

Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt

Endbericht

der Projektgruppe „Fernwärmemarkt“

der Arbeitsgemeinschaft

Wirtschaftlicher Verbraucherschutz

Fassung vom 1. Februar 2021

A. Inhaltsverzeichnis

A.	Inhaltsverzeichnis	2
B.	Einführung.....	3
I.	VSMK-Auftrag.....	4
II.	Arbeit der Projektgruppe	4
C.	Zusammenfassung	5
D.	Lösungsvorschläge	7
I.	Preiskontrolle/Preisaufsicht.....	7
1.	Problembeschreibung	7
2.	Lösungsvorschlag	8
II.	Schlichtungsstelle.....	10
1.	Problembeschreibung	10
2.	Lösungsvorschlag	11
III.	Wahlfreiheit/Anschluss- und Benutzungszwang	17
1.	Problembeschreibung	17
2.	Lösungsvorschläge	19
IV.	Mieterschutz	22
1.	Problembeschreibung	22
2.	Lösungsvorschläge	23
V.	Transparenz und Preisvergleichsmöglichkeiten.....	24
1.	Veröffentlichung der Netzverluste.....	24
2.	Wärmekarte und Meldepflicht für Versorger	28
VI.	Smart Meter	33
1.	Problembeschreibung	33
2.	Lösungsvorschlag	34
VII.	Zukunft des Fernwärmemarktes mit Verbraucherschutz	37
E.	Ausblick	40
F.	Abkürzungsverzeichnis.....	41

B. Einführung

Der Fernwärmemarkt ist in Deutschland bisher noch nicht wie andere Energiemärkte reguliert. Die wesentlichen Regelungen zur Fernwärme finden sich neben dem allgemeinen Zivilrecht in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme vom 20. Juni 1980 (BGBl. I S. 742; AVBFernwärmeV), die auf Grund des § 27 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 9. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3317) erlassen wurde.

Die Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) setzt sich bereits seit 2017 für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt ein. So wurden Maßnahmen für mehr Transparenz und Verbraucherrechte gefordert. Auf der Grundlage des Beschlusses der 15. VSMK im Jahr 2019 wurde von der Arbeitsgruppe Wirtschaftlicher Verbraucherschutz mit Zustimmung des Vorsitzes der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz im Januar 2020 eine Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ unter Vorsitz von Brandenburg und mit Beteiligung der Länder Hessen, Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein gegründet.

Die weitere Ausgangslage und die Rahmenbedingungen zum Verbraucherschutz im Fernwärmemarkt werden im Zwischenbericht der Projektgruppe Fernwärmemarkt ausgeführt. Der Zwischenbericht enthält Lösungsvorschläge zu den Themenbereichen Preisänderungsklauseln, Transparenz, Vertragsbedingungen und zur Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinie (Richtlinie 2018/202/EU vom 11. Dezember 2018).

Die 16. VSMK hat den Zwischenbericht im Umlaufverfahren (UV 8) zur Kenntnis genommen und auf dieser Grundlage die Bundesregierung nochmals aufgefordert, geeignete Maßnahmen zur verbraucherfreundlichen Ausgestaltung des Fernwärmemarktes zu ergreifen. Die Lösungsvorschläge der Projektgruppe soll die Bundesregierung hierbei berücksichtigen. Der Zwischenbericht ist auf der Webseite der VSMK veröffentlicht¹.

Die EU-Energieeffizienzrichtlinie (2018/2002/EU) und die EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2018/2001/EU) enthalten teilweise bereits Vorgaben zu Verbraucherrechten im Fernwärmemarkt, die in nationales Recht umzusetzen sind. Bis zur Fertigstellung dieses Endberichts ist eine solche Umsetzung in Deutschland jedoch noch nicht erfolgt; Verordnungs- bzw. Gesetzentwürfe der Bundesregierung lagen der Projektgruppe nicht vor.

¹ Zwischenbericht der Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ vom 31. März 2020 auf der VSMK-Webseite: https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/uv_08-fernwaerme-zwischenbericht_pg_1597153618.pdf

I. VSMK-Auftrag

Die 16. VSMK hat 2020 die Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ gebeten, weitere Lösungsvorschläge, insbesondere in Bezug auf die im Ausblick des Zwischenberichts angegebenen Themen, zu erarbeiten und einen abschließenden Bericht zur 17. VSMK im Jahr 2021 vorzulegen. Die von der Projektgruppe im Kapitel „Ausblick“ des Zwischenberichts benannten folgenden Themen wurden im Zusammenhang mit den bisherigen Forderungen der VSMK zum Verbraucherschutz im Fernwärmemarkt in den Blick genommen und im Folgenden näher betrachtet:

- Kartellrecht und Preisaufsicht (ex ante Genehmigung Preise) sowie Preisvergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Fernversorgungsunternehmen und verschiedenen Energieträgern (siehe D. I und V.),
- Schlichtungsstelle (siehe D. II.),
- Wahlfreiheit (Anschluss- und Benutzungszwang, siehe D. III.),
- Mieterprobleme (nicht Vertragspartner, Benachteiligung bei Versorgungsunterbrechung, siehe D. IV.),
- Wärmekarte und Meldepflicht für Versorger (siehe D. V.),
- Netzverluste in Fernwärmenetzen (siehe D. V.),
- Smart Meter zur Fernablesung zentraler digitaler Wärmezähler (siehe D. VI).

II. Arbeit der Projektgruppe

Die Projektgruppe hat sich für die Erarbeitung der weiteren Lösungsvorschläge intensiv mit den unter I. genannten Themen befasst und sich dabei mit den aktuellen gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen auseinandergesetzt. Insgesamt hat die Projektgruppe neun Telefonkonferenzen durchgeführt. Die Projektgruppenmitglieder blieben seit der Gründung der Projektgruppe im Januar 2020 gleich, allerdings musste Sachsen ab September 2020 die Mitgliedschaft in der Projektgruppe aufgrund Personalengpässen ruhen lassen.

Zwischen Oktober bis Dezember 2020 fanden Expertenbefragungen statt, indem an folgende Verbände bzw. Institutionen jeweils Fragen der Projektgruppe zur schriftlichen Beantwortung versendet wurden: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V. (AGFW), Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), Deutscher Mieterbund e. V., Bund der Energieverbraucher e. V., Bundeskartellamt, Schlichtungsstelle Energie, Universalschlichtungsstelle des Bundes.

Zur Klärung einzelner Fragen fand am 1. Dezember 2020 ein Gespräch per Videokonferenz mit einem Vertreter des vzbv und der Schlichtungsstelle Energie statt.

Die Antworten bzw. Stellungnahmen der Verbände und Institutionen wurden von der Projektgruppe ausgewertet und bei der weiteren Erarbeitung der Lösungsvorschläge berücksichtigt.

Die Projektgruppe hat sich am 3. Dezember 2020 mit dem Vorsitzenden des Arbeitskreises Energiepolitik (AKE) per Videokonferenz zu den Themen des Endberichts ausgetauscht. Grundlage des Austauschs waren erste grob formulierte Lösungsvorschläge, die in der Projektgruppe diskutiert wurden. Der AKE-Vorsitzende hat im Gespräch die Befassung in der AKE-Sitzung im Oktober 2020 mit diesen Vorschlägen dargelegt. Eine detaillierte Diskussion im AKE sei jedoch erst nach Vorlage der konkret ausgearbeiteten Lösungsvorschläge möglich; zu einigen Themen bestehe zudem keine Zuständigkeit des AKE. Im Ergebnis war dadurch vor der VSMK-Befassung zu diesem Endbericht keine gemeinsame Position zwischen Projektgruppe und AKE abstimmbare.

C. Zusammenfassung

Die Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ hat in diesem Endbericht Lösungsvorschläge zu den mit Beschluss der 16. VSMK in Auftrag gegebenen und im Zwischenbericht der Projektgruppe benannten Themen dargelegt. Aus Sicht der Projektgruppe bedarf es für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt einer umfassenden Novellierung und Ergänzung der bestehenden Regelungen. Dabei sind die Ergebnisse des Zwischenberichts der Projektgruppe sowie die in diesem Endbericht vorgeschlagenen Lösungsansätze zusammen zu sehen und sollten auch im Zusammenhang in eine umfassende Überarbeitung der gesetzlichen Regelungen des Fernwärmemarktes einfließen.

Die Vorschläge in diesem Endbericht im Überblick:

- **Preiskontrolle/Preisaufsicht:** Ausweitung des § 29 GWB auf die Fernwärme und gesetzliche Verankerung von sogenannten rückwirkenden Verfügungen mit Rückzahlungsanordnungen.
- **Schlichtungsstelle:** Einführung eines branchenspezifisches außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens für den Bereich Fernwärme mit Teilnahmeverpflichtung für die Fernwärmeunternehmen; hierfür empfiehlt sich, den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle Energie auf die Fernwärme auszuweiten und zu prüfen, wie der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zum Schlichtungsverfahren und zu den Schlichtungsstellen und die Bekanntheit dieser verbessert werden kann.
- **Wahlfreiheit/Anschluss- und Benutzungszwang:** Empfehlung für die Bundesländer, die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass eines kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs für

den Bereich Fernwärme zu streichen, zumindest Schaffung einer Ausnahmeregelung für Bestandsimmobilien sowie weitere Befreiungstatbestände für wirtschaftlichere und umweltfreundlichere Gebäudeheizungen sowie für Gebäude mit besonders niedrigen Energiebedarfen in landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen.

- **Mieterschutz:** gesetzliche Regelung, damit Mieterinnen und Mieter bei Zahlungsverzug durch den/die Vermieter(in) die aufgelaufenen Rückstände nicht ausgleichen müssen, um eine Weiterversorgung durch das Fernwärmeversorgungsunternehmen zu erreichen; eigenständiger Vertrag zwischen Mieterin oder Mieter und Fernwärmeversorgungsunternehmen und Befreiung für diesen Zeitraum von der Vorauszahlung für Heizkosten gegenüber der Vermieterin oder dem Vermieter; Ausweitung der Pflicht aus § 80 Abs. 3 Gebäudeenergiegesetz, den Energieausweis zugänglich zu machen, auf bestehende Mietverhältnisse.
- **Transparenz und Preisvergleichsmöglichkeiten (Netzverluste und Wärmekarte):** Veröffentlichung der Netzverluste mit dem Ziel, die Effizienz der Produktion und Verteilung von Fernwärme in den Fernwärmenetzen transparenter zu machen - Ergänzung des Vorschlags im Zwischenbericht (D. II.2.b, S. 11f.) zu § 1a Absatz 2 AVBFernwärmeV (neu).

Eine deutschlandweite Wärmekarte für Verbraucherinnen und Verbraucher könnte angeboten werden, um Informationen zum Preis, der eingesetzten Energieträger und deren Umweltauswirkungen, Netzverlusten sowie eine Veröffentlichung der Allgemeinen Versorgungsbedingungen des jeweiligen Versorgungsunternehmens, von verschiedenen Fernwärmeversorgungsunternehmen gebündelt und auf einen Blick zu erhalten. Nach Möglichkeit sollte diese Wärmekarte im Dialog mit den Versorgungsunternehmen entstehen.

- **Smart Meter:** gesetzliche Regelung in AVBFernwärmeV (Ergänzung des im Zwischenbericht (D IV. 2.b) vorgeschlagenen neuen § 20), dass eingesetzte Smart Meter mit Steuerungsfunktion an den Wärmetauschern in den Hausübergabestationen des Fernwärmenetzes vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifiziert sind und damit höchsten Datenschutz- und Datensicherheitsanforderungen unterliegen.

Im Kapitel „**Zukunft des Fernwärmemarktes mit Verbraucherschutz**“ zeigt die Projektgruppe die aus Verbrauchersicht notwendigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Wärmewende auf, damit die Fernwärme die ihr von der Politik zugedachte Rolle erfüllen kann.

D. Lösungsvorschläge

Die Lösungsvorschläge zu den einzelnen Themenbereichen sind grundsätzlich in der Reihenfolge der Auflistung im Zwischenbericht (unter E, Seite 30) nachfolgend dargestellt; die Themen Preisvergleich, Wärmekarte, Meldepflicht und Netzverluste sind im Kapitel „Transparenz und Preisvergleich“ dargestellt.

I. Preiskontrolle/Preisaufsicht

1. Problembeschreibung

Verbraucherinnen und Verbraucher müssen vor dem Risiko überhöhter Preise geschützt werden, die sich durch die Monopolstellung der Anbieter, dem ausgeschlossenen Wettbewerb und einer nicht befriedigenden Rechtslage im Bereich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht ergibt.

Die Instrumente der staatlichen Missbrauchskontrolle im Fernwärmebereich sind bislang allesamt stumpfe Schwerter. Sie weisen zahlreiche Probleme auf, die nachstehend aufgezeigt werden.

Vorgehensweise und Probleme bei der Missbrauchskontrolle durch Vergleichsmarktkonzept

Beim Vergleichsmarktkonzept, das bislang auf der Basis von § 19 Abs. 1 i. V. m. Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zum Einsatz kommt, werden zwei oder mehr Versorger verglichen, die ähnlich strukturiert sind. Es wird dadurch sozusagen ein Wettbewerbsdruck simuliert. Ein Missbrauch liegt dann vor, wenn Entgelte eines Unternehmens von denjenigen anderer Unternehmen auf vergleichbaren Märkten abweichen.

Das Problem hierbei ist jedoch, dass es – anders als beim Wasser – bislang noch keine Rechtsprechung zu Verfügungen im Bereich Fernwärme gibt. Mehrere Verfahren des Bundeskartellamts endeten mit Vergleichen, womit sich die Versorger ein höchstrichterliches Urteil erspart haben. Damit bleibt ungeklärt, welche Unternehmen beim Vergleichsmarktkonzept miteinander verglichen werden dürfen. Ebenso ist offen, ob die unterschiedlichen Wärmeerzeugungen (Gas, Kohle, Abfall, Biomasse, KWK) oder der Zukauf von Fernwärme miteinander vergleichbar sind oder nicht. Dies erschwert die Arbeit der Kartellbehörden.

Vorgehensweise und Probleme bei der Missbrauchskontrolle durch Kostenprüfung

Bei der Kostenprüfung prüft die Kartellbehörde die Kostenkalkulation des betroffenen Unternehmens. Unter Hinzurechnung eines angemessenen Gewinns zu effizient angesehenen Kosten wird am Ende eine Erlösbegrenzung berechnet. Die Behörde kontrolliert dabei unter anderem, ob etwa

die Zinssätze und die Abschreibungen angemessen angesetzt sind. Dieses Instrument wird allerdings in der Praxis kaum mehr angewandt.

Denn das Problem bei der Kostenprüfung ist, dass regulatorische Vorgaben durch den Gesetzgeber bezüglich der zulässigen Kostenkalkulation fehlen. Dies ist ein Dilemma. Denn solche Vorgaben sind nur schwierig umzusetzen. Der Grund dafür ist, dass gerade im Bereich der Fernwärme die tatsächlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Versorgungsgebiete individuell sehr unterschiedlich sein können. Dies wäre in einheitlichen Vorgaben nur schwierig abzubilden.

In der Praxis würde deshalb die Anwendung der Kostenprüfung dazu führen, dass die Preisüberhöhungen tatsächlich niedriger festgestellt werden, weil die Kartellbehörde – ohne einheitliche Vorgaben – den Unternehmen einen großzügigeren Spielraum einräumen müssen, damit die Feststellung am Ende auch „gerichtsfest“ ist.

Regulierung der Entgelte

Eine Regulierung ist ein gänzlich anderes Aufsichtsregime als eine punktuelle Missbrauchsaufsicht. Eine ex ante Preisfestsetzung stellt die klassische Antwort der Volkswirtschaftslehre auf ein natürliches Monopol dar. Der Vorteil wäre, dass hierbei alle Versorger der Preiskontrolle unterworfen werden und nicht nur stichprobenartig wie bei der Missbrauchsaufsicht. Es würde durchaus Sinn ergeben, alle Monopolunternehmen einer „Aufsicht“ zu unterwerfen – und nicht allein nur die Anbieter, welche besonders auffällig werden.

Das Problem ist, dass eine ex ante Prüfung von Preisen im Gegensatz zur aktuellen Aufgabe der Kartellbehörden steht, die eine reine ex post Missbrauchsaufsicht durchführen.

2. Lösungsvorschlag

Es soll zur Stärkung der Kartellbehörden der § 29 GWB auf die Fernwärme ausgeweitet werden, wie dies bereits vom Bundesrat zur 10. GWB-Novelle gefordert wurde. Die konkrete Folge davon wäre eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast in Verfahren vor den Kartellbehörden.

Damit Kundinnen und Kunden zu viel gezahltes Geld zurückerhalten, sollen außerdem sogenannte rückwirkenden Verfügungen auch mit Rückzahlungsanordnungen zugelassen und gesetzlich verankert werden.

Begründung

Der Fernwärmemarkt ist der letzte nicht regulierte Energiemonopolmarkt in Deutschland. Unternehmen der leitungsgebundenen Versorgung haben eine besondere Marktstellung inne. In der kartellrechtlichen Praxis hat sich zu Recht die Auffassung etabliert, dass Fernwärmeversorgungsunternehmen immer marktbeherrschend sind. Der von den Energieversorgern und deren Verbänden postulierte „Wettbewerb der Heizsysteme“ ist dagegen ein weitgehend theoretisches Konstrukt. Aus der besonderen Marktstellung folgt eine erhöhte Missbrauchsgefahr, denn Monopolunternehmen haben grundsätzlich Kostenüberhöhungstendenzen.

Eine Regulierung mit einer ex ante Preisfestsetzung wäre grundsätzlich die wirkungsvollste Herangehensweise. Sie kann jedoch derzeit aufgrund der vorstehend genannten Probleme nicht empfohlen werden.

Deswegen werden zwei Lösungsvorschläge empfohlen, welche die Kartellbehörden sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher stärken.

§ 29 GWB auf Fernwärme ausweiten

Die Kartellbehörden benötigen ein scharfes Schwert bei der Missbrauchskontrolle. Eine effektive Kartellrechtsdurchsetzung dient allen Verbraucherinnen und Verbrauchern. Daher ist eine Aufnahme der Fernwärme in die besondere Energie-Missbrauchsaufsicht des § 29 GWB sinnvoll, damit aufgrund der dort vorgesehenen Beweiserleichterungen Missbrauchsverfahren erfolgreich geführt werden können. Dies würde zu einer Umkehr der Darlegungs- und Beweislast führen. Dadurch müsste ein Versorgungsunternehmen gegenüber der Kartellbehörde nachweisen, dass seine Abweichung, die zu ungünstigen Entgelten führt, sachlich gerechtfertigt ist.

Die Aufnahme der Fernwärme in § 29 GWB würde außerdem grundsätzlich zu einem Ende der Informationsasymmetrie führen, die im Fernwärmebereich besonders ausgeprägt ist.

Das Bundeskartellamt hat bereits im Jahr 2012 in seiner Sektoruntersuchung Fernwärme festgestellt²: „Um die Fernwärmemärkte im Einzelfall einer wirksamen kartellrechtlichen Preiskontrolle unterziehen zu können, wäre die Aufnahme der Fernwärme in den Tatbestand des § 29 GWB sinnvoll.“

Obwohl die Vertreter der Länderwirtschaftsministerien im Wirtschaftsausschuss des Bundesrats zugestimmt haben und das Bundeskartellamt sich hierzu ebenso klar positioniert hatte, wurde vom

² Bundeskartellamt, 2012, „Sektoruntersuchung Fernwärme: Abschlussbericht gemäß § 32e GWB“, S. 111; Link: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundeswirtschaftsministerium in einer Gegenäußerung zum Bundesratsbeschluss angekündigt, dass die Bundesregierung die Fernwärme nicht in den § 29 GWB aufnehmen will. Das Gesetzgebungsverfahren ist mittlerweile abgeschlossen; der Vorschlag des Bundesrates wurde nicht berücksichtigt.

Rückwirkende Verfügungen auch mit Rückzahlungsanordnungen zulassen und gesetzlich verankern

Bisher kann die Kartellbehörde für Verstöße in der Vergangenheit den Mehrerlös nur an die Landeskasse abschöpfen. Es wäre aber wünschenswert und verbraucherpolitisch sinnvoll, eine Auszahlung an die Verbraucherinnen und Verbraucher anzuordnen, die durch den Verstoß zu viel bezahlt haben. Dies könnte im § 32 GWB verankert werden.

Das OLG Frankfurt am Main hat im Jahr 2008 (Az.: 11 W 23/07) in einer Entscheidung zu dem Erlass einer Missbrauchsverfügung gegen ein Versorgungsunternehmen (hier: Wasserversorgung) angenommen, für die rückwirkende Feststellung eines missbräuchlichen Verhaltens fehle eine Rechtsgrundlage. Diese Entscheidung hat der BGH 2010 bestätigt. Deshalb ist eine rechtliche Verankerung einer Rückzahlungsverfügung notwendig.

II. Schlichtungsstelle

1. Problembeschreibung

Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland haben die Möglichkeit, sich bei Streitigkeiten aus einem Verbrauchervertrag (Kauf- und Dienstleistungsvertrag) mit einem Unternehmen an eine Verbraucherschlichtungsstelle zu wenden, um eine außergerichtliche Streitbeilegung in Form einer Schlichtung zu erreichen. Bei Streitfällen von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Fernwärmeversorgungsunternehmen besteht derzeit keine einheitliche, branchenspezifische Schlichtungsstelle, sondern es gibt stattdessen drei verschiedene Schlichtungsstellen (Universalschlichtungsstelle des Bundes, Außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer e. V. und Anwaltliche Verbraucherschlichtungsstelle NRW e.V.). Bei allen drei Schlichtungsstellen ist die Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren entsprechend der Regelungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) für die Unternehmen – im Gegensatz zu Verfahren vor der Schlichtungsstelle Energie – nicht verpflichtend, sondern hängt von deren Zustimmung zur freiwilligen Teilnahme ab. Dies führt in der Praxis dazu, dass privaten Fernwärmekundinnen und -kunden oftmals nicht klar ist, an wen sie sich bei vertraglichen Streitigkeiten wenden können, und Unternehmen ohne Teilnahmeverpflichtung weniger dazu bereit sind, freiwillig an einer Schlichtung teilzunehmen.

Die 15. VSMK hält daher die Schaffung einer Schlichtungsstelle im Fernwärmebereich für erforderlich, die entsprechend der Schlichtungsstelle Energie nach dem Energiewirtschaftsgesetz eine Ansprechstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Beilegung von Streitigkeiten mit Unternehmen darstellt und verpflichtend für Fernwärmeversorgungsunternehmen ist. Der folgende Lösungsvorschlag dient der näheren Behandlung und Umsetzung dieser verbraucherpolitischen Forderung aller Bundesländer.

Zudem hat die 16. VSMK die Projektgruppe „Fernwärmemarkt“ darum gebeten, einen Lösungsvorschlag zum Thema Schlichtungsstelle zu erarbeiten. Das BMJV wurde gebeten zu prüfen und zur nächsten LAV zu berichten, welche Beschwerdeverfahren, Dienste von Bürgerbeauftragten oder alternative Streitbeilegungsverfahren in Deutschland derzeit im Fernwärmesektor für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Anwendung kommen und ob diese als ausreichend erachtet werden, um dem Anspruch der EU-Forderungen zur Stärkung der Verbraucherrechte im Fernwärmemarkt gerecht zu werden. In einem Bericht zur 36. LAV verweist das BMJV auf die geltenden Vorschriften des VSBG und sieht aufgrund geringer Fallzahlen keinen Bedarf, eine branchenspezifische Verbraucherschlichtungsstelle für den Bereich Fernwärme einzurichten.

2. Lösungsvorschlag

Es wird in Anlehnung an die Forderung der 15. VSMK gesetzlich ein branchenspezifisches außergerichtliches Streitbeilegungsverfahren für den Bereich Fernwärme eingeführt, an dem die Teilnahme für die Fernwärmeunternehmen verpflichtend ist. Hierzu wird empfohlen, das Streitbeilegungsverfahren für den Bereich Fernwärme in die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle Energie zu überführen. Darüber hinaus wird dem Bund empfohlen, die Sichtbarkeit der in Deutschland existierenden Schlichtungssysteme und Schlichtungsstellen sowie deren Wahrnehmung und Nutzung durch die Verbraucherinnen und Verbraucher näher zu untersuchen, um ggf. bestehende Optimierungspotenziale zu erfassen und Überlegungen anzustrengen, wie der Zugang der Verbraucherinnen und Verbrauchern zum Schlichtungsverfahren und zu den Schlichtungsstellen verbessert werden kann.

Begründung

Eine Schlichtungsstelle für Fernwärme anstatt drei verschiedener Schlichtungsstellen

Das Fehlen einer branchenspezifischen Schlichtungsstelle als einheitliche Anlaufstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher bei Streitfragen im Fernwärmeversorgungsbereich wurde vom Marktwächter Energie 2018 im Rahmen seiner vertiefenden Marktanalyse zum Thema Fernwärme auf

Grundlage vorhandener Beschwerden und Rechtsberatungsfälle unzufriedener Fernwärmekunden thematisiert. Diese Untersuchung liefert aus verbraucherpolitischer Sicht hilfreiche Erkenntnisse. Es geht daraus hervor, dass Fernwärmekundinnen und -kunden oftmals nicht wissen, an wen sie sich bei Fragen und Problemen wenden können und ihnen nicht klar sei, dass zum Beispiel die Universalschlichtungsstelle als allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle für das Thema Fernwärme zuständig ist. Vielmehr würden laut der Marktanalyse Fernwärmekundinnen und -kunden wohl immer wieder die Kartellbehörden kontaktieren, obwohl diese nur bei kartellrechtlich relevanten Fragestellungen tätig werden. Im Bericht des Marktwächters Energie wird sich daher dafür ausgesprochen, eine Schlichtungsstelle für Fernwärme (analog zu der für Gas und Strom) zu schaffen bzw. die Zuständigkeiten der Schlichtungsstelle Energie als zentrale Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern und Energieversorgungsunternehmen auszuweiten, sodass damit den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Fernwärmeversorgung ein spezialisierter Ansprechpartner zur Verfügung stehen würde.

Fehlende Teilnahmebereitschaft der Unternehmen

Aus Sicht des Gesetzgebers ist grundsätzlich von der Bereitschaft eines Unternehmens zur Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren nach § 30 Abs. 6 Satz 1 VSBG auszugehen, wenn es gegenüber dem Verbraucher, auf seiner Webseite oder in seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen erklärt hat, an Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen. Zudem ist gesetzlich geregelt, dass von der Bereitschaft des Unternehmers auch dann auszugehen ist, wenn er zwar keine Teilnahmebereitschaft nach Satz 1 erklärt hat, aber die Teilnahme am Verfahren nicht innerhalb von drei Wochen ablehnt, nachdem ihm der Antrag des Verbrauchers von der Schlichtungsstelle übermittelt worden ist. In der Praxis empfiehlt es sich jedoch, dass die Schlichtungsstellen explizit bei den Unternehmen wegen der Teilnahmebereitschaft nachfragen.

Aus dem Tätigkeitsbericht 2019³ der Universalschlichtungsstelle des Bundes (2019 noch in ihrer Funktion als Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle) geht beispielsweise hervor, dass im Jahr 2019 2.046 Anträge eingegangen sind. Davon wurden bis zum 31. Dezember 2019 1.907 Anträge abschließend bearbeitet. Der Bereich „Energie und Wasser“ (u. a. Wasser, Fernwärme, andere Energieträger, die nicht unter die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle Energie fallen) bildete mit 55 Fällen einen der kleineren Zuständigkeitsbereiche. Davon fallen 11 Fälle in den Bereich Fernwärme (Tendenz im Vergleich zu den Vorjahren steigend). Nach einer Auszählung der Universalschlichtungsstelle konnten rund 25 Prozent der eingegangenen Fälle im Fernwärmebereich gelöst werden. Insgesamt blieben bei sämtlichen Themenbereichen der Universalschlichtungsstelle 1.313 (d. h. 69

³ unter: <https://www.verbraucher-schlichter.de/ueber-uns/taetigkeitsberichte>

Prozent) der abschließend bearbeiteten Verfahren ergebnislos. Dabei hatten sich die Unternehmen in 1.121 Verfahrensfällen nicht am Schlichtungsverfahren beteiligt (§ 15 Absatz 2 VSBG), was mehr als 85 Prozent entspricht. Darunter fallen sowohl Unternehmen, die eine Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren abgelehnt haben als auch jene Streitgegner, die sich trotz Nachfrage nicht über eine Teilnahmebereitschaft am Streitbeilegungsverfahren erklärt haben.

Die fehlende Bereitschaft zahlreicher Unternehmen, sich bei Verbraucherstreitigkeiten an Schlichtungsverfahren freiwillig zu beteiligen, wurde auch im Zwischenbericht⁴ des Bundes zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle aus 2018 problematisiert. Dabei wurde festgestellt, dass das Potenzial der außergerichtlichen Streitbeilegung nicht ausreichend genutzt werde, da im Untersuchungszeitraum von August 2017 bis Juli 2018 rund 73 Prozent der Unternehmen nicht zur Teilnahme am Verfahren bereit waren. Von Unternehmerseite wurden hierfür das unkalkulierbare Risiko der Verfahrenskosten bei einer positiv formulierten Teilnahmeerklärung sowie die konkurrierende Situation zwischen Verbraucherschlichtungsstelle und internem Kundencenter/eigenen Streitbeilegungsstellen/Anwälten als mögliche Gründe angegeben.

Vorteile der Schlichtungsstelle Energie

Für den Bereich Energie ist eine branchenspezifische Schlichtung im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) geregelt. Nach § 111b Abs. 1 Satz 1 EnWG kann zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern über den Anschluss an das Versorgungsnetz, die Belieferung mit Energie sowie die Messung der Energie die anerkannte oder beauftragte Schlichtungsstelle angerufen werden. Die Verbraucher können sich demnach nach erfolgloser Beschwerde bei dem Energieversorgungsunternehmen an die Schlichtungsstelle Energie wenden, wenn das Unternehmen der Beschwerde nicht innerhalb von vier Wochen abgeholfen oder innerhalb dieser Frist nicht auf die Beschwerde geantwortet hat. Die Schlichtungsstelle Energie wird gemeinsam vom Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und den Verbänden der Energiewirtschaft (BDEW, VKU, bne) getragen und wurde 2011 vom BMWi gemeinsam mit dem BMJV anerkannt. Sie ist eine unabhängige und neutrale Einrichtung zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Energieversorgungsunternehmen. Aufgabe der Schlichtungsstelle Energie ist es, eine außergerichtliche und einvernehmliche Lösung von individuellen Streitfällen zwischen Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern und Unternehmen (Energielieferant, Netzbetreiber oder Messstellenbetreiber) zu erzielen. Die Streitmittler verfügen über das Fachwissen der betreffenden Branche und

⁴ unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2018/0601-0700/0650-18.html?cms_templateQueryString=Allgemeine+Verbraucherschlichtungsstelle&cms_fromSearch=true

die Unternehmen sind gesetzlich zur Teilnahme sowie zur Tragung der Kosten für das Schlichtungsverfahren verpflichtet. Die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle Energie beschränkt sich auf Energie im Sinne des Energiewirtschaftsgesetzes. Hiervon werden nur leitungsgebundener Strom bzw. Erdgas erfasst, nicht aber z. B. Flüssiggas und Fernwärme.

Aus dem Tätigkeitsbericht⁵ der Schlichtungsstelle Energie e. V. geht hervor, dass 2019 6.826 Anträge eingingen, die rund 344 Unternehmen in Deutschland betrafen. Es wurden insgesamt 8.119 Schlichtungsverfahren aus den Antragseingängen 2019 und den Vorjahren geführt und beendet. In rund 77 Prozent der durchgeführten Schlichtungsverfahren konnte eine Einigung zwischen Verbraucherin und Verbraucher und Energieversorgungsunternehmen erzielt werden. Es wird festgestellt, dass viele Energieversorgungsunternehmen sich auf die Schlichtung eingestellt und spürbar in ihr unternehmensinternes Beschwerdemanagement investiert haben, was sich für das Unternehmen sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen auszahlt.

Vorteile eines branchenspezifischen Schlichtungsverfahrens mit Teilnahmeverpflichtung für Unternehmen im Fernwärmebereich

Der Monopolcharakter des Fernwärmemarktes und die damit verbundene fehlende Transparenz der Preise und Versorgungsbedingungen stellen für die Verbraucherinnen und Verbraucher eine erhebliche Belastung dar. Umso notwendiger ist es, die Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrer Rechtsdurchsetzung zu unterstützen und ihnen eine klar erkennbare sowie für die Branche fachlich eindeutig zuständige Anlaufstelle zur Seite zu stellen, die nach dem Beispiel der Schlichtungsstelle Energie die Unternehmen zur Teilnahme am außergerichtlichen Schlichtungsverfahren verpflichtet. Bei den drei für den Fernwärmebereich derzeit zuständigen Schlichtungsstellen handelt es sich um allgemeine Schlichtungsstellen ohne branchenspezifische Zuständigkeit und Unternehmen sind außerhalb des Zuständigkeitsbereichs von branchenbezogenen Schlichtungsstellen nur sehr eingeschränkt bereit, bei Verbraucherstreitigkeiten an einem Schlichtungsverfahren freiwillig teilzunehmen.

Eine branchenspezifische Schlichtungsstelle im Bereich Fernwärme würde den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine einfache, unbürokratische, schnelle und für sie kostenfreie Konfliktlösung unter Nutzung branchenspezifischer Fachkenntnisse ermöglichen, ohne dafür ein zeit- und kostenintensives Gerichtsverfahren in Kauf nehmen zu müssen. Zumal sich bei Fällen mit geringen Streitwert das Einschalten eines Rechtsbeistandes für ein Gerichtsverfahren kaum lohnen würde. Die Teilnahmeverpflichtung für die Fernwärmeversorgungsunternehmen würde den Verbraucherinnen

⁵ unter: <https://www.schlichtungsstelle-energie.de/presse.html>

und Verbrauchern gleichzeitig signalisieren, dass ihre Anliegen auch von der Unternehmensseite her ernst genommen werden, ohne Gefahr zu laufen, dass der Streitgegner grundlos seine Teilnahme ablehnt bzw. den Schlichtungsfall ignoriert. Schließlich haben die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits vor Einschaltung der Schlichtungsstelle erfolglos versucht, eine Einigung mit dem Fernwärmeversorgungsunternehmen herbeizuführen. Der vorherige Einigungsversuch ist bei Verfahren nach dem VSBG Schlichtungsvoraussetzung (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 VSBG).

Ein branchenspezifisches Schlichtungsverfahren mit Teilnahmeverpflichtung für die Unternehmen bietet sowohl den Verbraucherinnen und Verbrauchern als auch den Unternehmen die Möglichkeit den Streitfall von einer neutralen Stelle mit entsprechender fachlicher Expertise begutachten zu lassen. Bei der Schlichtungsstelle Energie führt bereits die 1. Stufe im Schlichtungsverfahren – die Verständigung der Beteiligten zum Anliegen – in 40 Prozent der Fälle zu einer Befriedung der Streitfälle durch einen Vergleich, bevor überhaupt ein Einigungsvorschlag gemacht (2. Stufe) bzw. eine Schlichtungsempfehlung (3. Stufe) ausgesprochen werden muss. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Verpflichtung für Unternehmen, an dem Verfahren teilzunehmen, die Fallzahlen ansteigen würden und dies eine höhere Erfolgsquote bei außergerichtlichen Einigungen mit sich bringen würde. Bislang tragen die fehlende freiwillige Teilnahmebereitschaft der Unternehmen und die damit verbundenen geringen Erfolgsaussichten nicht unbedingt dazu bei, das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in bestehende außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren zu stärken und sie zur Wahrnehmung dieser zusätzlichen Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung zu motivieren. Zudem ist davon auszugehen, dass durch den zukünftigen Ausbau der Fernwärmeversorgung auch der Bedarf an außergerichtlicher Streitbeilegung noch zunehmen wird. Aufgrund der fachlichen Spezialisierung einer branchenspezifischen Schlichtungsstelle würde den besonderen Umständen der Fernwärmeversorgung Rechnung getragen werden.

Letztlich bringt das Schlichtungsverfahren auch für Unternehmen Vorteile, wie zum Beispiel eine Steigerung der Kundenzufriedenheit, Förderung der Kundenbindung, niedrigerer Kosten- und Zeitaufwand als bei Gerichtsverfahren sowie Verhinderung eines Imageverlusts, mit sich. Unternehmen signalisieren durch ihre Teilnahme an Verfahren der außergerichtlichen Streitbeilegung ein besonders kundenfreundliches Interesse an Konfliktlösungen und sichern sich damit ihre Reputation als kunden- und serviceorientiertes Unternehmen. Auch wenn Unternehmen die Kosten des Schlichtungsverfahrens tragen, sind diese in der Regel moderat und können eine lohnende Investition für das Unternehmen sein.

Idealerweise könnte die Zuständigkeit der bereits bestehenden Schlichtungsstelle Energie auf den Fernwärmemarkt ausgedehnt werden mit entsprechender Teilnahmeverpflichtung für die Fernwärmeversorgungsunternehmen. Dieser Vorschlag wurde im Rahmen der Experteninterviews und -be-

fragungen der PG Fernwärmemarkt vom vzbv, der Schlichtungsstelle Energie sowie dem Bundeskartellamt unterstützt, da damit die Interessen der privaten Fernwärmekunden noch stärker Berücksichtigung finden und den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein einheitlicher und branchenspezifischer Zugang zur Streitschlichtung im Fernwärmesektor geschaffen werden würde. Zudem wäre durch die Zuordnung des Fernwärmebereichs zur Schlichtungsstelle Energie für die Fernwärmekundinnen und -kunden eindeutig erkennbar, an welche Schlichtungsstelle, sie sich bei Streitigkeiten wenden müssten. Ihnen würde eine auf den Fernwärmebereich spezialisierte Schlichtungsstelle zur Seite stehen. Dabei könnten die bereits bestehende Verfahrensabwicklung und Fachexpertise im Energiebereich sowie die Erfahrungen im Umgang mit Schlichtungsverfahren der Schlichtungsstelle Energie genutzt und ausgeweitet werden, ohne dass ein aufwendiger, kostenintensiver Aufbau einer eigenen Schlichtungsstelle notwendig wäre.

Die Ausweitung der Zuständigkeit der Schlichtungsstelle Energie auf den Fernwärmebereich könnte in das EnWG (§ 111a und b) aufgenommen werden. Da das EnWG derzeit nur Regelungen für die Bereiche Strom und Gas enthält, müsste der Fernwärmebereich über eine Änderung des EnWG entsprechend ergänzt werden. Alternativ besteht die Möglichkeit die Eingliederung des Bereichs Fernwärme in die Schlichtungsstelle Energie mit einem eigenen Gesetz festzuschreiben.

Bekanntheit der Schlichtungsstellen bei Verbrauchern ungewiss

Im Zwischenbericht⁶ des Bundes zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle (BT-Drs. 19/6890) wurde seitens der Unternehmen angegeben, dass sich der Aufwand für das Schlichtungsverfahren nicht lohnen würde, wenn das Thema Schlichtung den Kunden nicht bekannt sei. In seinem Beschluss⁷ zum Zwischenbericht vom 15.03.2019 (BR-Drs. 650/18) stellte der Bundesrat fest, dass das Potenzial der außergerichtlichen Streitbeilegung nicht ausreichend genutzt wird und die methodischen Grundlagen für die Gestaltung und Auswertung der Schlichtungsberichte und die Beurteilung der Situation der Verbraucherschlichtung in Deutschland weiterentwickelt werden sollten. Die von den Verbraucherschlichtungsstellen derzeit veröffentlichten Informationen seien nur bedingt vergleichbar und ließen nur in Grenzen eine Einschätzung zu, wie effektiv das Instrument der Verbraucherschlichtung in der Praxis sei.

⁶ unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2018/0601-0700/0650-18.html?cms_templateQueryString=Allgemeine+Verbraucherschlichtungsstelle&cms_fromSearch=true

⁷ unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2018/0601-0700/0650-18.html?cms_templateQueryString=Allgemeine+Verbraucherschlichtungsstelle&cms_fromSearch=true

Auch das Bundesamt für Justiz (BfJ) bringt in seinem Verbraucherschlichtungsbericht⁸ von 2018 seinen Eindruck zur Sprache, dass vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz und das System der außergerichtlichen Streitbeilegung nicht bekannt zu sein scheinen. Auch wenn es in einigen Branchen in Deutschland bereits erfolgreich etabliert wurde, dürfte es in anderen Bereichen noch relativ unbekannt sein. Ziel sollte es laut BfJ sein, die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung und deren Vorteile den Verbraucherinnen und Verbrauchern verstärkt zu vermitteln. Es wird davon ausgegangen, dass wenn Verbraucherinnen und Verbraucher die Durchführung eines außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens vermehrt bei den Unternehmen einfordern würden, dies bei den Unternehmen zu einem Umdenken führen könnte und dadurch die Bereitschaft an diesen Verfahren teilzunehmen steigen würde.

Die Projektgruppe Fernwärmemarkt teilt die Auffassung des Bundesrats und des BfJ und hält es für erforderlich, die Sichtbarkeit und den Zugang zu bestehenden Schlichtungsverfahren und -stellen für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern. Seitens der Projektgruppe Fernwärmemarkt wird daher gegenüber dem Bund angeregt, die Frage der Sichtbarkeit, des Verständnisses und der Nutzung der Schlichtungsstellen und des Schlichtungsverfahrens durch die Verbraucherinnen und Verbrauchern näher zu untersuchen, um ggf. Optimierungspotenziale aufzuzeigen und Überlegungen anzustrengen, wie der Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher zum Schlichtungsverfahren und zu den Schlichtungsstellen verbessert werden kann. Dies könnte beispielsweise anhand einer bundesweiten Studie oder auch ggf. im Rahmen des Verbraucherschlichtungsberichtes des BfJ erfolgen.

III. Wahlfreiheit/Anschluss- und Benutzungszwang

1. Problembeschreibung

Aus Verbraucherschutzsicht gewährleistet Wahlfreiheit die Möglichkeit, freie Entscheidungen auf dem Markt zu treffen. Wahlfreiheit ist daher auch eine Voraussetzung der in Deutschland grundgesetzlich geschützten Handlungsprämisse der Vertragsfreiheit.

Der Fernwärmemarkt ist gekennzeichnet von einer Monopolstruktur auf Anbieterseite, was bedeutet, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht zwischen unterschiedlichen Fernwärmeanbietern wählen können. Die Bundesnetzagentur spricht in diesem Zusammenhang auch vom so genannten

⁸ unter: https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherstreitbeilegung/Verbraucherschlichtungsbericht/Verbraucherschlichtungsbericht_node.html

„gefangenen Kunden“. Wahlfreiheit kann für Verbraucherinnen und Verbraucher daher nur bedeuten, sich für eine andere Gebäudeheizung entscheiden zu können. Diese Wahlfreiheit kann jedoch beschränkt sein, was bis zu einer Abnahmeverpflichtung von Fernwärme führen kann.

Die geläufigste Beschränkung ist der kommunale Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ), wonach Grundstückseigentümern per Gemeindefestsetzung oder -ordnung aus Gründen des Gemeinwohls, beispielsweise zum Schutz der öffentlichen Gesundheit oder des Umweltschutzes, neben der Verpflichtung zur Nutzung von Versorgungssystemen wie Wasser, Abwasser oder Straßenreinigung auch die Verpflichtung zur Nutzung eines bestimmten Fernwärmenetzes auferlegt ist. Aus Verbrauchersicht kommt erschwerend hinzu, dass ein ABZ den Vertragsanpassungsanspruch nach § 3 Abs. 3 AVBFernwärmeV verdrängt, sofern eine Kommune diese Möglichkeit nicht eingeräumt hat (Theobald/Kühling/Wollschläger, Energierecht, AVBFernwärmeV § 3, Rn. 11). Die Rechtsgrundlage für den Erlass eines kommunalen ABZ haben alle Länder in den Vorgaben zu den Befugnissen von Gemeinden rechtlich verankert. In Ergänzung dazu wurde 2009 mit dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in § 16 eine bundesrechtliche Befugnisnorm zum kommunalen ABZ eingeführt, die in 2020 durch die Zusammenführung unterschiedlicher energieeinsparrechtlicher Vorschriften in das Gebäudeenergiegesetz (GEG) in § 109 ohne Änderungen überführt wurde. Sie stellt klar, dass Gemeinden zum Zweck des Klima- und Ressourcenschutzes vom ABZ nach den landesrechtlichen Bestimmungen Gebrauch machen können. Neben dem kommunalen ABZ können Bebauungspläne Vorgaben zur Versorgung von Neubauten unter anderen von Wärme aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung oder so genannte Verbrennungsverbote enthalten, die im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen für Feuerstätten mit fossilen festen und/oder flüssigen Brennstoffen erlassen werden können.

Eine Bezugsverpflichtung für Fernwärme kann auch kaufvertraglich beziehungsweise grundbuchlich im Wege einer so genannten beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gesichert werden. Zudem können Verbrennungsverbote in Luftreinhalteplänen oder Brennstoffverordnungen enthalten sein. Ein indirekter Nutzungszwang kann sich auch beispielsweise durch den Rückbau von Gasversorgungsnetzen oder bauliche Maßnahmen am Gebäude, wie den Nichteinbau eines Kamins, ergeben.

Auch die Rechtsprechung scheint bei der Abwägung unterschiedlicher Rechtsgüter dem Klima- und Umweltschutzgedanken Vorzug zu geben. So sieht der BGH in einem grundlegenden Urteil aus 2002 zur wettbewerbs- und kartellrechtlichen Überprüfung des Benutzungszwangs von Fernwärme diesen als eine dem berechtigten öffentlichen Interesse dienende Maßnahme des Klima- und Umweltschutzes und damit als gerechtfertigt an (Az.: KZR 30/00). Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil aus 2016 (Az.: 10 CN 1/15) die Voraussetzungen für den kommunalen ABZ im Lichte des EEWärmeG überprüft und festgestellt, dass dieser im Sinne des § 16 EEWärmeG grundsätzlich dem Klima- und Ressourcenschutz dient. Nur wenn ein Fernwärme-netz nicht in dem in Nummer VIII der Anlage zum EEWärmeG festgelegten (Mindest-)Umfang mit erneuerbaren Energien betrieben wird, bedarf es einer Einzelfallprüfung⁹. In diesem Fall kann die Geeignetheit des Anschlusszwangs für den Klimaschutz beispielsweise durch ein Sachverständigengutachten belegt werden¹⁰.

Nach Angaben des AGFW unterliegen 14 Prozent des Fernwärmeabsatzes beziehungsweise 1,4 Prozent des gesamten Wärmemarktes einer Beschränkung, wobei sich diese 1,4 Prozent wie folgt aufteilen: 1,0 Prozent kommunale Satzungen, 0,3 Prozent Dienstbarkeiten sowie 0,1 Prozent Fest-schreibungen in Bebauungsplänen. In den Lösungsvorschlägen in diesem Kapitel wird sich die Projektgruppe auf den kommunalen ABZ konzentrieren, weil es sich um die verbreitetste Form handelt und andere Instrumente wie Verbrennungsverbote zwar die Wahlfreiheit einschränken, aber nicht notwendigerweise den Nutzungszwang eines bestimmten Fernwärmenetzes bedeuten.

2. Lösungsvorschläge

a. Vom Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme sollte kein Gebrauch gemacht werden

Weder in Gemeindefestsetzungen und -ordnungen, Bebauungsplänen noch auf anderem Wege sollte ein Anschluss- und Benutzungszwang für die Nutzung eines bestimmten Fernwärmenetzes verankert werden. Den Ländern wird empfohlen, zur Stärkung der Verbraucherperspektive die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass eines kommunalen ABZ für den Bereich Fernwärme zu streichen.

Begründung

⁹ Die Schwellenwerte aus Nummer VIII der Anlage zum EEWärmeG wurden im GEG unverändert in § 44 Abs. 2 überführt.

¹⁰ Ob diese höchstrichterliche Feststellung im Lichte des GEG weiterhin Bestand hat, kann durch die PG nicht bewertet werden.

In der Expertenbefragung haben Unternehmensverbände bei ihrer Einschätzung zum ABZ zwar jeweils auf das notwendigerweise damit verbundene öffentliche Interesse wie Umwelt- oder Ressourcenschutz abgestellt. Daneben wurde jedoch von AGFW, BDEW und VKU die Bedeutung des ABZ für die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit von Fernwärmenetzen sowie eines stabilen Preisniveaus angeführt.

Der vzbv dagegen hält das Instrument in Zeiten liberalisierter Energiemärkte für nicht mehr zeitgemäß. Nach seiner Auffassung sind Verbraucherinnen und Verbraucher bei bestehendem ABZ einem einzigen Unternehmen ausgeliefert und haben keinerlei Möglichkeit bei hohen Preisen oder schlechtem Service die Wärmetechnik zu wechseln. Eine Abkehr vom ABZ könnte dem vzbv nach zur Folge haben, dass Leistungen und Angebote der Anbieter voraussichtlich steigen und Preisniveaus tendenziell sinken könnten.

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen ABZ und Preisniveau ist das Bundeskartellamt im Rahmen der Sektoruntersuchung Fernwärme zu dem Ergebnis gekommen, dass die Preise in Gebieten mit einem bestehenden ABZ durchschnittlich höher sind als in Gebieten ohne ABZ¹¹.

Aus Verbraucherschutzsicht sind Einschränkungen der Wahlfreiheit im Wärmemarkt insbesondere im Hinblick auf das Instrument des kommunalen ABZ für Fernwärme als kritisch zu bewerten, da dieser Wettbewerb verhindert und den Grundsatz der Vertragsfreiheit einschränkt. Während ein Großteil von Verbraucherinnen und Verbrauchern von einem liberalisierten Energiemarkt profitiert und das Heizungssystem und den Energielieferanten wählen kann, bedeutet der kommunale ABZ in bestimmten Gebieten die Verpflichtung zur Abnahme des Produktes Fernwärme bei einem bestimmten Anbieter. Eine solche Ungleichbehandlung unterschiedlicher Verbrauchergruppen erscheint problematisch. Allein schon vor dem Hintergrund einer Rechtsvereinheitlichung wird das Instrument des ABZ für Fernwärme daher als unsystematisch angesehen.

b. Verankerung von Befreiungstatbeständen in den landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen sowie in § 109 GEG

In den landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen sollten zumindest eine Ausnahmeregelung für Bestandsimmobilien sowie weitere Befreiungstatbestände für wirtschaftlichere und umweltfreundlichere Gebäudeheizungen sowie für Gebäude mit besonders niedrigen Energiebedarfen rechtlich verankert werden.

¹¹ Bundeskartellamt, 2012, „Sektoruntersuchung Fernwärme: Abschlussbericht gemäß § 32e GWB“, S. 48; Link: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Formulierungshilfe Landesrecht Beschränkung auf Neubauten:

Der Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme und deren Benutzung kann nur für Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, zur Pflicht gemacht werden.

Formulierungshilfe Landesrecht weitere Befreiungsmöglichkeiten:

Ausgenommen [von der Pflicht zum Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Fernwärme und deren Benutzung] sind Grundstücke mit wirtschaftlicheren oder emissionsarmen Heizungsanlagen sowie mit Gebäuden mit niedrigen Wärmebedarfen. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit sind die Gesamtkosten für die Dauer von zehn Jahren heranzuziehen.

Für den ABZ zum Zweck des Klimaschutzes sind die Befreiungstatbestände auch in das GEG aufzunehmen. In § 109 GEG sind folgende Sätze 2 und 3 anzufügen:

„Der Anschluss- und Benutzungszwang kann nur für Grundstücke, die einer neuen Bebauung zugeführt werden, zur Pflicht gemacht werden. Ausgenommen vom Zwang nach Satz 1 sind Grundstücke mit wirtschaftlicheren oder emissionsarmen Heizungsanlagen sowie mit Gebäuden mit niedrigen Wärmebedarfen.“

Begründung

Nähere Vorgaben zur Ausgestaltung eines ABZ können durch die Länder gemacht werden. Während ein Großteil der Länder vorgeben, dass ein ABZ generell Ausnahmeregelungen oder eine Beschränkung auf bestimmte Gebiete oder Verbrauchergruppen enthalten kann, haben eine Reihe von Ländern eine Soll-Vorschrift für Ausnahmen für Grundstücke mit Gebäuden mit emissionsarmen Heizungen oder mit besonders niedrigen Energiebedarfen erlassen. Zur Abfederung sozialer Härten erlauben die Länder teilweise bei Bestandsimmobilien Übergangsregelungen oder eine Beschränkung für den Fall, dass eine Heizungsanlage ausgetauscht wird. Es gibt nur wenige Länder, die Beschränkungen für einen ABZ für Fernwärme verpflichtend vorgeben.

Das Land Bayern hat bisher als einziges Bundesland den ABZ für Fernwärme auf Neu- und Sanierungsgebiete beschränkt. Im Sinne eines Bestandschutzes für Besitzer bereits bestehender Immobilien wird die Übernahme einer solchen Vorgabe durch alle Länder für sinnvoll erachtet. Die Formulierungshilfe für die Beschränkung auf Neubauten ist angelehnt an die landesrechtliche Vorgabe des Artikel 24 Abs. 1 Nr. 3 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.

Jedoch sind auch für Grundstückskäuferinnen und -käufer die Gesamtkosten unterschiedlicher Heizungsanlagen vorab schwer zu kalkulieren. Aus Sicht der Projektgruppe bedarf es daher auch der Berücksichtigung des wirtschaftlichen Interesses betroffener Verbraucherinnen und Verbraucher. Zur Abfederung sozialer Härten haben die Länder teilweise Kann- oder Soll-Vorschriften bei Bestandsimmobilien in Form von Übergangsregelungen oder einer Beschränkung auf den Austausch

einer Heizungsanlage erlassen. Nach Auffassung der Projektgruppe bedarf es einer verpflichtenden Vorgabe der Länder, die sicherstellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht jeden Preis des Fernwärmeanbieters akzeptieren müssen, sondern die Möglichkeit haben, eine für sie wirtschaftlichere Alternative für die Versorgung mit Wärme wählen zu können. Jedoch variiert die Kostenstruktur verschiedener Gebäudeheizungen teilweise erheblich. Während die Anschaffungskosten für emissionsfreie Heizungsanlagen vergleichsweise hoch sind, verursacht das Produkt Fernwärme eher geringe Kosten zu Beginn aber höhere laufende Kosten. Daher sollte sichergestellt werden, dass bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich die Gesamtkosten inklusive Anschaffungs-, Anschluss-, Installations- sowie Betriebs- und Verbrauchskosten für die Dauer von zehn Jahren herangezogen werden.

Nach Auffassung der Projektgruppe bedarf es zudem der Einführung von Ausnahmeregelungen für Grundstücke mit besonders umweltfreundlichen Gebäuden. Dazu gehören sowohl Gebäude, bei denen der Wärmebedarf vollständig oder überwiegend aus regenerativen Energien gedeckt wird, als auch Gebäude, die niedrige Energiebedarfe aufweisen. Dass derzeit Grundstücke mit einer besonders umweltfreundlichen Bebauung nicht vom Kontrahierungszwang ausgeschlossen sind, zeigt eine kürzlich eingelegte Verfassungsbeschwerde eines Passivhausbesitzers.

In Bezug auf § 16 EEWärmeG hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil aus 2016 festgestellt, dass es sich um eine bundesrechtliche Befugnisnorm des ABZ für Fernwärme zum Zweck des Klima- und Ressourcenschutzes handelt, die zwar tatbestandlich eine landesrechtliche Ermächtigung voraussetzt, durch diese aber in Bezug auf den Klimaschutz nicht verschärft, relativiert oder in sonstiger Weise verändert werden darf (Az.: 10 CN 1/15). Entsprechend wären die Befreiungstatbestände auch in § 16 EEWärmeG aufzunehmen. Da in 2020 § 16 EEWärmeG unverändert in § 109 GEG überführt wurde, ist die bundesrechtliche Verankerung der Befreiungstatbestände in § 109 GEG vorzunehmen.

IV. Mieterschutz

1. Problembeschreibung

Wenn Mietwohnungen mit Fernwärme geheizt werden, ist oftmals nicht die Mieterin oder der Mieter Vertragspartner des Fernwärmeversorgungsunternehmens sondern die Vermieterin oder der Vermieter. Die Vermieterin oder der Vermieter zahlt an das Fernwärmeversorgungsunternehmen und verlangt von der Mieterin oder dem Mieter eine Nebenkostenvorauszahlung. Der tatsächliche Verbrauch wird jährlich abgerechnet. Gerät die Vermieterin oder der Vermieter in Zahlungsverzug, stellt das Fernwärmeversorgungsunternehmen die Versorgung mit Fernwärme ein. Die Mieterin oder der Mieter sitzt dann unverschuldet in einer kalten Wohnung. Nach derzeitiger Rechtslage muss die

Mieterin oder der Mieter nicht nur die laufenden Zahlungen übernehmen, sondern auch die Rückstände ausgleichen, um wieder mit Fernwärme beliefert zu werden. Aufgrund der bereits im Rahmen des Mietverhältnisses geleisteten Vorauszahlungen für Nebenkosten zahlt die Mieterin oder der Mieter mithin doppelt.

2. Lösungsvorschläge

a. Bei Zahlungsverzug durch Vermieter

Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass Mieterinnen und Mieter nicht die durch Zahlungsverzug der Vermieterin oder des Vermieters aufgelaufenen Rückstände ausgleichen müssen, um eine Weiterversorgung durch das Fernwärmeversorgungsunternehmen zu erreichen. Ausreichend sollte die Zahlung für die Lieferung für die Zukunft sein. Dazu bedarf es eines eigenständigen Vertrags zwischen Mieterin oder Mieter und Fernwärmeversorgungsunternehmen. Zudem sollte die Mieterin oder der Mieter für diesen Zeitraum von der Vorauszahlung für Heizkosten gegenüber der Vermieterin oder dem Vermieter befreit sein. Dies könnte auch erreicht werden, indem die Vermieterin oder der Vermieter bei Zahlungsverzug seinen Anspruch auf Vorauszahlung gegenüber der Mieterin oder dem Mieter an das Fernwärmeversorgungsunternehmen abtritt.

Begründung

Durch den Zahlungsverzug der Vermieterin oder des Vermieters können hohe Rückstände entstanden sein. Es darf nicht den Mieterinnen und Mietern obliegen, diese auszugleichen, obwohl sie bereits über die Heizkostenvorauszahlung Leistungen an die Vermieterin oder den Vermieter erbracht haben. Die Mieterinnen und Mieter sollten nur für die Zukunft direkt an das Fernwärmeversorgungsunternehmen zahlen. Die Weiterversorgung sollte zu denselben Bedingungen (Grund- und Arbeitspreis) erfolgen, die das Fernwärmeversorgungsunternehmen mit der Vermieterin oder dem Vermieter vereinbart hat. Denkbar wäre auch eine Abtretung des Anspruchs auf Vorkostenzahlung der Vermieterin oder des Vermieters an das Fernwärmeversorgungsunternehmen. Ein ggfs. bei dem Fernwärmeversorgungsunternehmen entstehender erhöhter Verwaltungsaufwand sollte von diesem zusätzlich abgerechnet werden können.

Die Durchsetzung der Zahlung der Rückstände muss zwischen den ursprünglichen Vertragsparteien (Vermieterin/Vermieter und Fernwärmeversorgungsunternehmen) erfolgen. Damit bliebe die unterbrechungsfreie Fernwärmeversorgung der Mieterinnen und Mieter gesichert und das Fernwärmeversorgungsunternehmen muss nicht dauerhaft ohne Gegenleistung liefern.

Damit die Mieterin oder der Mieter nicht doppelt zahlt, muss zudem eine Befreiung der von der Vorauszahlung für Heizkosten für die Dauer der Direktzahlung an das Fernwärmeversorgungsunternehmen gesetzlich geregelt werden.

b. Auskunftsanspruch des Mieters zum Wärmebedarf

Die in § 80 Abs. 3 GEG bestehende Pflicht, bei Neuvermietungen den Energieausweis zugänglich zu machen, sollte auf bestehende Mietverhältnisse ausgeweitet werden.

Begründung

Besteht ein Energieausweis für ein Gebäude, ist dieser nicht nur für neue Mieterinnen und Mieter von Interesse. Der Energieausweis soll Daten zur Energieeffizienz und zu den anfallenden Energiekosten eines Gebäudes liefern. Er enthält zudem Empfehlungen für Maßnahmen zur kosteneffizienten Verbesserung der energetischen Gebäudeeigenschaften. Mietparteien erhalten Informationen zum Energiebedarf/-verbrauch oder auch zum ggf. veränderten Energiebedarf des Wohngebäudes sowie zur Nutzung erneuerbarer Energien. Durch die Kenntnis steigt das Bewusstsein für klimaschonendes, energiesparendes Verhalten. Zudem können auch die Heizkosten besser abgeschätzt werden. Die Vermieterin oder der Vermieter ist nicht verpflichtet, die Verbesserungsvorschläge umzusetzen. Anhand dieser Information können Mieterinnen und Mieter bei der Vermieterin oder dem Vermieter z. B. nach Maßnahmen oder Folgemaßnahmen fragen und ggf. energetische Sanierungsmaßnahmen oder Energieeinsparmaßnahmen anregen. Im Falle energetischer Verbesserungen kann es zudem notwendig sein, die Anschlussleistung für Fernwärme zu reduzieren. Dazu muss die Vermieterin oder der Vermieter an das Fernwärmeversorgungsunternehmen herantreten. Dies kann von den Mieterinnen und Mietern aufgrund der Kenntnis des Energieausweises angeregt werden.

Der Aufwand der Vermieterin oder des Vermieters ist verhältnismäßig gering. Es kann z. B. eine Kopie übermittelt oder der Ausweis im Treppenhaus aufgehängt werden.

V. Transparenz und Preisvergleichsmöglichkeiten

1. Veröffentlichung der Netzverluste

a. Problembeschreibung

Fernwärme wird benötigt für Heizung und Warmwasserbereitung. Die Kosten für die Erzeugung und Verteilung der Fernwärme, die Unterhaltung der Fernwärmenetze (Investition und Betrieb) und die

Höhe der Verluste bei Produktion, Einspeisung und Verteilung der Fernwärme bestimmen letztendlich auch die Energiekosten bei Verbraucherinnen und Verbrauchern für den Bezug und die Nutzung der Fernwärme.

Der AGFW¹² definiert Netzverluste im Wärmebereich¹³ wie folgt: „Die Wärmeverluste des Netzes sind die Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe. Die Wärmeabgabe entspricht der vom Kunden und vom Versorger für eigene Einrichtungen entnommene Wärme“.

Danach entstehen Wärmeverluste

- durch physikalisch bedingte Verluste im Fernwärmenetz beim Transport vom Erzeuger zum Verbraucher,
- durch Verluste aufgrund ungenutzter Wärme, weil mehr erzeugte Wärme ins Fernwärmenetz eingespeist als benötigt wird,
- durch Verluste bei der Übergabe und Nutzung durch den Abnehmer, weil die abgenommene Wärme nicht optimal genutzt wird.

Netzverluste verursachen vermeidbare Betriebskosten, die letztendlich von den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu tragen sind.

Strukturelle Veränderungen bei der Wärmeproduktion, bei der Netzinfrastruktur und beim Umfang des Wärmeverbrauchs haben einen wesentlichen Einfluss auf die Wärmeverluste und damit auf die Wirtschaftlichkeit der zentralen Wärmeversorgung. Der Wärmebedarf zur Warmwasserbereitung ist geringeren täglichen und saisonalen Schwankungen ausgesetzt als der Wärmedarf zum Heizen. Der Wärmebedarf für die Raumheizung nimmt tendenziell ab aufgrund der zunehmend besseren Isolierung der Gebäude, durch bessere Heiztechnik und durch Änderungen der Gewohnheiten beim Heizen. Der Rückgang der Wärmenachfrage, Veränderungen bei der Siedlungsstruktur und bei der Anzahl der angeschlossenen Verbraucher kann eine Erhöhung der Netzverluste zur Folge haben, wenn bei sinkender Wärmeabnahme keine flexible Anpassung der Wärmerzeugung bzw. der Wärmeeinspeisung erfolgt.

¹² Der AGFW ist der Verband der Unternehmen, die Heizkraftwerke und Fernwärmenetze in Deutschland betreibt

¹³ Website AGFW > Technik & Sicherheit > Begriff: <https://www.agfw.de/technik-sicherheit/begriffe/letter/w/>

b. Lösungsvorschlag

Es wird vorgeschlagen, durch Veröffentlichung der Netzverluste mehr Transparenz zu schaffen mit dem Ziel, die Effizienz der Produktion und Verteilung von Fernwärme in den Fernwärmenetzen transparenter zu machen.

Hierzu wird der Vorschlag der Projektgruppe im Zwischenbericht (D. II.2.b, S. 11f.) zu § 1a Absatz 2 AVBFernwärmeV (neu) wie folgt ergänzt:

(2) Das Fernwärmeversorgungsunternehmen hat im Internet in allgemein verständlicher Weise Informationen zu den eingesetzten Energieträgern zu veröffentlichen, insbesondere

[Ziffern 1 bis 3]

„4. die Netzverluste in MWh/a (Differenz zwischen der Wärme-Netzeinspeisung und der nutzbaren Wärmeabgabe. Die Wärmeabgabe entspricht der vom Kunden und vom Versorger für eigene Einrichtungen entnommene Wärme)“.

Begründung

Nach Artikel 24 Absatz 1 der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001/EU sollen Verbraucher transparent über die Gesamtenergieeffizienz und den Anteil erneuerbarer Energien ihrer Fernwärme- und -kältesysteme informiert werden.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollten daher durch Veröffentlichung der Höhe der Netzverluste des Fernwärmenetzes informiert werden. Damit soll die Transparenz zur Effizienz im Fernwärmebereich hergestellt werden, wie sie auch mit der Umsetzung von Art. 12 der EU-Richtlinie 2012/27/EU (Programm für „informierte und kompetente Verbraucher“) gefordert wird. Die Höhe der Netzverluste ist ein Kriterium zur Beurteilung der Effizienz der bereitgestellten Fernwärme. Eine umfassende Statistik zur Fernwärmeversorgung wird jährlich vom AGFW erstellt. Nach der AGFW-Statistik blieben die Fernwärme-Netzverluste in den letzten Jahren im Bundesdurchschnitt weitgehend konstant und betragen 2018 durchschnittlich 13 Prozent mit deutlichen statistischen Unterschieden auf Länderebene. Durchschnittswerte bieten eine Orientierung, entscheidend sind die Daten der einzelnen Fernwärmeversorgungsunternehmen, die den Durchschnittswerten gegenübergestellt werden können.

Durch ineffiziente Netze kann ein beachtlicher Anteil der bereitgestellten Fernwärme verloren gehen. Verbraucherinnen und Verbrauchern entstehen dadurch zusätzliche Kosten, wenn die Kosten für zusätzlich erzeugte Wärme zum Ausgleich von Netzverlusten auf den Arbeitspreis aufgeschlagen werden. Durch Gebäudesanierungen und ausscheidende Abnehmerinnen und Abnehmer gehen die benötigten Wärmemengen in den Fernwärmenetzen zurück und führen ohne Gegensteuerung bei sinkender Anschlussdichte zur Erhöhung der Netzverluste. Aus Transparenzgründen ist zusätzlich

zu den im Zwischenbericht der Projektgruppe geforderten und aufgrund von Artikel 24 der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Richtlinie 2018/2001/EU Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen vom 11. Dezember 2018 ersetzt die bislang bestehende Richtlinie 2009/28/EG) die Veröffentlichung der Netzverluste erforderlich. Der Primärenergiefaktor als alleinige Angabe ist (wie bereits im Zwischenbericht der Projektgruppe unter dargestellt) problematisch. Nur durch die zusätzlichen Angaben ist auch der separat auszuweisende Emissionspreis nachvollziehbar.

Die Transparenz kann auch ein Anreiz für Fernwärmeversorgungsunternehmen sein, die Netzverluste zu reduzieren. Zur Reduzierung von Netzverlusten und damit von Wärmeverlusten im Bereich Fernwärme ist damit sowohl die bedarfsgerechte Versorgung der Abnehmerinnen und Abnehmer als auch die verlustarme Bereitstellung über das Fernwärmenetz von Bedeutung. Das Fernwärmenetz mit Heißwasser als Wärmeträger selbst ist flexibel für den Wechsel der Energiequellen, da Fernwärme mit den unterschiedlichsten Wärmequellen erzeugt werden kann. Mit der Senkung der Netzverluste kann Fernwärme als Energieträger wirtschaftlich und ökologisch attraktiver werden:

- wirtschaftlicher durch Kostensenkung
 - bei der Fernwärme-Erzeugung durch Einsparung von Primärenergie,
 - bei der Einspeisung durch Flexibilität und intelligente Netzsteuerung,
 - bei Verteilung der Fernwärme durch Optimierung der Netzstruktur,
 - beim Anschluss möglichst vieler Abnehmerinnen und Abnehmer (Anschlussdichte),
 - bei der Nutzung der Fernwärme durch Wärmedämmung u. a.,

- ökologischer durch
 - effizientere Nutzung von Primärenergie, d. h. der nutzbaren Energie, die direkt in fossilen und Primärenergieträgern enthalten ist und noch nicht umgewandelt worden ist,
 - Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien.

Neben der Veröffentlichung der Netzverluste regt die Projektgruppe daher an, zur Verbesserung der Transparenz von Fernwärmeerzeugung und Fernwärmeverteilung weitere Kenndaten zu veröffentlichen. In verschiedenen Studien sind umfangreiche Kenndaten definiert und beschrieben worden, die bei vergleichbaren Erzeugungs- und Verteilungsstrukturen zur Beurteilung der Effizienz der Fernwärmeversorgung herangezogen werden können.

Darüber hinaus regt die Projektgruppe auch an, die Energieeffizienz und den Anteil und die Art der eingesetzten erneuerbaren Energien offen zu legen, damit Wirtschaftlichkeit und Umweltfreundlichkeit transparenter werden. Die Informationen zu Energieträgermix, Kohlendioxidemissionen (CO₂-Emissionen), Primärenergiefaktor, Netzverlusten und Energieeffizienz sollten verbraucherfreundlich

und wie im Strombereich in grafisch visualisierter Form darzustellen sein. Bei Fernwärme erzeugt mit Strom aus erneuerbaren Energien sind Herkunftsnachweise erforderlich.

2. Wärmekarte und Meldepflicht für Versorger

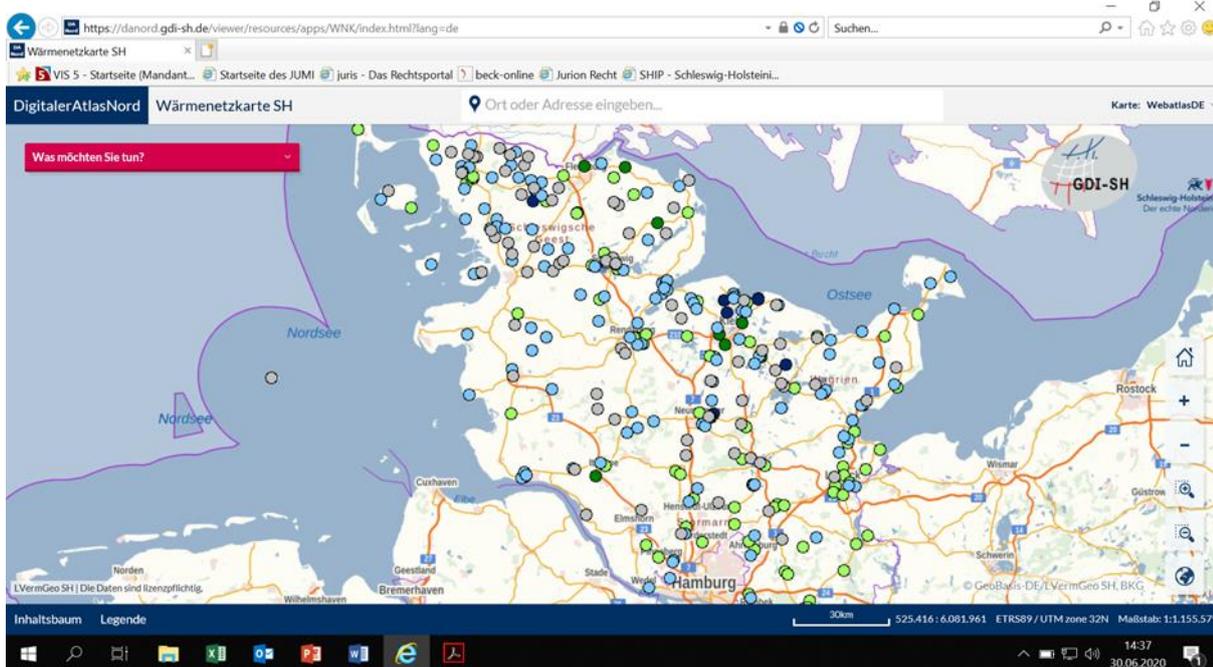
a. Problembeschreibung

Die Präsentation von Wärmenetzen mit ihren Primärenergiefaktoren mit Hilfe von Wärmekarten liefert wichtige Erkenntnisse und Rahmenbedingungen für Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich mit der wärmetechnischen Gebäudesanierung ihrer Immobilie beschäftigen oder die Möglichkeiten der künftigen Energieversorgung in ihrer Wohnung/ihrem Wohnhaus erkunden möchten und ist zudem zentral für die kommunale Wärmeplanung.

In der im Januar 2019 veröffentlichten Untersuchung des Marktwächters Energie „Fernwärme: Preis- anpassungen in bestehenden Kundenverhältnissen“ wurde bemängelt, dass Preisinformationen nicht auf den Internetpräsenzen der Fernwärmeanbieter veröffentlicht sind und es in diesem Kontext an einheitlichen Begriffen mangelt. Transparente Preisinformationen können – neben den bereits im Rahmen des Zwischenberichts der Projektgruppe erarbeiteten Vorschlägen – auch durch die Einspeisung derartiger Daten in eine Wärmekarte – mit einheitlicher Begriffsbezeichnung in der Legende der Wärmekarte – erfolgen. Dies hat für Verbraucherinnen und Verbraucher den Vorteil, dass ein Vergleich verschiedener Fernwärmeanbieter ohne große Anstrengungen möglich ist.

Derzeit gibt es nur vereinzelt Wärmekarten mit unterschiedlich detaillierten Informationen. In Schleswig-Holstein besteht beispielsweise eine Wärmenetzkarte¹⁴. Diese gibt Auskunft über die Lage der Wärmenetze in Schleswig-Holstein. Im Rahmen einer Untersuchung der IB.SH Energieagentur wurden die Wärmenetze gesichtet und in die Wärmenetzkarte aufgenommen, zum Teil mit näheren Informationen zum Betreiber und zur Art und Güte der Wärmeversorgung. Die Wärmenetzkarte Schleswig-Holstein ist auf Aktualisierung und Erweiterung angelegt.

¹⁴ <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wohnen/waermenetzkarte.html>



Die Abbildung zeigt die Wärmenetzkarte Schleswig-Holstein¹⁵.

Zudem gibt es Vergleichsinstrumente der Branche, wie z. B. den AGFW-Preisvergleich oder die sog. DESI-Datenbank zur Veröffentlichung der Primärenergiefaktoren der Fernwärmesysteme¹⁶. Jedoch bieten diese Vergleichsinstrumente nicht die notwendige Detailliertheit an Informationen sowie die notwendige Anwendungsfreundlichkeit, um Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Höchstmaß an Transparenz zu gewährleisten.

Transparenz- und Vergleichsinstrumente wie die Wärmekarte brauchen eine solide und aktuelle Datengrundlage. Daher ist neben der Veröffentlichungsart auch zu diskutieren, ob, wie und an wen die Fernwärmeversorgungsunternehmen die relevanten Daten melden müssen.

b. Lösungsvorschläge

Um eine Verbesserung des Verbraucherschutzes im Bereich der Fernwärmeversorgung zu erreichen, hat die Projektgruppe in ihrem Zwischenbericht das Thema der Wärmekarte sowie der diesbezüglichen Meldepflicht für Versorger als zukünftiges Arbeitsthema aufgenommen. Ziel ist es, eine Wärmekarte für Verbraucherinnen und Verbraucher anzubieten, die nach Möglichkeit im Dialog mit

¹⁵ <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wohnen/waermenetzkarte.html>

¹⁶ www.district-energy-systems.info

den Versorgungsunternehmen entstehen kann und Informationen zu mindestens dem Preis, der eingesetzten Energieträger und deren Umweltauswirkungen, Netzverlusten sowie eine Veröffentlichung der allgemeinen Versorgungsbedingungen des jeweiligen Versorgungsunternehmens enthält. Des Weiteren ist eine fortlaufende Aktualisierung der Daten notwendig.

Begründung

Bundeslösung oder Lösung auf Ebene der Bundesländer

Die Erstellung einer Wärmekarte könnte als Bundeslösung erfolgen. Eine Erstellung auf Landesebene ist im Besonderen im Hinblick auf Stadtstaaten hinsichtlich der Vergleichsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund der geringen Anzahl an Fernwärmenetzen und Fernwärmeversorgern wenig aussagekräftig. Auch aus Kostengründen sollte eine Bundeslösung präferiert werden, da die notwendige Infrastruktur für eine derartige Karte in diesem Fall nur einmal geschaffen werden muss. Innerhalb der Projektgruppe besteht derzeit kein Konsens, ob eine Lösung auf Bundes- oder Landesebene zu favorisieren ist. Eine Lösung auf Ebene der Kommunen ist nicht erstrebenswert, da es in diesem Fall für Verbraucherinnen und Verbraucher mangels aussagekräftiger Vergleichbarkeit nicht möglich ist, eine realistische Einschätzung der durch die Wärmekarte zu veröffentlichenden Werte zu erlangen.

Verfahren der Erstellung einer Wärmekarte

Eine Wärmekarte sollte nach Möglichkeit im Dialog mit den Versorgungsunternehmen entstehen. Ob eine Verpflichtung zur Bereitstellung der notwendigen Daten durch die Versorgungsunternehmen notwendig ist oder ob dies auf freiwilliger Basis erfolgen soll, müsste geklärt werden. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Übermittlung bestimmter Kenndaten an eine Stelle besteht in der Projektgruppe kein Konsens. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern einen vollständigen und aktuellen Vergleich der Anbieter mittels der Wärmekarte zu ermöglichen, wäre eine Verpflichtung zielführend. Die Versorger haben jedoch auch ein Interesse an einer Übermittlung der notwendigen Daten zur Einspeisung in die Wärmekarte, da hierdurch beispielsweise Informationspflichten nach § 8 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein erfüllt werden könnten und durch eine transparente Darstellung die Akzeptanz derartiger Energieträger bei Verbraucherinnen und Verbrauchern steigen wird.

Im Rahmen der Erstellung und Datenpflege bestehen mehrere Möglichkeiten der Gesamtverantwortung und technischen Durchführung des Projekts:

1. Durch die Verbraucherzentralen der Länder/vzbv,
2. durch eine Bundesbehörde oder Landesbehörden oder

3. durch einen externen Dienstleister.

Auch ist denkbar, eine mögliche Wärmekarte an das Marktstammdatenregister der Bundesnetzagentur zu koppeln (siehe Meldepflicht der Versorger).

Zu veröffentlichende Daten

Denkbar wären folgende Informationen:

1. Preisinformationen (Einheitlichkeit der verwendeten Begriffe und Preiskomponenten),
2. Veröffentlichung der eingesetzten Energieträger und deren Umweltauswirkungen,
3. Angaben zu Netzverlusten,
4. allgemeine Versorgungsbedingungen des jeweiligen Versorgungsunternehmens.

Die Anforderungen an die zu veröffentlichen Daten könnten so gestaltet werden, dass hierunter die Informationen nach § 8 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein fallen.

Meldepflicht der Fernwärmeversorgungsunternehmen

Fernwärmeversorgungsunternehmen sollten die wesentlichen Eckdaten ihrer Versorgung (vgl. Zwischenbericht der Projektgruppe unter D II 2, S. 10 und in diesem Bericht unter B V. 1) auf ihren Webseiten veröffentlichen müssen. Für eine Wärmekarte oder auch ein anderes Instrument mit gebündelter Veröffentlichung in standardisierter Form wäre jedoch zusätzlich eine Meldepflicht an eine amtliche Stelle mit Dokumentation und Veröffentlichung der Kenndaten sinnvoll. Zur Meldepflicht gibt es in der Projektgruppe unterschiedliche Auffassungen. Es wird aber zumindest für erforderlich gehalten, dass eine Prüfung durch die Bundesregierung durchgeführt wird, ob eine Meldepflicht und Beauftragung einer amtlichen Stelle mit der Dokumentation und Veröffentlichung der o. g. Daten sinnvoll ist.

So sollte auch geprüft werden, ob das Aufgabengebiet der Bundesnetzagentur (BNetzA) um den Bereich Fernwärme erweitert werden könnte. Das von der BNetzA geführte Marktstammdatenregister (MaStR) für den Strombereich könnte erweitert werden um den Bereich Wärme. Hierfür könnte eine Erweiterung auf der Grundlage von § 22 Abs. 1 und 2 der Verordnung über das zentrale elektronische Verzeichnis energiewirtschaftlicher Daten (Marktstammdatenregisterverordnung - MaStRV) und von § 111e des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz, Regelung zum Marktstammdatenregister) erfolgen.

Denn Fernwärme wird meistens in KWK-Anlagen erzeugt. Die mechanische Energie wird zur Stromerzeugung genutzt und die dabei entstehende Wärme wird für die Raumheizung und Warmwasserbereitung genutzt. Durch die Kopplung der Energieerzeugung fallen die Anlagen Fernwärmeerzeugung aufgrund der Stromerzeugung bereits in den Zuständigkeitsbereich der BNetzA. Das gleiche gilt aufgrund der Sektorkopplung auch für Anlagen in denen mit Strom aus erneuerbaren Anlagen Fernwärme erzeugt wird. Eine Zuständigkeit der BNetzA besteht bereits für KWK und für Anlagen aufgrund der Sektorkopplung von Strom und Wärme. Die Aufgaben der BNetzA beziehen sich im Energiebereich derzeit auf das Gebiet „des Rechts der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas, einschließlich des Rechts der erneuerbaren Energien im Strombereich“. Die Fernwärme gehört bisher nicht zum gesetzlichen Aufgabenbereich der BNetzA. Mit der Energiewende und der damit eng verbundenen Sektorkopplung von Strom und Wärme könnte es zielführend sein, das Aufgabenspektrum der Bundesnetzagentur auf den Bereich Fernwärme auszudehnen.

Im Marktstammdatenregister (MaStR) der BNetzA (www.marktstammdatenregister.de) werden seit 2018 alle Akteure und Anlagen des Strom- und Gasmarkts registriert. Neben Netzbetreibern müssen sich u. a. private Anlagenbetreiber, Messstellenbetreiber, Bilanzkreisverantwortliche, Stromlieferanten und Behörden registrieren. Mit dem MaStR wird ein umfassendes behördliches Register des Strom- und Gasmarktes aufgebaut, das von den Behörden und den Marktakteuren des Energiebereichs (Strom und Gas) genutzt werden kann. Da die Erzeugung von Fernwärme mit erneuerbaren Energien neben dem Einsatz nachwachsende Rohstoffe nur mit Stromerzeugung möglich ist (Sektorkopplung auf Erzeugerseite) sind im MaStR bereits die meisten Fernwärmeversorgungsunternehmen und Anlagen zur Erzeugung und Speicherung von Fernwärme aus fossilen und erneuerbaren Energien erfasst. Danach fehlen im MaStR Heizkraftwerke, die nur Wärme, aber keinen Strom produzieren und Anlagen, die nur Abwärme produzieren, aber keinen Strom. Zu prüfen ist, in welchem Umfang die Datenlieferung in das MaStR für den Bereich Fernwärme zu ergänzen bzw. zu vervollständigen ist.

Die Daten des MaStR werden bereits teilweise der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Sie können daher Grundlage für grafische Auswertungen und Darstellungen auf einer Wärmekarte sein. Moderne Webgestützte Tools zur Präsentation auch in interaktiver Form mit Verlinkungen und ergänzenden Datenbankabfragen in Echtzeit sind heute Standard und können spezifisch angepasst werden.

Aktualisierung der Informationen

Eine fortlaufende Aktualisierung der Angaben der Versorgungsunternehmen (im Besonderen bezogen auf die Preisinformationen) ist wichtig, damit die Wärmekarte für Verbraucherinnen und Verbraucher einen Erkenntnisgewinn auch in der Zukunft besitzt.

VI. Smart Meter

1. Problembeschreibung

Verbraucherinnen und Verbraucher müssen zukünftig zur Erfassung des Verbrauchs Fernwärmemähler zu wettbewerbsfähigen Preisen erhalten, die ihren tatsächlichen Energieverbrauch präzise widerspiegeln¹⁷. Die Wärmemähler sollen fernablesbar sein¹⁸. Damit ist eine zeitnahe Information der Verbraucherin oder des Verbrauchers über den Wärmeverbrauch möglich in der Erwartung, Einsparpotentiale beim Wärmeverbrauch besser aufzeigen zu können. Für das Fernwärmeversorgungsunternehmen wird mit fernablesbaren Wärmemählern an den Wärmetauschern der Hausübergabestationen eine flexiblere und intelligentere Steuerung der Fernwärmeversorgung mit dem Ziel der Senkung von Netzverlusten möglich.

Zweckmäßigerweise werden die fernablesbaren Zähler an den Wärmetauschern der Hausübergabestationen¹⁹ installiert, sowohl bei Einfamilienhäusern als auch bei Mehrfamilienhäusern und größeren Liegenschaften. Sogenannte Smart-Meter bieten zusätzliche Funktionalitäten, die nicht nur das Auslesen sondern auch das Steuern der Anlage ermöglichen. In Gebäuden mit mehreren Wohnungen und in Mehrzweckgebäuden, die über eine zentrale Anlage zur Wärme-/Kälteerzeugung verfügen oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem versorgt werden, sind zusätzlich in den

¹⁷ Artikel 9a Verbrauchserfassung für die Wärme- und Kälteversorgung sowie die Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Endkunden im Rahmen der Fernwärme- und Fernkälteversorgung sowie der Warmwasserbereitung für den häuslichen Gebrauch (im Folgenden "Trinkwarmwasser,") Zähler zu wettbewerbsfähigen Preisen erhalten, die ihren tatsächlichen Energieverbrauch präzise widerspiegeln.

¹⁸ Artikel 9c Fernablesungsanforderung (1) Für die Zwecke der Artikel 9a und 9b müssen installierte Zähler und Heizkostenverteiler nach dem 25. Oktober 2020 fernablesbar sein. Die Bedingungen der technischen Machbarkeit und der kosteneffizienten Durchführbarkeit gemäß Artikel 9b Absatz 1 gelten weiterhin. (2) Bereits installierte, nicht fernablesbare Zähler und Heizkostenverteiler müssen bis zum 1. Januar 2027 mit dieser Funktion nachgerüstet oder durch fernablesbare Geräte ersetzt werden, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat weist nach, dass dies nicht kosteneffizient ist."

¹⁹ Artikel 9a (2) Wird ein Gebäude aus einer zentralen Anlage, die mehrere Gebäude versorgt, oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem mit Wärme, Kälte oder Trinkwarmwasser versorgt, wird am Wärmetauscher oder an der Übergabestelle ein Zähler installiert.

einzelnen beheizbaren Räumen Heizkostenverteiler²⁰ erforderlich, die ebenfalls fernauslesbar sein sollen.

2. Lösungsvorschlag

Beim Einsatz von Smart Metern an den Wärmetauschern in den Hausübergabestationen des Fernwärmenetzes, die nicht nur Messwerte übertragen, sondern auch über Steuerungsfunktionen verfügen, sollte sichergestellt werden, dass nur vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifizierte Smart Meter laut Messstellenbetriebsgesetz (MsbG) wie bei den Smart Metern im Strombereich zum Einsatz kommen (Kapitel 3 MsbG: Technische Vorgaben zur Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit beim Einsatz von Smart-Meter-Gateways).

Um dieses Ziel zu erreichen ist zu prüfen, wie die im Bereich Fernwärme eingesetzten Smart Meter in den Anforderungskatalog des MsbG aufgenommen werden können.

Zur Umsetzung dieses Ziels wird eine Ergänzung des Vorschlags der Projektgruppe zur Fernablesbarkeit aus dem Zwischenbericht (D IV. 2.b) zu § 20 (neu) AVBFernwärmeV um einen 4. Absatz vorgeschlagen:

„(4) Falls die Fernablesbarkeit der Wärmezähler am Wärmetauscher der Hausübergabestation mit einem Smart-Meter-Gateway umgesetzt wird, müssen diese Smart-Meter-Gateways die Anforderungen des Messstellenbetriebsgesetzes an Datenschutz und Datensicherheit erfüllen.

Falls zum Zeitpunkt der Einrichtung der Fernablesbarkeit für den Wärmezähler bereits ein Smart-Meter-Gateway nach dem Messstellenbetriebsgesetz vorhanden ist, ist der Wärmezähler an das vorhandene Smart-Meter-Gateway anzuschließen, wenn es die räumlichen Gegebenheiten zulassen.

Falls zum Zeitpunkt der Einrichtung der Fernablesbarkeit noch kein Smart-Meter-Gateway nach MsbG vorhanden ist und die Fernablesbarkeit mit einem Smart Meter realisiert wird, ist der Wärmezähler an ein neu einzurichtendes Smart-Meter-Gateway anzuschließen, das die Bedingungen des MsbG erfüllt.

²⁰ Artikel 9b Einzelverbrauchserfassung („Sub-metering,“) und Kostenverteilung für die Wärme-, Kälte- und Trinkwarmwasserversorgung (1) In Gebäuden mit mehreren Wohnungen und in Mehrzweckgebäuden, die über eine zentrale Anlage zur Wärme-/Kälteerzeugung verfügen oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem versorgt werden, werden individuelle Verbrauchszähler installiert, um den Wärme-, Kälte- oder Trinkwarmwasserverbrauch der einzelnen Einheiten zu messen, wenn dies im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit technisch durchführbar und kosteneffizient ist.

Sofern Wärmezähler und Smart-Meter-Gateway zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme die Anforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik an Datensicherheit und Datenschutz noch nicht erfüllen, ist die vorhandene Technik bis zum 1. Januar 2027 durch BSI-zertifizierte Geräte zu ersetzen.

Zuständig für Installation und Betrieb des Smarten-Meters-Gateways, das den Anforderungen des MsbG erfüllt, ist der Messstellenbetreiber. Das Fernwärmeversorgungsunternehmen reduziert bei der Rechnungsstellung die Kosten für den Bezug der Fernwärme um den bisher vom Fernwärmeversorgungsunternehmen berechneten Messstellenpreis.“

Begründung

Die Energieeffizienzrichtlinie fordert, dass Verbraucherinnen und Verbraucher zukünftig zur Erfassung des Verbrauchs Fernwärmezähler zu wettbewerbsfähigen Preisen erhalten, die ihren tatsächlichen Energieverbrauch präzise widerspiegeln. Mit EED Art. 9 werden die Anforderungen an die Fernablesung und die unterjährige Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen geregelt. Die Wärmezähler sollen fernablesbar sein. Damit ist eine zeitnahe Information der Verbraucherin bzw. des Verbrauchers über den Wärmeverbrauch möglich in der Erwartung Einsparpotentiale beim Wärmeverbrauch besser aufzeigen zu können. Zweckmäßigerweise werden die intelligenten fernablesbaren Zähler an den Wärmetauschern der Hausübergabestationen installiert, sowohl bei Einfamilienhäusern als auch bei Mehrfamilienhäusern und größeren Liegenschaften. In Gebäuden mit mehreren Wohnungen und in Mehrzweckgebäuden, die über eine zentrale Anlage zur Wärme-/Kälteerzeugung verfügen oder über ein Fernwärme- oder Fernkältesystem versorgt werden, sind Heizkostenverteiler erforderlich, die ebenfalls fernauslesbar sein sollen. Dafür stehen als „fernablesbar“ anerkannte Techniken, wie das „walk-by“ bzw. „drive-by“-Verfahren, zur Verfügung.

Aus Verbrauchersicht sind beim Thema Fernablesbarkeit Datenschutz und Datensicherheit bei der Übertragung der Messwerte und beim Zugriff auf den Wärmezähler von zentraler Bedeutung. Im Strombereich unterliegen Smart Meter den hohen Sicherheitsanforderungen des Messstellenbetriebsgesetzes und werden vom BSI aufwendig geprüft. Von der Bundesnetzagentur wurde ein aufwendiges Konzept („Marktkommunikation 2020“) für die Rolle des Messstellenbetreibers und der sektorübergreifenden Übertragung bzw. Fernablesung entwickelt und im Strombereich bereits umgesetzt. Im Fernwärmebereich ist auf unsichere und kostenintensive sektorspezifische Lösungen mit anderen als den BSI-zertifizierten Smart-Meter-Gateways zu verzichten und nur in einer Übergangszeit zu vertreten. Fernwärme ist eine Art der „leitungsgebunden Energieversorgung“ wie in § 1 MsbG (Anwendungsbereich) aufgeführt.

Ein Bestandsschutz für bereits verbaute Steuerungstechnologie im Wärmebereich sollte befristet sein. Das im Fernwärmebereich eingesetzte intelligente Messsystem sollte nicht nur den eichrechtlichen Vorgaben, sondern zur Sicherstellung von Datenschutz, Datensicherheit und Interoperabilität die im EnWG und den technischen Richtlinien des BSI vorgeschriebenen Anforderungen und von Schutzprofilen erfüllen. Da eine große Menge an haushaltsbezogenen Daten verarbeitet, versendet und gespeichert wird, sind sensible Daten entsprechend zu anonymisieren. Die Einhaltung der Anforderungen des Schutzprofils bedarf einer Zertifizierung. Die Anbindung intelligenter Messsysteme an das Kommunikationsnetz per LAN, WLAN oder Funk sollte flexibel je nach den regionalen Gegebenheiten möglich sein.

Aus Verbrauchersicht sind beim Thema Fernablesbarkeit außerdem sektorübergreifende Lösungen und Verfahren zielführend. Auch aus Kostengründen ist zu fordern, dass bei der Einführung der Fernablesung von Wärmezählern am Wärmetauscher eine sektorübergreifende Abstimmung erfolgt und die Fernablesbarkeit von digitalen Stromzählern und digitalen Wärmezählern mit dem gleichen Kommunikationsmodul erfolgt.

Für das Fernwärmeversorgungsunternehmen können fernablesbare Wärmezähler zur flexiblen und intelligenten Steuerung der Fernwärmeversorgung, zur Optimierung der Netzsteuerung bei Sektorkopplung mit dem Stromnetz sowie zur Senkung von Netzverlusten beitragen.

Durch die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie ist hinsichtlich der Kosteneffizienz der Einzelverbrauchserfassung auch die Heizkostenverordnung zu novellieren. Die Energieeffizienzrichtlinie stellt generell klar, dass die Kosten der Einzelverbrauchserfassung im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen verhältnismäßig sein sollen. Die Bedingungen der technischen Machbarkeit und Kosteneffizienz sollen im Rahmen der Novelle der Heizkostenverordnung festgelegt werden.

VII. Zukunft des Fernwärmemarktes mit Verbraucherschutz

Bei der Erarbeitung der Lösungsvorschläge für die unter B. I. genannten Themenbereiche war es erforderlich, die übergreifenden Entwicklungen im Energie- und Wärmemarkt in den Blick zu nehmen. Im Folgenden werden die grundsätzlichen Erwägungen und Lösungsvorschläge der Projektgruppe in den Kontext der zukünftigen Entwicklungen im Fernwärmemarkt gestellt.

Fernwärme gilt bereits heute als umweltfreundliche Möglichkeit für die Versorgung von Gebäuden mit Wärme (z. B. durch die Nutzung von Abwärme im Rahmen der Sektorkopplung). Es ist politisches Ziel²¹, die Fernwärmenetze zur Erreichung der Klimaziele, auch mithilfe staatliche Förderung, weiter auszubauen. Umso mehr sieht die Projektgruppe die Notwendigkeit, die Verbraucherschutzstandards zu verbessern bzw. dem Strom- und Gasmarkt anzupassen. Der Fernwärmemarkt sollte so ausgestaltet sein, dass die Fernwärme für Verbraucherinnen und Verbrauchern eine attraktive Möglichkeit ist, die benötigte Wärme für Heizung und Warmwasserbereitung zu beziehen.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollten zudem den Weg zur Erreichung der Wärmewende bewusst und aktiv mitgehen können. Derzeit ist der Fernwärmemarkt noch zu großen Teilen auf fossile Energieträger eingestellt und das Potential zur effizienteren Energieherstellung und -nutzung wird nicht ausreichend genutzt. Die von der EU vorgegebenen Regelungen zu erneuerbaren Energien und Energieeffizienz wurden in Deutschland bisher noch nicht in aktuellen nationalen Regelungen umgesetzt (vgl. Ausführungen im Zwischenbericht der Projektgruppe S. 3 ff.). Durch die EU-Regelungen und den Trend zu einer möglichst CO₂-neutralen Energie- und Wärmeerzeugung wird sich in Zukunft auch im Fernwärmemarkt ein Wandel vollziehen müssen. Verbraucherinnen und Verbrauchern werden auf diesem Weg der Energie- und Wärmewende bisher nur unzureichend mitgenommen. Mögliche Instrumente zur besseren Einbeziehung der Verbraucherinnen und Verbraucher, wie zum Beispiel die Kommunale Wärmeplanung oder die Wärmekarte, werden nur in einzelnen Bundesländern (z. B. in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) genutzt. Eine Gesamtstrategie der Bundesregierung zu einer Fernwärme-Wende gibt es nicht.

Aus Sicht der Projektgruppe sind folgende Rahmenbedingungen für die Zukunft des Fernwärmemarkts zu berücksichtigen:

²¹ vgl. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 50 und 90 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>, sowie Förderprogramm „Wärmenetzsysteme 4.0, Abschnitt 3.4.1.3 (S. 40f.) und 3.4.1.4 (s. 41f.)

Starke Verbraucherrechte im Fernwärmemarkt

Transparenz und starke Verbraucherrechte steigern die Attraktivität der Fernwärmeversorgung und steigern die Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Erhalt und Ausbau der Fernwärme in Deutschland kann so unterstützt werden. Die im Zwischenbericht und in diesem Bericht aufgezeigten Lösungsvorschläge sollten umgesetzt werden, um Transparenz und Augenhöhe zwischen verbrauchenden Privatpersonen und Fernwärmeversorgungsunternehmen herzustellen. Insbesondere sollte auch eine verbraucherfreundliche Umsetzung der EU-Richtlinien zu Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz in deutsches Recht erfolgen.

Begrenzung von Kostensteigerungen für Verbraucherinnen und Verbraucher

Verbraucherinnen und Verbraucher können die Wärmewende und diesbezüglich bisherige Versäumnisse der Politik und der Fernwärmeversorgungsunternehmen nicht alleine schultern. Es muss sichergestellt sein, dass die Kostensteigerungen aufgrund der Energie- und Wärmewende (z. B. die CO₂-Steuer) nicht vollständig auf Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt werden und die Finanzierung des Umbaus der Wärmenetze sowie die Umstellung auf Erneuerbare Energien größtenteils durch die Versorger bzw. über staatliche Förderungen erfolgt.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollten keine Risikoaufschläge fürchten müssen, wenn sie z. B. von der Anpassungsmöglichkeit der Leistung Gebrauch machen (vgl. Lösungsvorschlag zur Neufassung des § 3 AVBFernwärmeV im Zwischenbericht unter III. 2. d, S. 22f.). Hier sollte sich folgende „good practice“, die in einigen Fernwärmeversorgungsunternehmen bereits praktiziert wird, als Standard durchsetzen: Bei einer einmal jährlichen Anpassungsmöglichkeit der Wärmeleistung durch Kundinnen und Kunden wird kein Risikoaufschlag von Fernwärmeversorgern verrechnet bzw. kalkuliert (vgl. S. 23 im Zwischenbericht).

Das „Aussteigen“ von Verbraucherinnen und Verbrauchern aus der Fernwärme sollte bei „dabeigebiebenen“ Verbraucherinnen und Verbraucher nicht zu Kostenerhöhungen führen. Vielmehr hat es das jeweilige Fernwärmeversorgungsunternehmen im Rahmen des wirtschaftlich Machbaren in der Hand, die Fernwärmeversorgung effizient auszugestalten, an die tatsächlichen Bedarfe anzupassen und neue Kundinnen und Kunden durch attraktive Angebote zu gewinnen. Es sollte zumindest hinterfragt werden, ob und warum ein unwirtschaftliches, zu teures Fernwärmeversorgungsangebot auf Kosten der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehen bleiben sollte.

Die AVBFernwärmeV wurde seit Inkrafttreten in 1980 nur unwesentlich geändert. Durch ein Mehr an Verbraucherrechten bzw. eine Verkürzung der Vertragslaufzeiten werden Verbraucherinnen und Verbraucher erst in die Lage versetzt, nicht sämtliche Bedingungen oder sämtliche Preisniveaus akzeptieren zu müssen. In dieser Hinsicht muss eine Verbesserung der Vertragsrechte nicht not-

wendigerweise ein Anstieg des Preisniveaus bedeuten, sondern kann dazu führen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Preisgestaltung eines Anbieters nicht unangemessen benachteiligt werden und Anbieter gezwungen sind, das Produkt Fernwärme zu konkurrenzfähigen Preisen anzubieten.

Mitwirkung bei der Wärmewende

Mit einer bundeseinheitlichen Strategie für eine (Fern-)Wärmewende könnte transparent und klar dargestellt werden, welchen Beitrag Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich Fernwärme zur Wärmewende leisten können und sollen. In dieser Strategie könnte transparent aufgezeigt werden, welche Maßnahmen getroffen werden sollen, um die Energieeffizienz im Fernwärmesektor zu steigern und was dies für die Nutzerinnen und Nutzer der Fernwärme bedeutet. Zudem könnte die Kopplung der Sektoren Strom und Fernwärme noch stärker in den Blick genommen werden als bisher und strategisch der Weg für eine Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren Energien im Bereich Fernwärme durch bestehende und weitere Maßnahmen bereitet werden. Diese transparente Vorgehensweise kann zur Akzeptanz der politischen Ziele bei Verbraucherinnen und Verbrauchern beitragen und damit die Ziele unterstützen.

Verbraucherinnen und Verbraucher, die mit Fernwärme versorgt werden, sollten die Möglichkeit haben, die Wärmewende mitzugestalten. Wenn Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer z. B. ihre Wärmeversorgung auf Erneuerbare Energien umstellen möchten oder durch Gebäudesanierung einen stark verminderten Wärmebedarf haben und die Mindestabnahmeleistung des Fernwärmeverstärkers zu hoch ist, muss ein Ausstieg aus der (immer noch stark fossil geprägten) Fernwärme möglich sein. Durch die im Zwischenbericht aufgezeigten verkürzten Kündigungsfristen und Sonderkündigungsrechte (vgl. III. 2 b, S. 20ff.) sowie dem unter D. III geforderten Verzicht auf einen Anschluss- und Benutzungszwang wird dem Rechnung getragen.

Bei der Neuplanung von Wohngebieten mit Fernwärme ist eine Verbraucherbeteiligung mit Hilfe einer kommunalen Wärmeplanung sinnvoll. So können Verbraucherinnen und Verbraucher frühzeitig eingebunden werden und ihre Bedarfe in die Planung einbezogen werden.

E. Ausblick

Bei der Erarbeitung der Lösungsvorschläge hat die Projektgruppe stets im Blick gehabt, dass die Bundesregierung eine Novellierung der bestehenden Regelungen zum Fernwärmemarkt zeitnah plant. Dies ist aufgrund der teilweise bereits abgelaufenen Umsetzungsfristen der EU-Richtlinien zur Energieeffizienz und zu Erneuerbaren Energien auch notwendig. Die Projektgruppe hatte im Frühjahr 2020 einen Zwischenbericht mit Lösungsvorschlägen zur Änderung der AVBFernwärmeV vorgelegt, damit diese in den Novellierungsprozess Eingang finden können.

Nach Aussagen der Bundesregierung vom November 2020 ist die Novellierung der AVBFernwärmeV noch in dieser Legislaturperiode vorgesehen, in erster Linie mit Regelungen zur Transparenz. Allerdings wird auch auf einen geplanten „Gesamtansatz“ mit konkreten Vorschlägen bis zum Frühjahr 2021 hingewiesen (vgl. Bericht des BMJV an die 36. LAV zu TOP 13).

Zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt ist aus Sicht der Projektgruppe eine umfassende Novellierung, die alle vorgeschlagenen Lösungsansätze berücksichtigt und nicht nur die Transparenzaspekte in den Blick nimmt, erforderlich. Im Bundesratsverfahren zu den neuen Regelungen können sich auch die Bundesländer entsprechend einbringen.

Die Neue Verbraucheragenda der EU²² kündigt an, die Verbraucherrechte u. a. von Fernwärmekundinnen und -kunden stärken zu wollen. Somit ist auch von Seiten der EU weiterhin „Rückenwind“ für eine Verbesserung des Verbraucherschutzes im Fernwärmemarkt zu erwarten.

²² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Neue Verbraucheragenda, Stärkung der Resilienz der VerbraucherInnen für eine nachhaltige Erholung vom 13.11.2020, COM (2020) 696 final, unter 3.1.Grüner Wandel, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-696-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>; S. 10

F. Abkürzungsverzeichnis

ABZ *kommunaler Anschluss- und Benutzungszwang*

AGFW *Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V.*

AKE *Arbeitskreis Energiepolitik*

AVBFernwärmeV *Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme*

BDEW *Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V..*

BfJ *Bundesamt für Justiz*

BGH *Bundesgerichtshof, Bundesgerichtshof*

BImSchG *Bundes-Immissionsschutzgesetz*

BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

bne *Bundesverband Neue Energiewirtschaft*

BNetzA *Bundesnetzagentur*

BR-Drs. *Bundesrats-Drucksache*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

BT-Drs. *Bundestags-Drucksache*

CO₂ *Kohlenstoffdioxid*

DESI *District Engery Systems Datenbank*

EEWärmeG *Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz; außer Kraft seit Inkrafttreten des GEG 2020*

EnWG *Energiewirtschaftsgesetz*

EU *Europäische Union*

GEG *Gebäudeenergiegesetz*

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

KWK *Kraft-Wärme-Kopplung*

LAN *Local Area Network (Kabelverbindung)*

MaStR *Marktstammdatenregister*

MsbG *Messstellenbetriebsgesetz*

NRW *Nordrhein-Westfalen*

UV *Umlaufverfahren*

VKU *Verband kommunaler Unternehmen e. V.*

VSBG *Verbraucherstreitbeilegungsgesetz*

VSMK *Verbraucherschutzministerkonferenz*

vzbv *Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.*

WLAN *Wireless Local Area Network (drahtloses lokales Funknetz)*