

Für die Einwohnerfragestunde in der Stadtverordnetenversammlung am 28.09.2017

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Boginski, sehr verehrte Damen und Herren Stadtverordnete!

Heute ist **Tag vier nach der Wahl**. Dies spiegelt die heutige Tagesordnung nicht wieder. Dies ist ja auch nicht der Bundestag, sondern „nur“ die Stadtverordnetenversammlung. Aber die meisten Stadtverordneten sind Mitglieder einer der politischen Kräfte, die am letzten Sonntag zur Wahl standen. Insofern ergibt sich auch für Sie die Frage nach den Schlussfolgerungen aus dieser Bundestagswahl für die kommunale Ebene. Ich kann mich hier nur sehr kurz dazu äußern.

Unbestritten belegen die Wahlergebnisse eine **enorm gewachsene Unzufriedenheit der Wähler** mit der aktuellen Politik der politischen Parteien. Die Bürgerinnen und Bürger reagieren damit auf die ungenügende Beachtung ihrer unmittelbaren Lebensinteressen und die messen sie vor allem an ihren Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden.

Ich beschränke mich auf die Frage des Grundbedürfnisses **Wohnen und Wohnkosten**. Das Thema spielte bisher auch in Eberswalde eine zunehmende Rolle, wie in Deutschland insgesamt. Dabei hat die Stadt eine besondere Verantwortung. Ich möchte **an dieser Stelle anerkennend feststellen**, dass sich Herr Boginski jüngst dazu entschlossen hat, einen **Mietstopp für die WHG** auszusprechen, und vom widerstrebenden Geschäftsführer Adam ein **Konzept für berechnete weitere Mieterhöhungen** zu fordern.

Jedoch gab es bisher keine Bereitschaft, sich mit dem Thema der **ungerechtfertigt hohen Fernwärmekosten** zu beschäftigen. Dies ist insbesondere notwendig, weil die Fernwärmekosten nicht „liberalisiert“ sind, d.h. sie haben Monopolcharakter, weil Fernwärme nur von einem Erzeuger (in Eberswalde von EWE) geliefert wird. Hinzu kommt, dass die Fernwärmekosten von den Vermietern vollständig an die Mieter durchgereicht werden können. Die Mieter haben im Prinzip keine Chance, sich gegen ungerechtfertigte Fernwärmekosten zur Wehr zu setzen. **Die Lieferverträge sind nicht transparent und der Vermieter hat strukturell kein unmittelbares Eigeninteresse, für die Mieter die Fernwärmekosten zu minimieren.**

An diesem Punkt sind Sie als Stadtverordnete gefordert in Ihrer Eigenschaft als Gesellschafter der städtischen Wohnungs- und Hausverwaltungsgesellschaft mbH und Sie, Herr Boginski, als Gesellschaftervertreter. Notwendig ist es,

- **die Verträge der WHG mit der Fernwärmeversorger EWE auf minimale Fernwärmekosten auszurichten,**
- **die Fernwärmeverträge transparent zu machen,**
- **Möglichkeiten zur Eigenversorgung mit Wärmeenergie zur Senkung der Kosten und als Mittel des Energiewettbewerbs zu nutzen.**

Diese Maßnahmen werden auch auf die Fernwärmeversorgung der Gesamtstadt zum Vorteil ihrer Bürger Auswirkungen haben.

Die nächsten Wahlen kommen bestimmt - die Kommunalwahlen schon in zwei Jahren.

Zu Ihrem besseren Verständnis des Problems füge ich Ihnen einen Auszug bei aus

Fernwärme und Verbraucherschutz, Praxisbericht für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz der Verbraucherzentrale Hamburg e.V.



Fernwärme und Verbraucherschutz

Praxisbericht für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Hamburg, 27. April 2015

Verbraucherzentrale Hamburg e.V.
Kirchenallee 22
20099 Hamburg
www.vzhh.de

www.vzhh.de/energie/414621/Fernwaerme_Praxisbericht_2015.pdf

Die folgenden Seiten unter „A. Zusammenfassung“ sind dem oben genannten
Praxisbericht entnommen

A. Zusammenfassung

1. Die Erfahrung der Verbraucherzentralen zeigt, dass im Fernwärmesektor aus Verbraucherschutzsicht verschiedene Defizite bestehen. Mit diesem im Auftrag der Verbraucherzentrale Hamburg erstellten und vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderten Praxisbericht sollen tatsächlich bestehende Missstände näher untersucht und systematisiert werden, um erste Vorschläge zur Verbesserung des verbraucherpolitischen Rahmens zu unterbreiten und weiteren Forschungsbedarf aufzuzeigen.
2. Methodisch wurden hierzu etwa 100 an die Verbraucherzentralen der einzelnen Bundesländer herangetragene Fälle analysiert, der Internetauftritt von etwa 90 Fernwärme-Anbietern ausgewertet, die Preiszusammensetzung von etwa 170 Fernwärme-Anbietern aufgrund von Literaturangaben überprüft und ergänzend Interviews mit verschiedenen Energieexperten der Verbraucherzentralen und Wohnungswirtschaft geführt. Die Untersuchung offenbart insbesondere in den folgenden Bereichen strukturelle Defizite und einen entsprechenden Handlungsbedarf.
3. In seiner Grundstruktur ist der Fernwärmesektor durch vielfältige Einschränkungen des Wettbewerbs gekennzeichnet. Jedenfalls im dominierenden Marktsegment der Versorgung bestehender, an die Fernwärme angeschlossener Wohnungen, weisen die Fernwärmeversorger eine marktbeherrschende, monopolartige Stellung auf. Hieraus ergibt sich eine besondere Konfliktlage für den Verbraucherschutz. Die Problematik für die Verbraucher wird dadurch verschärft, dass die privaten Haushalte in aller Regel nicht unmittelbare Kunden des Fernwärmeversorgers sind, sondern die Gebäudeeigentümer. In dem für die Fernwärme dominierenden Mietwohnungsabsatzmarkt können die Vermieter die Wärmekosten vollständig auf die Mieter umlegen, ihnen fehlt somit strukturell ein unmittelbares Eigeninteresse an einer Geltendmachung der Interessen der Endverbraucher.
4. Typischer Anlass für Verbraucherbeschwerden bei den Verbraucherzentralen sind als zu hoch empfundene Fernwärmepreise. Die Überprüfung der Angemessenheit der Fernwärmepreise ist aufgrund mehrerer Randbedingungen nicht unproblematisch: Bereits die Transparenz der Fernwärmepreise ist nicht nur im Hinblick auf den Gesamtmarkt schwierig zu erfassen, sondern zum Teil auch innerhalb des angebotenen Tarifs. Aus Verbrauchersicht fehlt es zudem an einer Stelle, die zur Überprüfung der Angemessenheit der Preise befugt ist, da bisher allein die Kartellbehörden eine (faktisch eingeschränkte) Kontrollbefugnis haben. Auch materiell fehlen geregelte Maßstäbe, an denen die Preise gemessen werden könnten.
5. Der Vergleich mit den Preisen anderer Fernwärmeversorger ist nur bedingt als Maßstab für die Beurteilung der Angemessenheit von Preisen geeignet, da die Fernwärmeversorger teilweise sehr unterschiedliche Kostenstrukturen aufweisen. Ein solcher Vergleich zwischen strukturell ähnlichen Versorgern (ähnliche Brennstoffe und Netzstrukturen) kann jedoch erste Anhaltspunkte für möglicherweise ungerechtfertigt hohe Preise liefern, die aufgrund hoher Renditen, interner Quersubventionierungen oder Ineffizienzen zustande kommen können.
6. Ein Vergleich zwischen Fernwärmepreisen und den Preisen für individuelle, gebäudebezogene Wärmeversorgung (insbesondere Öl- oder Gaszentralheizungen ggf. in Kombination mit Effizienzmaßnahmen an Gebäuden) muss ebenso verschiedene Rahmenbedingungen beachten. Die von Verbrauchern teilweise vorgenommenen Vergleiche der reinen Brennstoffkosten sind nicht zielführend, aussagekräftig sind nur Vergleiche, bei denen die gesamten Kosten der Heizsysteme miteinander verglichen werden (Vollkostenvergleich), zumindest jedoch der unmittelbar vom Verbraucher zu tragenden

- Kosten. In solchen Vollkostenvergleichen ist die Fernwärme tendenziell wettbewerbsfähig mit Öl-Zentralheizungen, liegt jedoch häufig über den Kosten für Gaszentralheizungen.
7. Bei der Beurteilung der Fernwärme aus Verbrauchersicht müssen auch die in den nächsten Jahren anstehenden erheblichen Änderungen des energiewirtschaftlichen und klimapolitischen Rahmens in den Blick genommen werden. Zur Erreichung dieses Ziel sind politische Maßnahmen zur Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien erforderlich, die über die bisherigen Instrumente hinausgehen. Im Kostenvergleich zu sehr ambitionierten Effizienzmaßnahmen an Gebäuden oder dem dezentralen Einsatz von Erneuerbaren Energien an Gebäuden kann die zentrale Erzeugung erneuerbarer Fernwärme erhebliche Kostenvorteile aufweisen. Begleitet durch einen angemessenen Verbraucherschutz kann der Aus- und Umbau der Fernwärme in geeigneten Gebäudestrukturen daher potenziell auch aus Sicht des Verbraucherschutzes eine sinnvolle Option zur Umsetzung der Energiewende im Wärmesektor sein.
 8. Die Transparenz des Fernwärmepreises - also eine hinreichend nachvollziehbare Preisbildung, Preisgleitklauseln oder Abrechnungen - ist elementare Voraussetzung, damit Verbraucher das Produkt Fernwärme überhaupt bewerten und eine entsprechende Auswahlentscheidung treffen können. Zwar gibt die Preisangabenverordnung für Fernwärme Anbieter eine grundlegende Veröffentlichungspflicht des Arbeitspreises vor. Allerdings wird diese Pflicht von einem großen Teil der Fernwärme Anbieter missachtet. Diesbezüglich könnte neben einer besseren finanziellen Ausstattung der klageberechtigten Verbraucherzentralen vor allem an die Einrichtung einer zentralen Kontrollbehörde gedacht werden. Die in der Preisangabenverordnung auch enthaltene Pflicht zur Veröffentlichung weiterer Preiskomponenten ist gesetzlich nicht näher konkretisiert, so dass eine Vergleichbarkeit des Grund- oder Messpreises vielfach unmöglich ist. Im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sollte außerdem möglichst nur auf den Grund-, Arbeits- oder Messpreis abgestellt werden.
 9. Zu einem weiteren Problembereich lassen sich im Zusammenhang mit Preisgleitklauseln stehende Probleme zusammenfassen. Gerade bei langen Vertragslaufzeiten ist die regelmäßig vorgenommene Preisanpassung wirtschaftlich bedeutsam. Gesetzlich vorgeschlagen ist eine Regellaufzeit von 10 Jahren – die Praxisbeispiele zeigen aber, dass Fernwärme-Anbieter vielfach von der Möglichkeit Gebrauch machen, hiervon abzuweichen, und Vertragslaufzeiten von 15 bis 20 Jahren wählen. Insofern sind diesbezüglich zwingende Schutzvorgaben erforderlich, wobei die Vertragslaufzeit aus Verbraucherschutzsicht auch nicht zu kurz gewählt werden sollte. Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu Preisgleitklauseln sind eher rudimentär. In den – vertraglich abdingbaren – Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme finden sich gewisse Kriterien für die inhaltliche Ausgestaltung von Preisgleitklauseln. Problematisch daran ist, dass sich die Fernwärmepreise einerseits lediglich an den tatsächlichen Erzeugungskosten orientieren müssen, und dass Fernwärmeanbieter andererseits ein nicht näher konkretisiertes Marktelement berücksichtigen dürfen, wobei das genaue Verhältnis beider Elemente nicht festgelegt ist. Insgesamt sind diese Vorgaben zu unbestimmt. Gerade hinsichtlich des Marktelementes zeigen Fallbeispiele, dass Verbraucher nicht willens sind, fiktive Preiserhöhungen mitzutragen, die bei anderen Brennstoffen als dem tatsächlich eingesetzten bestehen, so dass hier Einschränkungen vorzunehmen sind. Gesondert untersucht werden muss, ob darüber hinaus beispielsweise eine Genehmigungspflicht für Preiserhöhungen sinnvoll ist.
 10. Ebenfalls strukturell bedeutsam ist das Verhältnis von Grund- und Arbeitspreis. Auswertungen ergeben, dass sich dieses Verhältnis in jüngerer Zeit tendenziell in Richtung eines höheren Grundpreisanteils verschiebt. Dies ist für Verbraucher und auch aus Gründen

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

11. Verbraucher beklagten sich in mehreren Fällen auch über die mangelnde Bereitschaft der Fernwärme-Anbieter, gerade nach energetischen Renovierungsmaßnahmen die ihren Verträgen zugrunde liegenden Anschlusswerte herabzusetzen. Dies ist insofern bedeutsam, als diese Werte, regelmäßig großen Einfluss auf die Höhe der Wärmepreise haben. Gesetzlich verankert ist lediglich ein – vertraglich abdingbarer – Anspruch des Verbrauchers, bei späterer Nutzung regenerativer Energien eine entsprechende Vertragsanpassung zu verlangen. Wohnungsleerstand oder aber beispielsweise Dämmmaßnahmen führen zwar auch zu einem tatsächlich geringeren Wärmebedarf, nicht aber zu einem Vertragsanpassungsrecht. Schon aus Gründen der Widerspruchsfreiheit zur Energieeffizienz- und Klimaschutzpolitik sollte daher ein solcher verbindlicher Anspruch im Rechtskatalog der Verordnung über die Allgemeinen Bedingungen der Versorgung mit Fernwärme verankert werden. Dabei ist auch klarzustellen, dass sich der Anschlusswert nach einheitlichen Standards berechnet und dass eine Anpassung kostengünstig zu erfolgen hat.
12. Auch wenn die Thematik nur vereinzelt von Verbrauchern wahrgenommen wird, sind Messfehler und Netzeffizienzen aus Verbraucherschutzsicht bedeutsam, denn sie führen regelmäßig zu höheren Fernwärmepreisen. Im Hinblick auf die Ermittlung des verbrauchsabhängigen Entgelts wird als gesetzlicher Regelfall zwar die Messung der gelieferten Wärmemenge vorgegeben, allerdings sind nach der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme auch Ersatz- und Hilfsverfahren möglich. Vorzugswürdig und daher ausnahmslos vorzugeben ist die Messung der Wärmemenge direkt beim Verbraucher deshalb, weil ansonsten das Effizienzrisiko für eine unterlassene Wartung oder schlechte Einstellung der Fernwärmeerzeugungsanlage auf ihn abgewälzt wird. Hinsichtlich des Betriebs von Netzen bestehen keine gesetzlichen Effizienzvorgaben, obgleich Praxisbeispiele zeigen, dass hierbei beachtliche Anteile der bereitgestellten Endenergie verloren gehen können. Gesetzlich könnte beispielsweise eine wirtschaftliche Effizienzvorgabe oder aber eine Mindesteffizienzzahl einen Anreiz schaffen, Energieverluste einzudämmen.
13. Produkttransparenz, also Angaben über die (ökologische) Eigenschaft der Fernwärme, ist ein Bereich, der auf steigendes Interesse der Verbraucher trifft. Dieser Bereich ist bisher wenig reguliert – insbesondere besteht kein System zur Kennzeichnung des Anteils erneuerbarer Energien oder des zur Wärmeerzeugung verwendeten Brennstoffs. Dies hat zur Folge, dass Fernwärme heute vielfach undifferenziert als umwelt- und klimafreundlich beworben wird, obwohl die die Umweltbilanz maßgeblich vom eingesetzten Brennstoff abhängt. Besonders wichtig ist dabei die Darstellung der ökologischen Eigenschaft von Fernwärme aus KraftWärme-Kopplung. Diesbezüglich sollte einheitlich die amtliche Bewertungsmethode zur Ermittlung der CO₂-Emissionen („Finnische Methode“) zum Einsatz kommen. Ob darüber hinaus noch Raum für eine gesonderte Vermarktung besonders ökologischer Fernwärme ist, bleibt zu prüfen; wesentlich hierfür wären jedenfalls ein zusätzlicher ökologischer Nutzen der Fernwärme sowie ein Doppelvermarktungsverbot.
14. Das Thema Anschluss- und Benutzungszwang beschäftigt die Verbraucher regelmäßig, geht ein solcher Zwang doch mit der Einschränkung der Wahlfreiheit einher. Auf der einen Seite mag ein Anschluss- und Benutzungszwang der Kommunen wegen hoher

Anfangsinvestitionen der Fernwärme-Anbieter im Einzelfall gerechtfertigt sein; auf der anderen Seite festigt er die Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter und führt in der Praxis häufig nicht zu günstigeren Preisen für Verbraucher. Rechtliche Grundlage für einen kommunalen Anschluss- und Benutzungszwang ist vielfach eine entsprechende Ermächtigung in den Gemeindeordnungen, wobei die Fernwärmeversorgung die dortigen Voraussetzungen regelmäßig erfüllt. Zu prüfen ist, ob die Fernwärmeversorgung zukünftig nur bei Erfüllung gewisser Mindestvorgaben einen Anschluss- und Benutzungszwang rechtfertigen sollte, oder aber ob eine zeitliche Befristung des Anschluss- und Benutzungszwangs dem Verbraucherschutz dienen könnte.

15. Mangelnder Wettbewerb und Entflechtung des Fernwärmemarktes ist ein Problemfeld, das Verbraucher zwar in der Regel nicht häufig selbst benennen, das für sie aber wegen der grundlegenden Bedeutung des Bereichs für die gesamte Struktur des Fernwärmemarktes bedeutsam ist. Bisher besteht für Kunden innerhalb eines Fernwärmenetzes in der Regel keine Möglichkeit, zwischen verschiedenen Fernwärme-Anbietern zu wählen. Gesetzliche Vorgaben zum Netzzugang, zur Einspeisung und zur Abnahmevergütung von alternativ erzeugter Fernwärme bestehen – anders als im Stromsektor – nicht. Die bestehenden Regeln zur Durchleitung von Fernwärme kommen in der Praxis indes aus technischen Gründen kaum zum Einsatz. Auch eine Entflechtung der historisch vielfach als integrierte Unternehmen aufgestellten Fernwärme-Anbieter in die Bereiche Erzeugung, Verteilung und Vertrieb ist nicht gegeben. Insofern sollte aus Verbraucherschutzsicht perspektivisch die Entflechtung vorangetrieben und geprüft werden, ob nicht der bestehende Durchleitungsanspruch praxistauglich ausgestaltet werden oder aber ein Abnahme- und Vergütungsanspruch für ökologisch vorzugswürdige Fernwärme geschaffen werden kann.
16. Aus Verbraucherschutzsicht ähnlich bedeutsam wie eine mangelnde Entflechtung ist auch eine mangelnde behördliche Preiskontrolle der monopolistischen Fernwärme-Anbieter. Im Fernwärmesektor gilt dabei lediglich das allgemeine Missbrauchsverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – problematisch hierbei ist aber der Aufwand beim Ermitteln des Vergleichspreises und die von den kartellrechtlichen Kontrollbehörden getragene Beweislast. Ein wesentlich schärferes Schwert könnte das besondere kartellrechtliche Missbrauchsverbot darstellen, welches aber nur für den Elektrizitätssektor gilt. Insofern sollte dieses aus Verbraucherschutzsicht auch auf Fernwärme-Anbieter erstreckt werden. Außerdem sind die Vollzugskapazitäten zu erweitern und gegebenenfalls organisatorische Umstrukturierungen vorzunehmen, um die politische Unabhängigkeit der zuständigen Stellen zu gewährleisten.
17. Im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes finden sich laut der Fallauswertung verschiedene strukturelle Defizite, die es aus Verbraucherschutzsicht zu beseitigen gilt. Schutzvorgaben helfen Verbrauchern nur dann, wenn sie selbst unmittelbare Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters sind. Allerdings ist der Anwendungsbereich der allgemeinen Billigkeitskontrolle des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht eindeutig. Mieter, die in der Regel nicht selbst Vertragspartner der Fernwärme-Anbieter sind, haben eine noch weiter eingeschränkte Rechtsposition. Auch ist anders als beim Elektrizitäts- und Gasmarkt grundsätzlich keine außergerichtliche Schlichtungsstelle vorgesehen. Aus Verbraucherschutzsicht sollte daher zunächst eine solche Schlichtungsstelle geschaffen werden. Weiter diskutiert und geprüft werden sollten Konkretisierungen an der bestehenden Regelung zur Billigkeitskontrolle. Ebenfalls näher untersucht werden sollte, ob zu Gunsten von Mietern, die nicht Vertragspartner des Fernwärme-Anbieters sind, ein Abtretungsanspruch oder eine Regelung der Prozesstandschaft geschaffen werden könnte. Überschaubar sind hingegen mögliche Nachbesserungen zur Kostenbegrenzung im Mietrecht und in der Heizkostenverordnung.

18. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich Verbraucher nicht nur in Einzelfällen über mehrere Problembereiche des Fernwärmesektors beschweren. Dabei häufen sich verschiedene Verbraucherschutzprobleme derart, dass anzunehmen ist, dass sie auf strukturellen Defiziten beruhen. Eine unzureichende Regelungslage wirkt sich vor allem in Form überhöhter Fernwärmepreise nachteilig für Verbraucher aus. Berücksichtigt man, dass im Bereich des Gas- und Elektrizitätsmarktes zahlreiche Schutzvorschriften getroffen wurden, drängen sich Verbraucherschützende Regelungen erst recht im Fernwärmesektor auf. Insgesamt erscheint der Schutz der Verbraucher im Fernwärmemarkt gerade wegen der Monopolstellung der Fernwärme-Anbieter unzureichend, so dass eine nähere, empirisch und methodisch belastbarere Untersuchung der konkreten Handlungsbedarfe und die Entwicklung von geeigneten rechtlichen Instrumenten aus Verbrauchersicht erforderlich ist.