

STÄRKUNG DES VERBRAUCHERSCHUTZES IM FERNWÄRMEMARKT

März 2024 | Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein

Inhalt

1.	VORBEMERKUNG	2
2.	POSITIONEN	5
2.1	Börsenpreise als Referenzwerte innerhalb einer PÄK	5
2.2	Transparente Kostenorientierung innerhalb des Kostenelements	6
2.2.1	Kosten der Wärmeerzeugung	6
2.2.2	Transparente Auszeichnung der Umsätze bei Kraftwärmekopplung	7
2.2.3	Transparenter Nachweis der CO ₂ -Preisberechnung	7
2.3	Marktelement	8
2.4	Preisaufsicht	8
2.5	Transparente Darstellung der Fernwärmeversorgung in Schleswig-Holstein	8
2.6	Wirtschaftlichkeitsgebot wirksam ausgestalten	10
2.7	Grundpreis und Anschlusskosten	11
2.8	Abschreibungszeiträume	12
2.9	Länderöffnungsklausel etablieren	13

1. VORBEMERKUNG

In Abgrenzung vom Strom- und Gasmarkt können Fernwärmeversorger ihre Preise auf Basis einer Preisänderungsklausel (PÄK) anpassen, ohne dass dazu der Liefervertrag verändert werden muss. Diese PÄK muss den Anforderungen des § 24 Abs. 4 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) entsprechen. Demnach dürfen Preisänderungsklauseln 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*“.

Dieser Regelung basiert auf der Annahme, dass eine hohe Investitionssumme notwendig ist, um ein Wärmenetz aufzubauen und zu betreiben. In diesem Zusammenhang sind auch Erstverträge erlaubt, die häufig eine zehnjährige Bindung umfassen, die ebenfalls die Investitionen absichern sollen. Da eine Preisvorschau über einen derartigen Zeitraum kaum möglich ist, sollen die Preisänderungsklauseln Preisentwicklungen abbilden, die für den wirtschaftlichen Betrieb des Netzes wesentlich sind. Außerdem sollen sie auch Verbraucherinnen und Verbraucher¹ vor überhöhten Preisen schützen.

„(...) Denn nur auf diesem Wege kann die mit dieser Vorschrift bezweckte kosten- und marktorientierte Preisbemessung und damit ein angemessener Ausgleich der Interessen von Versorgungsunternehmen und Wärmekunden während der gesamten Dauer des Versorgungsvertrages erreicht werden. (...)“²

Wie in dem zitierten BGH-Urteil weiter ausgeführt wird, können sich Umstände auf dem Markt einstellen, „*nach denen die geforderte und bis dahin auch gegebene Kosten- und Marktorientierung der ursprünglich verwendeten Preisgleitklausel nicht länger gewahrt ist.*“³ Diese Aussage ist nicht nur im Sinne der Versorger ausulegen, sondern auch im Sinne der Verbraucher⁴.

Die erheblichen Preissteigerungen an den Energiebörsen seit Mitte 2021 und besonders nach der Invasion russischer Truppen in die Ukraine Ende Februar 2022 haben je nach Ausgestaltung der Preisänderungsklausel mehr oder weniger große Auswirkungen auf die Fernwärmepreise und die angeschlossenen Haushalte. Während Strom- und Gaskunden auf die in der der Zeit vergleichsweise günstige Grundversorgung ausweichen konnten, war dies für Fernwärmekunden nicht möglich.

¹ Für eine bessere Verständlich- und Lesbarkeit verwenden wir im weiteren Text die generische Form. Damit sind alle Menschen gemeint.

² BGH, Urteil vom 26.01.2022, VIII ZR 175/19, Rn. 54.

³ ebda., Rn. 57.

⁴ ebda., Rn. 60 sowie Verweis auf Senatsurteils vom 25. Juni 2014 VIII ZR 344/13, aaO Rn. 32 ff., 44.

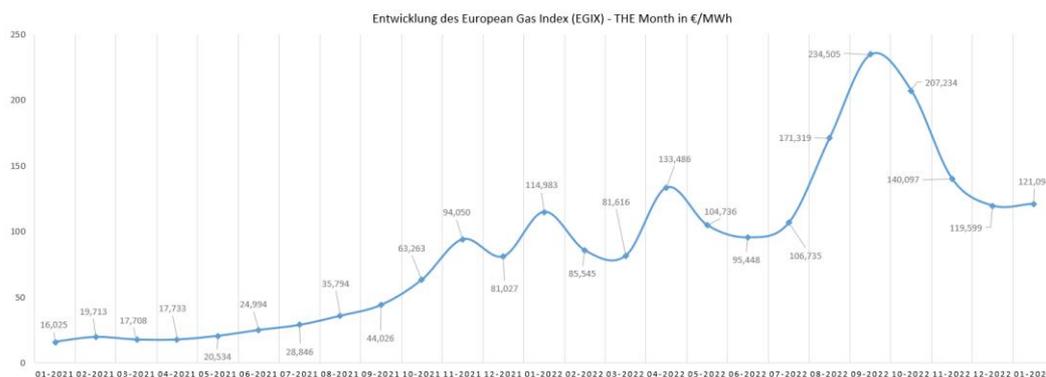


Abbildung 1 - Entwicklung Gaspreise 01-2021 - 01-2023⁵

Von erheblichen Preisanstiegen in Wärmenetzen betroffene Kunden haben sich bereits im Dezember 2021 hilfesuchend an die VZSH gewandt.⁶

Infolgedessen stellt sich die Frage, ob die verwendeten PÄK die tatsächliche Kostenentwicklung der Wärmeversorger widerspiegeln. Unserer Kenntnis nach haben mindestens zwei Stadtwerke in Schleswig-Holstein ihre Preise nach unten angepasst, da dies nicht der Fall war, bzw. ihre PÄK verbraucherfreundlich modifiziert, um ihre Kunden vor hohen Preisen zu schützen.⁷ Von Preisanstiegen finanziell besonders betroffen waren Verbraucher, deren Liefervertrag eine PÄK beinhaltete, die auf den Börsenpreisen aufsetzte und zudem unterjährige Preisanpassungen vorsah.

Mit dem Wegfall der Preisbremse im Jahr 2024 rücken nun die Versorger in den Fokus, die vertraglich eine einjährige Preisanpassung vorsehen und deren PÄK dementsprechend „nachlaufen“. Die darin verwendeten Werte sind zum 01.01.2024 höher, als Verbraucher es basierend auf den aktuellen Marktpreisen erwarten.⁸

Im Rahmen der Wärmewende werden von Seiten der Politik, aber auch von vielen Verbrauchern hingegen große Erwartungen in Wärmenetze gesetzt. Insbesondere die Diskussion um die Novellierung des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG) hat diese Erwartungshaltung gefördert.

Für Mehrfamilienhäuser und die Mietbestände im urbanen Raum soll die Fernwärme eine soziale und wirtschaftlich tragfähige Lösung ermöglichen. Darüber hinaus soll sie zur Zielerreichung des Wohnungsbestandes in Richtung Klimaneutrali-

⁵ <https://www.montana-energie.at/services/egix>.

⁶ siehe dazu die E-Mail der VZSH an die LKartBESH vom 02.12.2021 und nachfolgenden Mailverkehr.

⁷ Versorgungsbetriebe Bordsesdorf GmbH und Stadtwerke Ahrensburg GmbH.

⁸ vgl. Pressemitteilung der VZSH „Wärmenetze in SH: Starke Preissteigerungen in 2024“ vom 19.01.2024, <https://www.verbraucherzentrale.sh/pressemitteilungen/energie/waermenetze-in-sh-starke-preissteigerungen-in-2024-91447>.

tät dienen. Die gesetzlich geforderte Kostenneutralität bei Umstellung von Eigenversorgung auf gewerbliche Wärmelieferung⁹ ist aktuell in der Regel nicht gegeben, sodass Branchenverbände bereits auf eine gesetzliche Sonderregelung oder Klarstellung drängen.¹⁰ Aber bereits jetzt ist für die einkommensschwächsten 20 Prozent in Deutschland eine deutliche Überbelastung durch die Miete zu verzeichnen.¹¹

Sollen die Erwartungen an die Fernwärme erfüllt und damit gleichzeitig eine wirtschaftliche und sozial tragfähige Lösung zur Verfügung gestellt werden, braucht es aus Sicht der VZSH starke verbraucherschützende Regelungen in diesem monopolistisch geprägten Markt.

⁹ § 556c BGB i.V.m. § 8 WärmeLV.

¹⁰ vgl. <https://www.bfw-newsroom.de/geg-fernwaerme-mietrechtliche-huerden-beseitigen-jetzt/>.

¹¹ vgl. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.887817.de/diwkompakt_2023-199.pdf, S. 32.

2. POSITIONEN

Die VZSH vertritt die Interessen der Verbraucher in Schleswig-Holstein. Im Zusammenhang mit Fernwärmeverträgen unterstützt die VZSH aufgrund des monopolistisch geprägten Marktes eine **verbraucherfreundliche Novellierung der AVB-FernwärmeV**, die die **Transparenz** im Hinblick auf die Preis- und Kostenstrukturen stärkt, eine starke **Preisaufsicht** beinhaltet und möglichst auch **Anreize für faire Preise** bietet. Dabei ist davon auszugehen, dass Verbraucher einen marktgerechten, auf langfristige Kostenstabilität ausgerichteten Preis in einem Wärmenetz präferieren.¹²

2.1 BÖRSENPREISE ALS REFERENZWERTE INNERHALB EINER PÄK

Wie die nachfolgende Abbildung 2 verdeutlicht, haben verschiedene Referenzwerte, die in aktuellen PÄK verwendet werden, unterschiedlich stark auf die Energiepreisentwicklungen reagiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Referenzierung auf einen Börsenpreis innerhalb einer PÄK angemessen ist. Im Hinblick auf das oben aufgeführten BGH-Urteil muss bei einer derartigen Preisentwicklung die Wirksamkeit einer entsprechend ausgestalteten PÄK rechtlich in Zweifel gezogen werden, u.a. da sich ggf. die Kosten des Versorgers anders entwickeln als die in Rechnung gestellten Preise.

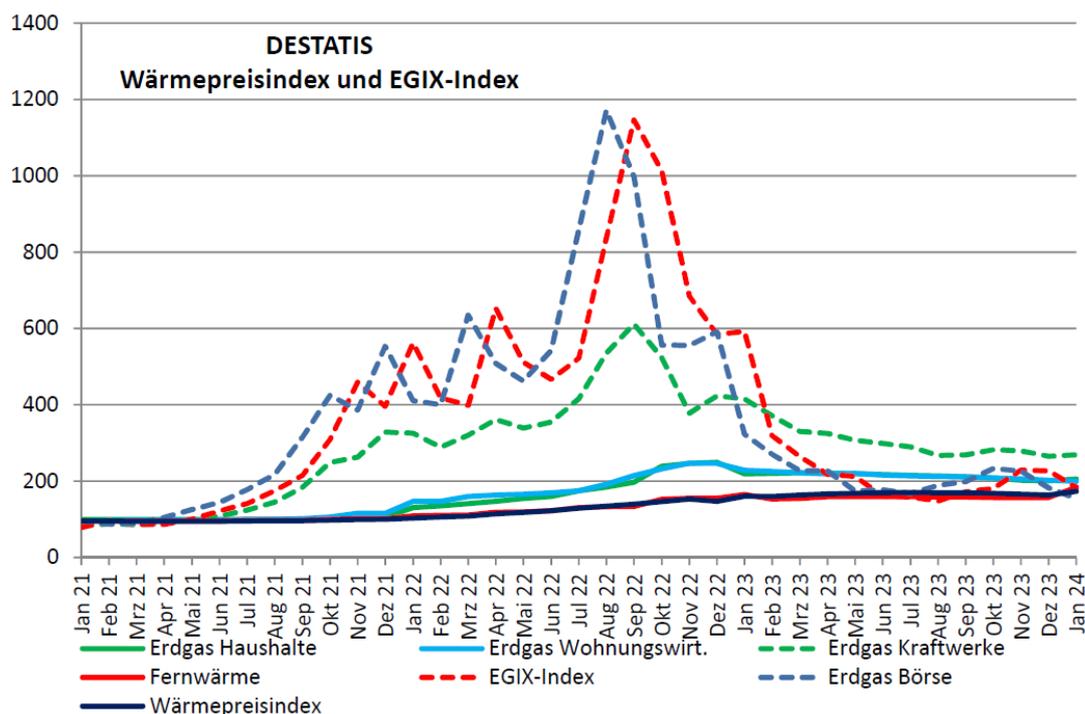


Abbildung 2 - Vergleich unterschiedlicher PÄK-Referenzwerte¹³

¹² https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/891b9c2ba13a4bcb890f903c3800bafa71547/200701_qk_huerup-nord_abschlussbericht.pdf, S. 88.

¹³ Analyse der Referenzwerte durch den Energieberater der Verbraucherzentrale Hermann Michael Hell, März 2024.

Das Gutachten des Verbraucherzentralen Bundesverbandes (vzbv) zum Thema Preisänderungsklauseln in Wärmelieferverträgen¹⁴ kommt außerdem zu dem Schluss, dass ein börsenorientierter Referenzwert auch deswegen nicht die Anforderungen des §24 AVBFernwärmeV erfüllt, da bspw. die Gastransportkosten des Wärmeversorgers darüber nicht berücksichtigt werden. Eine wirksame Nutzung bspw. innerhalb des Kostenelements einer PÄK ist damit nicht gewährleistet.¹⁵

❖ **Aus den genannten Gründen sieht die VZSH Börsenpreise als Referenzwerte innerhalb einer PÄK, wie sie bisher verwendet werden, als nicht geeignet an. Börsenpreisindizes sollten gesetzlich von der Verwendung ausgeschlossen werden.**

2.2 TRANSPARENTE KOSTENORIENTIERUNG INNERHALB DES KOSTENELEMENTS

2.2.1 Kosten der Wärmeerzeugung

Wie oben angeführt soll die PÄK die Kostenentwicklung bei Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch das Unternehmen angemessen berücksichtigen. Bei Preissteigerungen erheben Betroffene häufig den Vorwurf, dass die Kosten für das Unternehmen nicht in dem Maße steigen, wie es die Preissteigerung aussagt und die Unternehmen stattdessen ihre Gewinne maximieren.

Die Vorwürfe basieren auf Intransparenz der tatsächlich entstandenen Kosten. Eine Überprüfung des Kostenelements ist in der Regel nur über den Rechtsweg möglich. Hiermit sind jedoch wirtschaftliche Risiken verbunden, sodass die Verbraucher diesen Weg nur in seltenen Fällen gehen. Auch für die VZSH ist durch den hohen Gegenstandswert entsprechender Verfahren das wirtschaftliche Risiko erheblich bzw. würde weitere Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung blockieren.

Als Alternative zur Verwendung von Indizes und Börsenpreisen wird in dem oben genannten Gutachten des vzbv vorgeschlagen, die **tatsächlich entstandenen Kosten** als Kostenelement abzubilden. Damit verbunden ist eine Informationspflicht gegenüber Kunden, die bei Preissteigerungen einen Nachweis über die Wärmebezugskosten verlangen können.¹⁶ Das Muster einer Preisänderungsklausel zum Arbeitspreis kann über eine neue Anlage zur AVBFernwärmeV realisiert und bspw. wie folgt definiert werden:

„Endenergiezufuhrkosten des Fernwärmelieferanten (d.h. für Brennstoffe, Strom, Abwärme, vorgelagerte Fernwärme oder andere zugelassene Endenergieformen), in dem für die Preisermittlung maßgeblichen Zeitraum. Maßgeblich ist der Mischpreis in €/kWh inklusive aller Steuern und Abgaben, aber ohne Mehrwertsteuer, der sich aufgrund der bezogenen Menge und Leistung ergibt.“¹⁷

¹⁴ Legler, Dr. Dirk, 2023: Die Preisänderungsklausel in Wärmelieferverträgen nach der AVBFernwärmeV: Aktuelle Rechtslage und mögliche Ansätze zu einer etwaigen (normativen) Weiterentwicklung, <https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-12/23-11-30%20Gutachten%20Preis%C3%A4nderungsklausel%20Fernw%C3%A4rme-final.pdf>

¹⁵ vgl. ebda., S. 26.

¹⁶ vgl. ebda., S. 31.

¹⁷ ebda., S. 33.

Ist eine derartige Realisierung nicht möglich, setzt sich die VZSH für die Verwendung **eines festen Sets von Indizes des statistischen Bundesamtes** ein, die einen vergleichsweise stabilen Verlauf aufweisen (siehe dazu auch Abbildung 2). Dieses Set sollte bspw. durch die Aufsichtsbehörden vorgeschlagen und durch den Verordnungsgeber fixiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die erzeugte Wärme auch aus verschiedenen Energieträgern gewonnen wird. Dieser Energiemix muss bei Verwendung von Indizes in vergleichbarer Form über das Kostenelement abgebildet werden. Dementsprechend wäre es auch notwendig, ein umfassendes Set an Indizes zu etablieren, das alle Möglichkeiten an Energieträgern umfasst, bspw. auch für Abwärme aus Müllverbrennung oder Rechenzentren.

- ❖ **Die VZSH setzt sich dafür ein, dass die tatsächlichen entstandenen Endenergiezufuhrkosten des Fernwärmelieferanten (inklusive aller Steuern und Abgaben, aber ohne Mehrwertsteuer) über das Kostenelement abgebildet werden.**
- ❖ **Ist dies nicht möglich, ist ein festes Set von Indizes des statistischen Bundesamtes zu definieren, das in PÄK verwendet werden kann.**

2.2.2 Transparente Auszeichnung der Umsätze bei Kraftwärmekopplung

Viele Wärmenetze werden mit einem Blockheizkraftwerk betrieben, in dem neben Wärme auch Strom erzeugt wird. Der Verkauf erzeugten Stroms kann dazu beitragen, den Wärmepreis zu subventionieren. In welcher Größenordnung dies der Fall ist, wird jedoch nicht transparent ausgewiesen. Eine transparente Kostenorientierung schließt auch die Einnahmenseite mit ein.

- ❖ **Deswegen fordert die VZSH, auch positive Umsätze in die tatsächlich entstandenen Kosten des Kostenelements mitaufzunehmen.**

2.2.3 Transparenter Nachweis der CO₂-Preisberechnung

Sofern die unter 2.2.1 dargestellte Variante der tatsächlichen Kosten für das Kostenelement nicht gewählt wird, muss die Berechnung des CO₂-Preises für das jeweilige Netz transparent nachgewiesen werden. Dabei muss aktuell noch zwischen Netzen differenziert werden, die nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) bepreist werden und solchen, die den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) nutzen müssen.

- ❖ **Vor allem für Anlagen, die eine installierte Leistung kleiner 20 MW haben und nach dem BEHG gesetzlich reguliert sind, muss der Verordnungsgeber eine klare Vorgehensweise festlegen, wie sich der CO₂-Preis für das Wärmenetz zusammensetzt. Dieser muss entsprechend den angeschlossenen Verbrauchern gegenüber ausgewiesen werden.**
- ❖ **Hinsichtlich der an den EU-ETS-Handel angeschlossenen Fernwärmeversorgungsunternehmen (FVU) muss ebenfalls ein Index fixiert werden, der für eine PÄK genutzt werden kann.**

2.3 MARKTELEMENT

Laut Begründung des Ordnungsgebers soll das **Marktelement** sicherstellen, dass sich die Fernwärmepreise der Versorger „nicht losgelöst von den Preisverhältnissen am Wärmemarkt vollziehen [können]“¹⁸. Damit sollen die Interessen von Versorgungsunternehmen und Wärmekunden in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dabei müssen neben dem Marktsegment der Fernwärme auch andere Energieträger auf dem Wärmemarkt betrachtet werden.

In diesem Zusammenhang hat der BGH den Wärmepreisindex des Statistischen Bundesamtes in verschiedenen Urteilen als rechtswirksames Marktelement in einer Arbeitspreisformel anerkannt.¹⁹ Indizes des statistischen Bundesamtes werden in regelmäßigen Abständen einer Revision unterzogen und auf ein neues Basisjahr umgestellt. Dabei wird u.a. das Wägungsschema der enthaltenen Aspekte aktualisiert.²⁰ Zukünftig wird sich eine stärkere Nutzung von Erneuerbaren Energien in der Wärmeversorgung voraussichtlich auch in diesem Index wiederfinden.

- ❖ **Die VZSH plädiert dafür, den Wärmemarktindex des statistischen Bundesamtes als alleiniges Marktelement in der AVBFernwärmeV zu fixieren. Sofern ein Wärmenetz rein auf Erneuerbarer Energie aufsetzt, setzt sich die VZSH für eine Länderöffnungsklausel und damit zusammenhängende gesonderte Regeln ein (siehe dazu auch „Länderöffnungsklausel etablieren“).**

2.4 PREISAUFSICHT

Die VZSH setzt sich für eine leistungsstarke Preisaufsicht ein, sei es über eine personell gut ausgestattete Landeskartellbehörde oder zentral bspw. über die Bundesnetzagentur. Wichtig ist eine schnelle Reaktion der Aufsichtsbehörde auf Preiserhöhungen, die zudem klar gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert wird. Dazu bietet sich einerseits eine digitale Unterstützung der Datenlieferung von Seiten der Versorger an (siehe dazu auch „Transparente Darstellung der Fernwärmeversorgung in Schleswig-Holstein“). Andererseits muss die Preisaufsicht mehr sein, als eine Institution, die die Kosten der Unternehmen nachvollzieht und bestätigt (siehe dazu auch „Wirtschaftlichkeitsgebot wirksam ausgestalten“).

- ❖ **Die VZSH setzt sich für eine leistungsstarke Preisaufsicht ein, sei es über eine personell gut ausgestattete Landeskartellbehörde oder zentral bspw. über die Bundesnetzagentur.**

2.5 TRANSPARENTE DARSTELLUNG DER FERNWÄRMEVERSORGUNG IN SCHLESWIG-HOLSTEIN

Bereits im Entwurf zum Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein (EWKG) im Jahr 2016 hieß es:

¹⁸ BGH, Urteil vom 6. April 2011, Az: VIII ZR 273/09, BGHZ 189, Seite 131 Rn. 33; BGH, Urteil vom 25. Juni 2014, Az: VIII ZR 344/13, BGHZ 201, Seite 363 Rn. 19 ff.

¹⁹ vgl. Legler, 2023, S. 27f.

²⁰ vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Methoden/Downloads/waermepreisindex-2020.pdf?__blob=publicationFile.

„Transparenz bei der Preisgestaltung, veröffentlichte Preise, Produktinformationen, verständliche und sachbezogene Preisanpassungsregelungen sowie faire Anschluss- und Benutzungsbestimmungen sind wichtige Signale für private Endverbraucher, stärken deren Vertrauen in angemessene Preise und bilden die Grundlage für die Akzeptanz dieser energetisch sinnvollen, von ihrer Struktur her jedoch monopolgeprägten Versorgungsform.

Dies muss umso mehr gelten, wenn Fernwärme zukünftig eine noch stärkere Bedeutung bei der Versorgung von Endverbrauchern mit Raumwärme und/ oder Warmwasser einnehmen soll.“²¹

Diese Grundaussage ist noch heute gültig. Mit der damaligen Transparenzvorgabe auf Landesebene war Schleswig-Holstein bundesweit Vorreiter und diese wurde in entsprechende Bundesvorschriften übernommen. Die vergangenen drei Jahre haben gezeigt, dass weiterhin ein Transparenzdefizit insbesondere im überörtlichen Vergleich besteht.

Generell ist festzuhalten, dass es bisher keine Meldepflicht für Wärmenetze bei einer übergeordneten Behörde gibt. Transparenzvorgaben können so nicht überprüft werden. Darüber hinaus existieren Wärmenetze, für deren Betreiber dies nur ein Nebengeschäft ist und die dafür keine eigene Internetseite unterhalten.

Ein zentrales Internetportal, das durch eine übergeordnete Behörde betrieben wird und über das relevante Informationen durch die Versorger bereitgestellt werden, kann einerseits helfen, die Arbeit der Aufsichtsbehörden zu vereinfachen. Wenn dort alle Preisänderungen spätestens zum Zeitpunkt der Änderung erfasst werden, kann die bisher alle zwei Jahre durchgeführte Branchenumfrage der LKartBESH automatisiert und in kürzeren Zyklen durchgeführt werden. Darüber hinaus kann die LKartBESH kurzfristig auf deutliche Preiserhöhungen der Versorger reagieren.

Andererseits kann dieses Portal je nach Ausgestaltung auch Verbrauchenden notwendige Informationen zur Verfügung stellen, um die Preisgestaltung der Versorger miteinander zu vergleichen und ggf. auch Entscheidungen über die Wohnortwahl zu treffen.²²

Die VZSH schlägt für die Ausgestaltung eines zentralen Fernwärme-Internetportals für Schleswig-Holstein folgenden Funktionen vor:

- Kartografische Darstellung mit
 - ❖ Bestehenden Wärmenetzen
 - ❖ Geplanten Wärmenetzen, d.h. aktuell in Planung befindliche Netze sowie Gebiete, für die eine Entscheidung nach §26 WPG erfolgte
 - ❖ Ggf. konkreter Wärmenetzplan des Versorgers, sofern vorliegend

²¹ <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/4300/drucksache-18-4388.pdf>, S. 39ff.

²² vgl. <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/endbericht-fernwaerme-1623221610.pdf>, S. 31

- Information pro Netz
 - ❖ Darstellung von mindestens drei unterschiedlichen Anwendungsfällen²³
 - ❖ Spezifischer Wärmepreis²⁴ des Anwendungsfalls sowie prozentuale Veränderung im Vergleich zum vorherigen Zeitraum
 - ❖ Verwendete Energieträger
 - ❖ Netzverluste pro Jahr (absolut und prozentual)
 - ❖ Trassenlänge und Anzahl der Anschlüsse
 - ❖ Primärenergiefaktor
 - ❖ Ggf. Emissionsfaktor
 - ❖ Ggf. Vorlauftemperatur des Wärmenetzes
 - ❖ Ggf. Häufigkeit der Preisanpassung
 - ❖ Ggf. Jahr der Umrüstung auf Erneuerbare Energie, sofern die Umstellung vor der gesetzlichen Frist liegt
 - ❖ Ggf. Jahr der Stilllegung
 - ❖ Optional:
 - ❖ Download eines dynamisch generierten Preisblatts mit den vorgenannten Bestandteilen für den ausgewählten Anwendungsfall
 - ❖ Im Fortlauf des Portals besteht die Möglichkeit, die Preisänderungen im zeitlichen Verlauf anzuzeigen
- Übergreifende Informationen (über alle Netze):
 - ❖ Durchschnittlicher spezifischer Wärmepreis
 - ❖ Bandbreiten der spezifischen Wärmepreise
 - ❖ Häufigkeitsverteilungen
 - ❖ Aufgreifschwelen

Zusammenfassend fordert die VZSH

- ❖ **eine Meldepflicht für Wärmenetze bei einer übergeordneten Behörde.**
- ❖ **ein Fernwärme-Internetportal, das als zentrales Register dient und über das wesentliche Informationen abgebildet werden, die der LKart-BESH für ihre Arbeit dienlich sind und das auch Verbrauchern eine Vergleichsoption ermöglicht.**

2.6 WIRTSCHAFTLICHKEITSGEBOT WIRKSAM AUSGESTALTEN

Ein weiteres strukturelles Problem im Fernwärmemarkt stellt die Risikoverlagerung des Einkaufs auf die angeschlossenen Haushalte dar. Letztlich können die Verbraucher den Anbieter nicht wechseln und haben nur teilweise die Möglichkeit, aus dieser Art der Versorgung auszusteigen. Es gibt für den Versorger damit kaum Anreize, kontinuierlich im Sinne der Verbraucher Lieferverträge abzuschließen. Kauft der Versorger tatsächlich zu sehr hohen Preisen ein und gibt diese Preise an seine

²³ Zur Ausgestaltung der unterschiedlichen Anwendungsfälle vgl. LKartBESH: https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Presse/PI/Dokumente/231116_Fernwaermebericht_2022.html?nn=2309ee6f-8d32-4a05-8272-354fb9fd297d, vzbv Marktbeobachtung: https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-11/23-11-23_Auswertung_Preismonitoring%20Fernw%C3%A4rme_vzbv.pdf oder AGFW / WIBERA: https://www.fernwaerme-info.com/fileadmin/Redakteure/fernwaerme-info/F%C3%B6rderung_und_Kosten/Kosten_und_Preise/Preis%C3%BCbersicht.pdf.

²⁴ Auch Mischpreis oder Referenzpreis genannt, der einem vergleichbaren kWh-Preis über alle Preisbestandteile pro Jahr entspricht.

Kunden weiter, kann auch die Aufsichtsbehörde im Rahmen einer Prüfung häufig diese Kosten nur bestätigen.

Allerdings hat der BGH in der Vergangenheit bereits festgestellt, dass auch eine versorgerseitige Pflicht zu wirtschaftlichem Einkauf von Energie besteht. Die Weitergabe von Kostensteigerungen sind „im Rahmen der Angemessenheitsprüfung des § 24 Absatz 4 Satz 1 AVBFernwärmeV (...) als unangemessen anzusehen (...), die der Versorger ohne die Möglichkeit der Abwälzung auf den Kunden aus betriebswirtschaftlichen Gründen vermieden hätte.“²⁵ Damit ist eine Preisänderungsklausel, die das nicht beachtet, wegen Unangemessenheit im so genannten Kostenelement des § 24 Abs. 4 AVBFernwärmeV unwirksam.

Wie bereits oben angeführt, erfolgt diese Prüfung in der Regel über den Rechtsweg und wird aufgrund der wirtschaftlichen Risiken häufig unterlassen.

- ❖ **Die VZSH schlägt vor, die Initiierung einer solchen Prüfung zu vereinfachen. Sofern eine Preissteigerung von mehr als 20 Prozent zu verzeichnen ist, ist die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots gegenüber der Aufsichtsbehörde nachzuweisen. Sofern die Aufsichtsbehörde nicht über die Kapazitäten für eine solche Prüfung verfügt, kann sie einen Gutachter bestellen. Die Kosten trägt das Unternehmen. Ggf. ist die Festlegung weiterer Maßstäbe für eine solche Angemessenheitsprüfung im Vorwege notwendig.**

2.7 GRUNDPREIS UND ANSCHLUSSKOSTEN

Nach § 3 (1) AVBFernwärmeV hat das FVU dem Kunden die Möglichkeit einzuräumen, eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Wärmeleistung (Leistung) während der Vertragslaufzeit vorzunehmen. Diese Regelung geht auf den Beschluss des Bundesrats vom 25.06.2021²⁶ sowie den Zwischenbericht der Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftlicher Verbraucherschutz zurück. Die bis dahin geltenden Regelungen der AVBFernwärmeV lieferten „[...] keinerlei Anreiz für energiesparsames Verhalten auf Kundenseite“²⁷, da bspw. eine energetische Sanierung oder Wärmedämmung für eine Vertragsanpassung ausgeschlossen war. Energetische Sanierungen stellen für Haushalte eine erhebliche finanzielle Belastung dar. Eine nachfolgende Reduzierung der Wärmeleistung aufgrund eines geringeren Bedarfs sollte auch im Hinblick auf die Regelungsbeurteilung mit einer Kostenabsenkung für die Verbraucher verbunden sein.

In Schleswig-Holstein existieren Wärmetarife, in denen eine Mindestanschlussleistung von 14 kW oder mehr über den Grundpreis erhoben werden. Diese ist für ein energetisch saniertes Einfamilienhaus zu hoch. Darüber hinaus ist nicht klar, wie groß der Anteil der Anschlusskosten am Grundpreis ist. Der Ordnungsgeber

²⁵ Legler, 2023, S. 39 mit Verweis auf BGH, Urteil vom 19.07.2017, Az. VIII ZR 268/15, Tz. 47 ff.

²⁶ [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0301-0400/310-21\(B\).pdf?__blob=publication-File&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0301-0400/310-21(B).pdf?__blob=publication-File&v=1), S. 15.

²⁷ https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/uv_08-fernwaerme-zwischenbericht_pg_1597153618.pdf, S. 23.

sollte klarstellen, dass mit einer Reduzierung der Anschlussleistung auch eine Reduzierung der Kosten gemeint ist, um entsprechende Gebäudesanierungen anzureizen.

- ❖ Die VZSH schlägt vor, die Formulierung in § 3 (1) AVBFernwärmeV wie folgt zu erweitern:

„(1) Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat dem Kunden die Möglichkeit einzuräumen, eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Wärmeleistung (Leistung) während der Vertragslaufzeit vorzunehmen, die gleichzeitig mit einer Reduzierung der erhobenen Leistungskosten verbunden ist. Die Anpassung der Leistung nach Satz 1 kann einmal jährlich mit einer Frist von vier Wochen zum Ende eines Kalendermonats erfolgen und bedarf keines Nachweises, sofern sich die Leistung nicht um mehr als 50 Prozent reduziert.“

Darüber hinaus kann es notwendig sein, die Leistungskosten als variable Größe vom Grundpreis zu trennen, da sie inhaltlich eher einem verbrauchsabhängigen Bestandteil der Kosten entsprechen.

2.8 ABSCHREIBUNGSZEITRÄUME

Erfahrungsgemäß ist der Anschluss an ein Wärmenetz für Verbraucher dann attraktiv, wenn es im Vergleich zu anderen Heiztechnologien auch preislich von Vorteil ist. Für Besitzer von Eigenheimen lässt sich diese Attraktivität durch die Vollkostenrechnung nachvollziehen. Durch steigende Kosten in den vergangenen Jahren ist mittlerweile jedoch häufig eine Anschlussquote von 70 bis 80 Prozent in einem Gebiet notwendig, um das Netz wirtschaftlich zu betreiben und einen attraktiven Wärmepreis zu realisieren. Diese Anschlussquoten können nicht immer erreicht werden, sodass die Umsetzung eines Wärmenetzes fraglich ist.

Außerdem werden Investitionen in Bestandsnetze während einer laufenden Abschreibungsperiode unterlassen, da dies nach Aussage von FVUs einen höheren Wärmepreis zur Folge hätte. Für die Fernwärme genutzte Rohre haben hingegen einen deutlich längeren Nutzungszeitraum, als die über die AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig „Energie- und Wasserversorgung“²⁸ genannte Nutzungsdauer.

- ❖ Die VZSH schlägt eine Aktualisierung der genannten AfA-Tabellen vor.
- ❖ Die VZSH ist der Ansicht, dass sich die Abschreibungen an der Lebensdauer der Ausrüstung orientieren sollten. Deswegen sollte es auch im Betrieb möglich sein, die Abschreibungszeit anzupassen, wenn sich die Nutzung und Lebensdauer der Ausrüstung ändert, um weiterhin einen attraktiven Wärmepreis zu gewährleisten.²⁹

²⁸ vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/AfA-Tabelle_Energie-und-Wasserversorgung.html

²⁹ vgl. <https://dbdh.dk/tariffs-accounting-and-budgeting-in-district-heating-companies/>

2.9 LÄNDERÖFFNUNGSKLAUSEL ETABLIEREN

Die Dekarbonisierung der Wärmenetze mit dem Umstieg auf Erneuerbare Energien ist eine Herausforderung für viele FVU. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen und Potentiale vor Ort sehr unterschiedlich, auch bezogen auf die Bundesländer. In Schleswig-Holstein wird absehbar sehr viel mehr erneuerbarer Strom produziert, als abtransportiert werden kann. Sofern sich nicht kurzfristig Industrien ansiedeln, die diesen Strom nutzen, kommt der Sektorkopplung eine bedeutende Rolle zu, um einen Teil dieses Stroms auch in Schleswig-Holstein zu nutzen.

- ❖ **In diesem Zusammenhang setzt sich die VZSH dafür ein, dass in der AVBFernwärmeV eine Länderöffnungsklausel integriert wird, über die es möglich ist, auch abweichende Regelungen auf Länderebene zu realisieren. Damit sollen insbesondere Möglichkeiten eröffnet werden, die zu kostensenkenden Innovationen führen. Denkbar ist bspw. eine unterschiedliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kosten- und Marktelement³⁰ bei Einführung einer rein auf erneuerbaren Energien basierenden Heiztechnologie in einem Wärmenetz.**

Stefan Bock | Tom Janneck

Verbraucherzentrale
Schleswig-Holstein e.V.

Referat Energiewende & Nachhaltigkeit

Hopfenstraße 29
24103 Kiel

janneck@vzsh.de

³⁰ Zur Rechtssicherheit einer hälftigen Aufteilung von Kosten- und Marktelement vgl. Legler, 2023, S. 29.