliche Abrechnung. Die Ausnahme unterläuft außerdem in gesetzessystematisch problematischer Weise die grundsätzliche Verbindlichkeit der Vorgabe durch § 1 Abs. 3 S. 3 AVBFernwärmeV.

- Vor dem Hintergrund der zeitlichen Weiterentwicklung der Technik seit Aufnahme der Möglichkeit eines Ersatz- und Hilfsverfahrens mit der Novellierung im Jahr 1989 und unter Beachtung der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2012/27/EU ist außerdem zu prüfen, ob nicht einzige \textbf{zeitgemässe} Möglichkeit der Messung die \textbf{Wärmemessung} sein sollte oder aber ob zumindest die Ersatz- und Hilfsverfahren noch weiter einzuschränken sind.

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

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

\textsuperscript{46} Hierzu auch Hack, Energie-Contracting, 2. Auflage 2012, Kapitel B Rn. 172.
Abs. 1 Richtlinie 2012/27/EU vorgegeben wird. Alternativ ist an eine Ordnungsvorgabe in Form einer Mindesteffizienzzahl für Fernwärmenetze zu denken, die sich an den strukturellen Rahmenbedingungen wie etwa der mittleren Wärmeliniendichte orientiert.
VI. Produkt-Transparenz

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

1. Problemaufriß


2. Rechtsrahmen

sogenannten Primärenergiefaktor (PEF) für ihr Netz errechnen und ausweisen müssen. So bestimmt § 19 Abs. 2 S. 7 EnEV⁴⁷,

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

Spezifische CO₂-Emissionen von unter das Treibhausgasemissionshandelsgesetz fallenden fossilen Fernwärme-Erzeugungsanlagen werden nach § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Teil 2 TEHG zwar auf Basis der Rechenmethoden aus dem Treibhausgasemissionshandel ermittelt, müssen jedoch nicht veröffentlicht werden. Für den Verbraucher gibt es daher in aller Regel keine verständlichen Informationen zur Produktqualität der Fernwärme.

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Uneinheitliche und intransparente Darstellung der Produkteigenschaften

Fernwärmeabrechnungen enthalten in der Regel gar keinen Hinweis auf die ökologischen Eigenschaften der abgenommenen Fernwärme; insbesondere fehlt ganz überwiegend ein Hinweis auf den spezifischen CO₂-Wert. Teilweise wird – auch im Hinblick auf die gebotene Rechnungstransparenz – auf der Abrechnung zumindest auf den überwiegend zum Einsatz kommenden Brennstoff hingewiesen.

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

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

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

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

Aus Verbraucherschutzsicht besonders ärgerlich sind Angaben, die tatsächlich wenig aussagekräftig sind, aber beim Verbraucher bestimmte Vorstellungen über die ökologischen Eigenschaften der Fernwärme hervorrufen können. So wirbt die Stadtwerke Iserlohn GmbH etwa im Hinblick auf die CO₂-Emissionen wie folgt.

49 Gefunden auf der Internetdarstellung unter http://www.stadtwerke-dinslaken.de/Produkte/Fernw%C3%A4rme/Infos%20%C3%BCber%20Fernw%C3%A4rme/.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 26.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong> Stadtwerke Iserlohn GmbH</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong> SauerlandWärme</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Produkttransparenz (Wenig hilfreiche Produktangaben)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong> Die Stadtwerke Iserlohn GmbH weist auf ihrer Internetpräsenz darauf hin, dass durch Fernwärme deutlich weniger CO₂-Emissionen entstehen: &quot;Durch den Einsatz von Fernwärme werden im Vergleich z. B. zur individuellen Ölheizung die CO₂-Emissionen deutlich reduziert. Außerdem braucht Fernwärme nicht auf Iserlohner Straßen transportiert zu werden. Ein zusätzliches Plus für Sie und unsere Umwelt.&quot;</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong> Internetdarstellung unter <a href="http://www.stadtwerke-iserlohn.de/cms/Produkte__Leistungen/Produkte__Leistungen/Privat_und_Gewerbekunden/SauerlandWaerme/Unsere_Fern_und_Nahwaerme..html">http://www.stadtwerke-iserlohn.de/cms/Produkte__Leistungen/Produkte__Leistungen/Privat_und_Gewerbekunden/SauerlandWaerme/Unsere_Fern_und_Nahwaerme..html</a>.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


b. Primärenergiefaktor schon für sich nicht aussagekräftig

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

---


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

**Fallbeispiel 27.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter:</th>
<th>Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong></td>
<td>Fernwärme Dessau</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong></td>
<td>Produkttransparenz (Primärenergiefaktor wenig aussagekräftig)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong></td>
<td>In sachlicher Art weist die Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH in ihrer Fernwärmebroschüre auf den Primärenergiefaktor hin: „Fernwärme ist die preiswerte Energie, emissionsarm und wird in Dessau durch Kraft-Wärme-Kopplung umweltschonend erzeugt. So kann unsere Fernwärme mit einem sehr geringen Brennstoffaufwand bereitgestellt werden. Ein niedriger Primärenergiefaktor von 0,7 trägt maßgebend dazu bei, die Forderungen der Energieeinsparverordnung zu erfüllen.“ In diesem Zusammenhang werden allerdings weder der Brennstoff noch die spezifischen CO₂-Emissionen deutlich.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

der erneuerbaren Energien oder der spezifischen CO₂-Emissionen der gelieferten Fernwärme aussagen. Somit ist seine Aussagekraft als Indikator für die ökologische Qualität der Fernwärme für den normalen Verbraucher sehr begrenzt.

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

c. Bewertungsmethode bei Kraft-Wärme-Kopplung


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

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

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

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

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


Fallbeispiel 28.

**Anbieter:** Stadtwerke Flensburg GmbH

**Tarif:** Fernwärme Flensburg Central

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

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


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

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

So bietet beispielsweise die Vattenfall Europe Sales GmbH neben den klassischen Fernwärmeprodukten in Hamburg und Berlin zugleich den „Fernwärme Natur Mix“ an.
**Fallbeispiel 29.**

| Anbieter: | Vattenfall Europe Sales GmbH |
| Tarif: | Fernwärme Natur Mix |
| Problemfeld: | Produkttransparenz (gesonderte „grüne“ Fernwärme) |

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

**Fundstelle:** Darstellung auf der Internetpräsenz unter [https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-natur-mix.htm](https://www.vattenfall.de/de/fernwaerme-natur-mix.htm).

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

**Fallbeispiel 30.**

| Anbieter: | STEAG Fernwärme GmbH |
| Tarif: | STEAG Naturwärme |
| Problemfeld: | Produkttransparenz (gesonderte „grüne“ Fernwärme) |

**Beschreibung:** Zusätzlich zur klassischen Fernwärme bietet die STEAG Fernwärme GmbH ihren Kunden die Möglichkeit, ihre Fernwärme alternativ als „grüne“ Fernwärme zu beziehen. Hierzu wird ausgeführt: „Seit jeher versorgen die Klimakavaliere die Haushalte der Region zuverlässig mit klimafreundlicher Fernwärme. Nun schicken sie noch ihren Nachwuchs ins Rennen. Grün ist er, kuschelig warm, super sauber und besonders gut fürs Klima. ... Freuen Sie sich mit uns über die neue Naturwärme von STEAG aus 100% Biomethan - naheliegend und nachhaltig. ...Komfortabel wie gewohnt kommt auch die Naturwärme von STEAG direkt zu Ihnen nach Hause. Möglich macht das ein neu integriertes Blockheizkraftwerk (BHKW) im Heizwerk Essen-Rüttenscheid. Es erzeugt 33.200 Megawattstunden Wärme im Jahr. Das entspricht dem Bedarf von mehr als 4.000 Haushalten. Dabei werden rund 25.000 Tonnen CO₂ eingespart!“

**Fundstelle:** Darstellung auf der Internetpräsenz unter [http://www.klimakavaliere.de/Inhalt/Naturw%C3%A4rme/Naturwaerme.asp](http://www.klimakavaliere.de/Inhalt/Naturw%C3%A4rme/Naturwaerme.asp).

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


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

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


b. Bisher findet sich nämlich auf der Fernwärmerberechnung kaum ein Hinweis zur ökologischen Eigenschaft der bezogenen Fernwärme – insbesondere fehlen systematische Hinweise über den eingesetzten Brennstoff und die spezifischen CO₂-Emissionen der Fernwärme.


d. Der häufig bei den Internetdarstellungen in Bezug genommene Primärenergiefaktor ist indes kein geeigneter Indikator, um Verbraucher über die ökologische Eigenschaft – insbesondere also über den zur Wärmeeerzeugung verwendeten Brennstoff und die spezifischen CO₂-Emissionen der Fernwärme – zu informieren. Dies liegt schon daran, dass dieser Faktor mit einer anderen Zielsetzung geschaffen wurde, nämlich in erster Linie, um die Effizienzkette von der Exploration des Brennstoffs bis hin zum Nutzungsort zu beschreiben. Nicht im Fokus des Primärenergiefaktors steht hingegen die Klimafreundlichkeit des Brennstoffs, was sich auch daran zeigt, dass Erdgas und Steinkohle trotz sich tatsächlich unterscheidender Klimaschädlichkeit den gleichen Wert aufweisen.

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


5. Handlungsansätze

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

- Hiernach sind vom Fernwärme-Anbieter als Anlagen zu Rechnungen oder in Werbematerialien und auf Internetseiten zumindest der Anteil der einzelnen Energieträger (Stein- und Braunkohle, Erdgas, sonstige fossile Energieträger und Abfälle, näher zu spezifizierende erneuerbare Energien, etc.) anzugeben. Außerdem anzugeben sind die spezifischen CO₂-Emissionen des verwendeten Energieträgermixes und entsprechende bundesweite Vergleichswerte.

Wegen der Bedeutung von Kraft-Wärme-Kopplung für die Erzeugung von Fernwärme sind im Zusammenhang mit Änderungen der Produkttransparenz Widersprüche bei der Allokation der CO₂-Emissionen der Kraftwerke auf die gekoppelten Produkte Wärme und Elektrizität zu beseitigen.


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

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

---


VII. Anschluss- und Benutzungszwang

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

1. Problemaufriss

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

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

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

Nach der – im Hinblick auf den Verbraucherschutz diesbezüglich zurückhaltend formulierten – Sektorenuntersuchung Fernwärme des Bundeskartellamts fallen die durchschnittlichen Erlöse in Netzgebieten, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, höher aus als in Gebieten ohne einen solchen Zwang,
wobei die Erlösabstände signifikant sein sollen; anders formuliert bedeutet dies also, dass das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs in der Praxis in einer signifikanten Fallzahl dazu verwendet wird, zu Lasten der Verbraucher höhere Preise zu erheben, um den Gewinn zu steigern.

2. Rechtsrahmen

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

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

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

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

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

In Hamburg findet sich die speziell auf Fernwärme ausgerichtete Regelung im Landesklimaschutzgesetz in § 4 Abs. 1 S. 1 HmbKliSchG\textsuperscript{63}, in der es heißt:

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

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

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

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

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

\textsuperscript{63} HmbKliSchG vom 25.06.1997, HmbGVBl. 1997, S. 261.

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

\textsuperscript{65} Hierzu und zum Folgenden m.w.N. Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 330f.

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

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Langjähriger Anschluss- und Benutzungszwang

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 31.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong> Aschaffenburger Versorgungs GmbH</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong> Fernwärme Aschaffenburg</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong> Anschluss- und Benutzungszwang (lange Dauer)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong> Teile des Stadtgebiets Aschaffenburg sind aufgrund entsprechender Vereinbarungen, d.h. nicht im Wege eines kommunalrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwangs schon seit langem zwangsweise zur Abnahme von Fernwärme verpflichtet, in Einzelfällen seit bereits mehr als 40 Jahren. Dieser Zeitrahmen, in dem aus Verbrauchersicht alle anfänglichen Investitionen abbezahlt sind, sorgt auch deswegen für Unmut, weil in den letzten Jahren erhebliche Preiserhöhungen bzw. ein Anheben des Grundpreises erfolgten.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong> Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Bayern.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

67 Vgl. hierzu auch Wollschläger, in Danner/Theobald, a.a.O., IV B 5, § 3 Rn. 11.
b. Höhere Fernwärmeprämien bei Anschluss- und Benutzungszwang

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

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

4. Thesen

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

a. Die kommunalrechtlichen **Möglichkeiten**, nach denen Kommunen **Anschluss- und Benutzungszwänge** für die Fernwärmeverorschung vorgeben können, sind inzwischen vielfach **weit gefasst**. Verfassungsrechtlich lässt sich die mit der Statuierung eines solchen Zwangs einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigung regelmäßig rechtfertigen. 

b. Ein **Anschluss- und Benutzungszwang** kann auch gesellschaftspolitisch im konkreten Einzelfall etwa wegen der besonderen Klimafreundlichkeit der Fernwärmeverorschung **gerechtfertigt** sein. Außerdem können bei der mit einem Anschluss- und Benutzungszwang gegebenen größeren Versorgungsdichte theoretisch Effizienzgewinne und Kostenvorteile für die Verbraucher und damit **geringere Fernwärmeprämien** einhergehen.

68 Vgl. die Grafik für Abbildung 22 in der Sektorenuntersuchung Fernwärme, a.a.O., S. 49.
69 Vgl. den Beitrag „Was tun gegen überhöhte Fernwärmeprämien?“, Energiedepesche Nr. 4/2014, S. 17.

d. Diese Preisfolgen sind aus Verbrauchersicht inakzeptabel. Auch ist ein Anschluss- und Benutzungszwang, der oft mit Hinweis auf die hohen Investitionskosten für Fernwärmeinfrastruktur begründet wird, für Verbraucher dann nicht mehr nachzuvollziehen, wenn er seit Jahrzehnten besteht, die Infrastruktur also regelmäßig abbezahlt ist.

5. Handlungsansätze

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


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

- Wird bereits heute zur Begründung eines solchen Zwangs vielfach auf die klimaschützende Funktion der Fernwärmeversorgung zurückgegriffen,
können die Länder in den Gemeindeordnungen beziehungsweise der Bund in § 16 EEWärmeG klarstellen, wann die Fernwärmeversorgung dem Klimaschutz dient. Hierzu könnte auf Höchstwerte der neu auszuweisenden spezifischen CO₂-Emissionen oder aber auf neu zu schaffende Mindestanteile an erneuerbaren Energien zur Wärmeerzeugung verwiesen werden.


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

VIII. Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung

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

1. Problemaufriss


2. Rechtsrahmen

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

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

Gesetz gegen Wettbewerbsbestimmungen\textsuperscript{71} heißt es in § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB nämlich im entsprechenden kartellrechtlichen Missbrauchsverbot:

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

Durch das Bundeskartellamt klargestellt ist nach einer Beschwerde der Verbraucherzentrale Hamburg, dass diese Norm auch für Fernwärmeversorger gilt.\textsuperscript{72} Eingeschränkt wird die Norm allerdings durch den ihr nachfolgenden Halbsatz:

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

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


\textsuperscript{72} So auch Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme, a.a.O., S. 92 ff.

3. Problemfelder und Beispielfälle

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

a. Keine alternativen Fernwärme-Anbieter verfügbar

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel 32.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Anbieter:</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Tarif:</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

b. Netzzugangsbedingungen erschweren Durchleitung

Eine Medienrecherche bestätigte die aus der Analyse des Rechtsrahmens herausgearbeitete Annahme, wonach auch ein gewünschter Netzzugang auf vielfältige Weise erschwert wird.
Fallbeispiel 33.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter</th>
<th>Vattenfall Fernwärme GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif</td>
<td>Fernwärme Hamburg</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld</td>
<td>Mangelnder Wettbewerb (Erschwerter Netzzugang Dritter)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


c. Keine Entflechtung

An die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz herangetragen wurde ein weiterer Fall aus Mainz, der mangelnden Wettbewerb und eine unzureichende Entflechtung der integrierten Unternehmen verdeutlicht.
**Fallbeispiel 34.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter:</th>
<th>Thermago Berliner Siedlung GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tarif:</td>
<td>Fernwärme Mainz, Berliner Siedlung</td>
</tr>
<tr>
<td>Problemfeld:</td>
<td>Mangelnder Wettbewerb</td>
</tr>
<tr>
<td>Fundstelle:</td>
<td>Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4. **Thesen**

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

a. Im Fernwärmebereich besteht **kein Abnahme- und Vergütungsanspruch** für aus erneuerbaren Energien hergestellte Fernwärme. Anders als im Bereich der Gas- oder Elektrizitätsversorgung besteht im Fernwärmebereich auch kein **ausdifferenziertes Netzzugangsanspruch**.

b. In der Praxis findet eine Durchleitung von Wärme Dritter an Verbraucher bisher **nicht** statt.

c. Aus dem kartellrechtlichen Missbrauchsverbot des § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB lässt sich auch bei Fernwärme ein grundsätzlicher Anspruch Dritter auf Durchleitung ableiten. Allerdings sind im Einzelfall dessen **Voraussetzungen** beziehungsweise **Ausnahmetatbestände** unklar. Außerdem bestätigen die bisherigen Erfahrungen, dass dieses Missbrauchsverbot wegen der konkreten Ausgestaltung grundsätzlich nicht geeignet ist, für Wettbewerb zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern zu sorgen. Dies liegt auch an **fehlenden Vorgaben zur Höhe des Zugangsentgelts** sowie an **mangelnden Regeln zur Erlangung von schnellem Rechtsschutz**.
d. Ebenfalls hinderlich für einen Wettbewerb ist die fehlende **Entflechtung** der bestehenden Fernwärme-Anbieter, die bisher die verschiedenen Unternehmensbereiche Erzeugung, Verteilung und Vertrieb integrieren.

### 5. Handlungsansätze

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


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

- Aufbauend auf den bestehenden Regelungen des Netzzugangs in § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB könnte zunächst der **Durchleitungsanspruch** praxistauglich ausgestaltet werden. Hierfür sind Konkretisierungen vorzunehmen für die Bedingungen und Entgelte für den Netzzugang. Auch hier bietet das Energiewirtschaftsgesetz mit den Vorgaben in § 21 EnWG übernahmefähige Beispielregelungen. Vorteilhaft scheint, dass sich ein solcher Anspruch ins bestehende Regelungssystem einpassen könnte.


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

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

1. Problemaufriß

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


2. Rechtsrahmen

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

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

Ohne sich im Rahmen dieses Berichts mit Abgrenzungsfragen der verschiedenen Marktmodelle befassen zu müssen, kann festgehalten werden, dass Fernwärme-
Anbieter regelmäßig eine marktbeherrschende Stellung für die Lieferung der Ware Fernwärme und für den Betrieb des Fernwärmennetzes innehaben, der Anwendungsbereich dieser Vorschrift also eröffnet ist.  

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

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


Einen deutlich vollzugsfreundlicheren Maßstab bietet die für die Energiewirtschaft zusätzlich geschaffene Sonderregelung eines Missbrauchsverbots in § 29 S. 1 Nr. 1 GWB. Nach der dort zugunsten von Kartellbehörden statuierten Beweislastumkehr dürfen Entgelte grundsätzlich nicht ungünstiger sein als diejenigen anderer Versorgungsunternehmen auf vergleichbaren Märkten.

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

---

73 Vgl. m.w.N. das Zwischenergebnis von Gent/Brodt, Fernwärmeversorgung: kein Kontrollfreier Raum, in: Klees/Gent (Hrsg.), Festschrift für Peter Salje, S. 158; teils kritisch hierzu die Untersuchung im Auftrag der AGFW von Büdenbender, Die kartellrechtliche Kontrolle der Fernwärmepräise, Essen 2011, S. 84 f.
74 So m.w.N. auch Gent/Brodt, a.a.O., S. 157.
von Gas und Elektrizität. Insofern kommt auch keine analoge Anwendung der Vorschrift in Betracht.\textsuperscript{75}

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

\textbf{3. Problemfelder und Beispielfälle}

Die von der Analyse des Rechtsrahmens naheliegende Vermutung, dass die geltenden Vorgaben des Missbrauchsverbots eine effektive Kontrolle der Fernwärme preise verhindern, wird auch durch die analysierten Beispielfälle bestätigt. So zeigt schon die geringe Zahl der eingeleiteten Missbrauchsverfahren, dass seitens der Kontrollbehörden im Ergebnis nicht häufig gegen hohe Fernwärme preise vorgegangen wird.\textsuperscript{76}

\textbf{a. Maßstab nicht wirksam auf Preissenkungen ausgerichtet}


\textsuperscript{75} Büdenbender, a.a.O., S. 84.
\textsuperscript{76} So die Erkenntnisse der eigenen Telefonrecherche, die sich mit den Ergebnissen der Umfrage des Bundes der Energieverbraucher decken, siehe hierzu auch den Beitrag „Kraft und Fernwärme koppeln“, Energiedepesche 4/2014, S. 15.
\textsuperscript{77} So die Energiekartellbehörde Baden-Württemberg in einer Email an den Bund der Energieverbraucher im Jahr 2014.
einzelnem Versorger. [...] Kursorische Prüfungen der Fernwärme- preise [...] konnten jedoch keinen Anfangsverdacht bestätigen."78


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

b. Vollzugsunfreundliche und ineffektive Regelung zur Missbrauchskontrolle


78 So die Landeskartellbehörde in einer Email an den Bund der Energieverbraucher im Jahr 2014.
79 So die telefonische Auskunft der zuständigen Behörde in Nordrhein-Westfalen auf Nachfrage des Hamburg Instituts.
### Fallbeispiel 35.

| Land: Thüringen                  |
| Behörde: Landeskartellbehörde    |
| Problemfeld: Mangelnde behördliche Preiskontrolle |
| Beschreibung: Die Landeskartellbehörde Thüringen teilt mit: „Auch war es Intention der Landeskartellbehörde, vorkartellrechtliche Regelungen zu finden, so dass von ordentlichen Kartellverfahren abgesehen werden konnte.“ |
| Fundstelle: Vorliegende Email der Landeskartellbehörde aus 2014. |

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

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

### Fallbeispiel 36.

| Land: Niedersachsen              |
| Behörde: Landeskartellbehörde    |
| Problemfeld: Behördliche Preiskontrolle |
4. Thesen

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

a. Da Fernwärme-Anbieter regelmäßig eine marktbeherrschende Stellung für die Lieferung der Ware Fernwärme und für den Betrieb des Fernwärmenetzes innehaben, unterliegen sie vielfach dem allgemeinen kartellrechtlichen Missbrauchsverbot des § 19 Abs. 1, 2 Nr. 2 GWB.

b. Allerdings ist wegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Missbrauchsverbots im Einzelfall oftmals unklar, wann tatsächlich ein Preismissbrauch vorliegt, so dass das Verbot seine auch dem Verbraucherschutz dienende Wirkung vielfach nicht entfalten kann.

c. Praxisbeispiele bestärken die Vermutung, dass der gesetzlich gewählte Vergleichsmaßstab nicht ausreichend auf günstige Preise ausgerichtet ist, und dass außerdem die durch die Regelung den Kontrollbehörden aufgebürdete Beweislast sowie die in der Praxis komplexen Tatbestandsvoraussetzungen zu Vollzugsdefiziten führen.

d. Das demgegenüber vollzugs- und verbraucherfreundlicher ausgestaltete besondere kartellrechtliche Missbrauchsverbot des § 29 S. 1 Nr. 1 GWB gilt indes nicht für die Versorgung mit Fernwärme.

e. Insgesamt scheinen Landeskartellbehörden förmliche Missbrauchsverfahren zu scheuen. Im Ergebnis werden von den Kontrollbehörden nur selten Maßnahmen ergriffen, die zu Senkungen der Fernwärme preise führen.

5. Handlungsansätze

Losgelöst von Möglichkeiten zur Schärfung der allgemeinen Missbrauchskontrolle bietet es sich als Mindestmaßnahme an, Fernwärme in den Anwendungsbereich der bereits bestehenden besonderen Regelungen der Missbrauchskontrolle im Energiesektor aufzunehmen:
Die bereits für Elektrizität und Gas geltende Vorschrift des § 29 GWB ist auch auf **Fernwärme** zu erstrecken. Hierfür sprach sich bisher nicht nur das Bundeskartellamt, sondern auch der Bundesrat aus.  


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

Da die auf Grundlage des § 44 Abs. 1 S. 4 GWB eingesetzte **Monopolkommission** im Hinblick auf Fernwärme die Regelung des § 29 GWB für nicht ausreichend hält, schlug sie gesonderte und weitergehende **Regulierungsvorschriften** vor. Diese sollten zunächst eine Bundeskompetenz begründen, um politische Unabhängigkeit sicherzustellen und möglichst viele Vergleichsdaten heranzuziehen; regelungstechnisch sollten die Vorgaben im Wege einer **Anreizregulierung** realisiert werden.


---

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


werden, für den § 31 Abs. 1 TKG\textsuperscript{83} eine Entgeltgenehmigungspflicht begründet.\textsuperscript{84}


\textsuperscript{84} Vgl. hierzu auch Kleinlein/Schubert, NJW 2014, S. 3191, 3193.
X. Gerichtliche Rechtsschutzprobleme


1. Problemaufriss


2. Rechtsrahmen

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

a. Regeln zur gerichtlichen Billigkeitskontrolle unklar

In Fernwärmeversorgungsverträgen werden Preise meist einseitig durch den Fernwärme-Anbieter festgelegt. Bei einer solch einseitigen Festlegung bindet Regelung des § 315 Abs. 1 BGB die Gestaltungsmacht des Fernwärme-Anbieters
an „billiges Ermessen“ und unterwirft sie der Billigkeitskontrolle durch Gerichte,\textsuperscript{85} indem sie bestimmt:

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

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

Vor dem Hintergrund aktueller Rechtsprechung überzeugender scheint dabei die Annahme, dass § 315 BGB im Fernwärmebereich grundlegend anwendbar ist.\textsuperscript{87} Neben diesen grundsätzlichen Fragen ist im Einzelfall zunächst zwischen einer Kontrolle des eigentlichen beziehungsweise erstmals festgelegten Preises und den auf Preisgleitklauseln beruhenden angepassten Preisen sowie gegebenenfalls auch zwischen der Änderung der Preisgleitklauseln selbst zu unterscheiden.\textsuperscript{88}

Relativ eindeutig gesehen wird der Fall von Preisgleitklauseln, die dem Fernwärme-Anbieter kein Ermessen einräumen – dann soll mangels Bestimmungsrechts die Anwendbarkeit der Kontrollvorschrift ausgeschlossen sein; in allen anderen Fällen wird hingegen für eine Anwendbarkeit von § 315 Abs. 1 BGB votiert.\textsuperscript{89} Dies soll erst recht in denen Fällen gelten, in denen Fernwärmekunden aufgrund eines Anschluss- und Benutzungszwangs an das Fernwärmenetz des örtlichen Versorgers angeschlossen sind.\textsuperscript{90} Festzuhalten ist hiernach jedenfalls, dass die Rechtslage wenig eindeutig ist und damit bei Verbrauchern eher für Verwirrung denn für Hilfe sorgt.

\textsuperscript{87} So m.w.N. auch Büdenbender, a.a.O., S. 12 f.
\textsuperscript{88} Büdenbender, a.a.O. sowie Held, a.a.O., S. 172 f.
\textsuperscript{89} Dann solle die Monopolrechtsprechung Anwendung finden, vgl. Gent/Brodt, Gent/Brodt, Fernwärmeversorgung: kein Kontrollfreier Raum, in: Klees/Gent (Hrsg.), Festschrift für Peter Salje, S. 169 ff.
b. **Eingeschränkter Rechtsschutz für Mieter**

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

c. **Fehlende Regelung zur Schlichtungsstelle**

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

3. **Problemfelder und Beispielfälle**

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

a. **Eingeschränkter Rechtsschutz für Mieter**


\(^90\) Unveröffentlichte Schätzungen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen mit Verweis auf den Zensus 2011.
das Drohpotenzial von Mietern gegenüber Vermietern in Städten mit angespannten Immobilienmärkten sehr gering.

**Fallbeispiel 37.**

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Mietverhältnisse:</strong></th>
<th>21 Mietverhältnisse für das Haus eines Vermieters in 21021 Hamburg, Fernwärmevertrag über Vermieter mit E.ON Hanse Wärme GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong></td>
<td>Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Vermieter und Fernwärme-Anbieter)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong></td>
<td>Verschiedene Mieter wandten sich hilfesuchend an den Mieterverein zu Hamburg. Dieser kommt nach Durchsicht des überlassenen Wärmeliefervertrags zu dem Ergebnis, dass die berechneten Aufwendungen für die Fernwärme von 27.738,43 € nicht nachvollziehbar sind, weil der berechnete Wärmepreis und die Anpassung nach den Preisgleitklauseln nicht mit den überlassenen Unterlagen übereinstimmten. Im Ergebnis empfiehlt der Mieterverein den Mietern, von ihrem Rückbehaltungsrecht Gebrauch zu machen und die übrige Zahlung nur unter Vorbehalt zu leisten.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong></td>
<td>Vorliegender Schriftverkehr des Mietervereins Hamburg.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

**Fallbeispiel 38.**

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Anbieter:</strong></th>
<th>EWE Vertrieb GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong></td>
<td>Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Vermieter und Fernwärme-Anbieter)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Beschreibung:</strong></td>
<td>Die Wohnungsbau­gesellschaft schließt für einen Neubau einen Wärmeliefervertrag mit der EWE. Bei Mietvertragsabschluss wird der Verbraucher vom Vermieter auf die Frage nach der Heizkostenhöhe an die EWE verwiesen. Die EWE teilt dem Verbraucher die Höhe einer Abschlagszahlung mit. Bei der ersten Abrechnung erfährt der Verbraucher erstmals die Höhe der überdurchschnittlichen Preise und hat eine Nachzahlung auf die angegebene Abschlagszahlungshöhe zu leisten.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong></td>
<td>Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Niedersachsen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Auch dieser Fall verdeutlicht, dass einem Verbraucher, der als Mieter Fernwärme bezieht, nur der Rechtsrahmen des Mietrechts bleibt, er sich aber nicht auf
besondere Vorgaben zum Schutz gegenüber dem eine Monopolstellung innehabenden Fernwärme-Anbieter berufen kann.


**Fallbeispiel 39.**

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Mietverhältnisse:</strong></th>
<th>Verschiedene Mietverhältnisse für das Haus eines Vermieters in 20539 Hamburg, Fernwärmevertrag über Mieter mit E.ON Hanse Wärme GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Problemfeld:</strong></td>
<td>Rechtsschutzprobleme (Vertrag zwischen Mieter und Fernwärme-Anbieter)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Fundstelle:</strong></td>
<td>Vorliegender Schriftverkehr des Mietervereins zu Hamburg.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**b. Schwache Rechtsposition der Fernwärme-Anbieter**

Mehrere Fälle bestätigten, dass neben dem oben genannten Problem des unzulänglichen Rechtsschutzes des Mieters gegenüber dem Fernwärme-Anbieter auch grundsätzlich problematisch ist, dass Verbraucher eine schwache Rechtsposition gegenüber Fernwärme-Anbietern innehaben. Dies folgt insbesondere aus der Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter und der
faktischen Abhängigkeit der Verbraucher als Fernwärmekunden. Folgender Fall einer Beschwerde gegenüber der EWE Vertrieb GmbH in Oldenburg wurde etwa an die Verbraucherzentrale Brandenburg herangetragen.

Fallbeispiel 40.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anbieter:</th>
<th>EWE Vertrieb GmbH</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Problemfeld:</td>
<td>Rechtsschutzprobleme (schwache Rechtsstellung des Verbrauchers gegenüber dem Fernwärme-Anbieter)</td>
</tr>
<tr>
<td>Fundstelle:</td>
<td>Vorliegender Schriftverkehr der EWE aus 2014 sowie Verbraucherschilderung gegenüber der Verbraucherzentrale Brandenburg.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

In ähnlicher Weise nutzte etwa die Stadtwerke Kiel AG ihre monopolhafte Stellung im Jahr 2014 für Änderungskündigungen.
Fallbeispiel 41.

**Anbieter:** Stadtwerke Kiel AG

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

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

**Fundstelle:** Vorliegender Schriftverkehr der Stadtwerke Kiel AG mit Verbraucher, außerdem Problemaufriss der neuen Tarife in Wärmewende-Info Nr. 1091.

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

4. Thesen

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

a. Rechtsschutzprobleme gehören zu den häufigeren Verbraucherbeschwerden im Zusammenhang mit Fernwärme. Häufig gehen sie auf monopolhafte Strukturen im Fernwärmebereich zurück.


c. Die Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Regeln über die gerichtliche Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB ist unübersichtlich und nicht einheitlich. In der Literatur wird die Gültigkeit der früheren Rechtsprechung wegen der Energiemarktliberalisierung teilweise


e. Die Praxis zeigt aber auch, dass nicht nur Mieter, sondern grundsätzlich alle kleineren Fernwärme-Kunden eine schwache Rechtsposition gegenüber Fernwärme-Anbietern haben. Dies geht soweit, dass Fernwärme-Anbieter in großer Zahl Änderungskündigungen aussprechen, um sich aus bestehenden Verträgen zu lösen und neue Verträge zu formulieren, die gerade für kleinere Fernwärme-Kunden ungünstiger sind.

5. Handlungsansätze

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

- Ohne großen gesetzgeberischen Aufwand und der Gefahr von Systemwidersprüchen ist die Aufnahme der Fernwärme in den Anwendungsbereich der bestehenden Regelung zur Schlichtungsstelle für Gas und Elektrizität in § 111b EnWG oder die Schaffung einer eigenen Schlichtungsstelle für Fernwärme vorstellbar.

- Demgegenüber genau zu prüfen bleibt, ob eine Anpassung der regelungstechnisch schlicht gehaltenen Vorgaben zur Billigkeitskontrolle in § 315 BGB sinnvoll ist. Hier ist unabhängig von diesem Praxisbericht zunächst eine vertiefte rechtliche Diskussion erforderlich. Je größer der
Umfang der – im Praxisbericht an anderer Stelle geforderten – Maßnahmen zur Regulierung der Fernwärme-Preise ausfällt, umso mehr dürfte eine darüber hinausgehende Billigkeitskontrolle der Preise nach § 315 BGB an Bedeutung verlieren.

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

- Grundlegend zu diskutieren und nachzudenken wäre über die Schaffung eines gesetzlichen Abtretungsanspruchs oder einer Regelung zur Prozessstandschaft, damit auch Mieter sich ohne Rückgriff auf den oftmals unwilligen Vermieter unmittelbar gegen Fernwärme-Anbieter wenden können, um Rechtsschutz zu erlangen. Zu prüfen wäre dabei, an welcher sich eine solche Regelung systematisch am besten verorten ließe.

- Relativ überschaubar dürften außerdem inhaltliche Anpassungen zur Kostenbegrenzung etwa in den bestehenden Schutzvorschriften des Mietrechts in § 556c BGB oder in der Heizkostenverordnung sein, um gerade den ansonsten nicht über das Energievertragsrecht geschützten Mieter einen Schutz gegenüber den aufgrund ihrer Monopolstellung übermächtigen Fernwärme-Anbietern zukommen zu lassen. Einer gesonderten Rechtsprüfung vorbehalten bleiben muss die Frage, inwieweit bereits heute das Wirtschaftlichkeitsgebot zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes genutzt werden kann beziehungsweise inwieweit es weiter gestärkt werden sollte.
E. Ergebnis

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

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

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


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

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

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

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


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

Christian Maaß

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

Tel.: +49 (40) 39106989-0
info@hamburg-institut.com
www.hamburg-institut.com