

**HINTER-
GRUND-
GESPRÄCH**
1.2.2017

NAH- und FERNWÄRME: INTRANSPARENTER MARKT, ZU WENIG RECHTE FÜR KONSUMENTINNEN

AK und Klima- und Energiefonds haben gemeinsam vier Studien in Auftrag gegeben, um die Blackbox des Nah- und Fernwärmemarktes zu durchleuchten und die rechtlich bedenklichen Rahmenbedingungen für MieterInnen und WohnungseigentümerInnen aufzuzeigen.

UNIV. PROF. Dr. MARTIN WINNER
WU Wien

WALTER ROSIFKA
Wohnrechts-Experte, AK Wien

DOROTHEA HERZELE
Energie-Expertin, AK Wien



Arbeiterkammer und Klima- und Energiefonds haben gemeinsam vier Studien in Auftrag gegeben, um den Nah- und Fernwärmemarkt zu durchleuchten und auch die rechtlich bedenklichen Rahmenbedingungen und Vertragskonstruktionen, mit denen MieterInnen und WohnungseigentümerInnen konfrontiert sind, eingehend zu prüfen.

Mittlerweile wird österreichweit fast jede vierte Wohnung (24 Prozent) mit Nah- oder Fernwärme versorgt. Das sind über eine Million Haushalte, die dafür jährlich insgesamt 1,1 Milliarden Euro ausgeben. Im mehrgeschossigen Wohnbereich mit über 20 Wohnungen wird jede zweite Wohnung mit Nah- oder Fernwärme beheizt.

Allerdings ist der Markt sehr intransparent. Erstens führt dies zu Nachteilen für KonsumentInnen, die zu wenig Rechte in diesem Bereich haben und zum Teil hohe Kosten tragen müssen. Zweitens erschwert Intransparenz auch innovative Entwicklungen in diesem Sektor.

Wieso kam es zu den Studien?

Bei der **Arbeiterkammer** beschweren sich immer mehr **KonsumentInnen** über eine zu hohe oder nicht nachvollziehbare Heizkostenabrechnung. Dahinter steckt meist die Unzufriedenheit der KonsumentInnen darüber, dass sowohl die Zusammensetzung der Energiekosten als auch die Jahresabrechnung für die meisten eine „Blackbox“ ist. Dazu kommt, dass es sich bei Nah- und Fernwärme um einen Markt mit monopolartigen Strukturen handelt. Anders als im Strom- und Gasmarkt können die KundInnen ihren Lieferanten de facto nicht wechseln, auch wenn sie mit ihm unzufrieden sind, erklärt Dorothea Herzele, Energieexpertin der AK Wien.

In den meisten Fällen, in denen sich KonsumentInnen beschweren, geht es eigentlich um „Dreiecks-Beziehungen“, bei denen zwei Partner (Vermieter oder Bauträger auf der einen Seite und Wärmelieferant auf der anderen Seite) langfristige Verträge vereinbaren, deren Konsequenzen dann die MieterInnen oder WohnungseigentümerInnen übernehmen müssen. Der Druck, hier möglichst günstige Preise zu erzielen, ist gering. Noch kritischer ist dieser Punkt, wenn die beiden Vertragsparteien einen finanziellen Vorteil von einer Vereinbarung haben, deren Kosten die MieterInnen oder WohnungseigentümerInnen tragen, sagt Walter Rosifka, Wohnrechtsexperte der AK Wien.

Vier neue Studien, die den Markt erstmals durchleuchten

Drei Studien haben den Markt aus VerbraucherInnensicht analysiert:

- Das Marktforschungsunternehmen **Kreutzer, Fischer & Partner** hat die Preis- und Vertragsstrukturen bei 14 Nah- und Fernwärmeanbietern in Wien, Niederösterreich und der Steiermark unter die Lupe genommen und damit einen guten Einblick in den Markt und seinen strukturellen Probleme erhalten.
- In einer weiteren Studie unterzieht **Dr. Walter Reichholf** fünf Einzellieferverträge, die mit VerbraucherInnen abgeschlossen werden, einer genauen juristischen Analyse. Neben Nah- und Fernwärmelieferverträgen wurden auch sogenannte „Energieliefer-Contracting“-Konstellationen geprüft, bei denen sich die Energieerzeugungsanlage in unmittelbarer Nachbarschaft bzw. im Haus befindet. Das Ziel war es, Gesetzesverstöße und allfälligen rechtlichen Regelungsbedarf aufzuzeigen.

- Auf Basis dieser zwei Studien (Markt- und Vertragsanalysen) klärt das Gutachten von **Univ. Prof. Dr. Winner**, worauf die Missstände aus juristischer Sicht zurückzuführen sind und wo rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht.

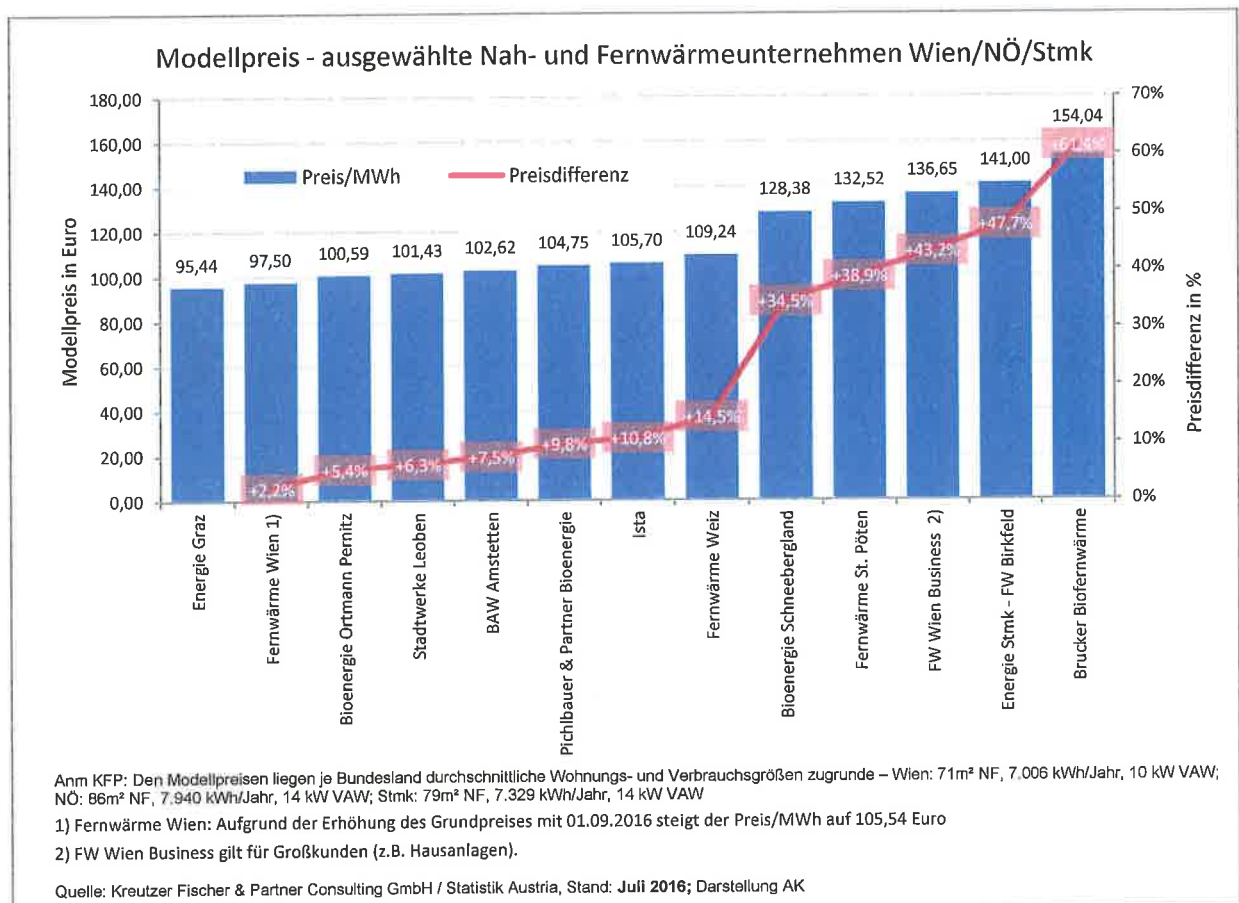
Die vierte Studie setzt sich mit **Zukunftsaspekten** auseinander und beleuchtet ökologische Aspekte, Entwicklungspotenziale sowie zukünftige Innovationspotenziale für Fernkälte und erneuerbare Energieträger.

Die Ergebnisse der Studien

1. Preisanalyse zeigt einen „ausgesprochen intransparenten Markt“

Für Kreutzer, Fischer & Partner, den Autoren der Markt- und Preisanalyse, ist der Nah- und Fernwärmemarkt in Österreich ein ausgesprochen intransparenter Markt.

Die Wärmelieferanten waren kaum bereit oder weigerten sich sogar, allgemeine Auskünfte über ihre Nah- und Fernwärmeverträge oder Haushalts-Wärmepreise zu geben. Aus konsumentenrechtlicher Sicht ist dieses Verhalten mehr als unbefriedigend. „Die Preisbildung am Nah- und Fernwärmemarkt stellt sich uneinheitlich, komplex und zum Teil intransparent dar.“ Sowohl die einzelnen Preiselemente als auch die Berechnung der Wärmepreise selbst sind je Anbieter unterschiedlich. Ergebnis: Preisvergleiche sind für KonsumentInnen nicht möglich. Die Marktanalyse zeigt aber **hohe Preisdifferenzen von bis zu 60 Prozent** (siehe Grafik).



Wärmelieferanten, deren Wärmepreise für Haushalte mittels Preisbescheid gemäß Preisgesetz festgelegt werden (ein sehr schwaches Instrument der Preisregulierung, aber besser als keines), weisen relativ niedrigere Preise auf. Diese Preiskontrolle gibt es aber nur für die

Fernwärmeunternehmen in Wien, Linz und Graz. In allen anderen Bundesländern verzichten die Landeshauptleute auf dieses, wenn auch schwache, Preisregulierungsinstrument. Damit unterliegt die überwiegende Mehrheit der Nah- und Fernwärmelieferanten in Österreich gar keiner Regulierung, obwohl sie de facto eine monopolartige Stellung einnehmen.

Besonders problematisch ist die Gestaltung der Preisgleitklausel – sie differiert von Anbieter zu Anbieter – und ist zum Teil in höchstem Maße intransparent (es gibt bis zu sieben Indizes, die teilweise nicht einmal öffentlich zugänglich sind). Überdies wird diese „Preiserhöhungsklausel“ in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBs) oder Wärmelieferverträgen nur bedingt verständlich beschrieben.

Intransparenz besteht aber auch bezüglich Energieverbrauch und Wärmekennzeichnung: Auf Rechnungen fehlt eine Übersicht über den eigenen Energieverbrauch, auch im Vergleich zum Vorjahr – er ist also für KonsumentInnen nicht einschätzbar. Ebenso fehlt die Information über die Wärmekennzeichnung, also ein Nachweis, aus welchen Primär-Energieträgern die Wärme erzeugt wurde. All diese Informationen sind für den Stromversorger gesetzlich geregelt und finden sich auf jeder Jahresabrechnung.

Ein weiteres Problemfeld: Geraten KundInnen in Zahlungsschwierigkeiten, kann das für sie extrem teuer werden. Für einkommensschwache Haushalte ist dies oft schlichtweg ein Desaster.

Tabelle: Nebengebühren ausgewählter Nah- und Fernwärme-Unternehmen in Wien, Niederösterreich und der Steiermark:

Fernwärmeanbieter	Abschaltungen & Wieder-inbetriebnahme	Mahngebühren
Fernwärme St. Pölten	€ 109,00	€ 5,00 + Verzugszinsen 5% über Basiszinssatz
BWA Amstetten	€ 30,00	€ 5,00 pro Mahnung
Bioenergie Ortmann Pernitz	–	–
EVN Fernwärme Korneuburg	k.A.	k.A.
Bioenergie Schneebergland	–	1. Mahnung: € 2,00; 2. Mahnung: € 3,00; 3. Mahnung: € 4,00
Energie Graz	€ 40,00	1. Mahnung: € 0,00 – 12,00; ab 2. Mahnung: € 3,50 – 12,00
Stadtwerke Leoben	–	1. Mahnung: € 4,00; ab 2. Mahnung: € 6,00
Fernwärme Weiz	–	1. Mahnung: € 5,00; ab 2. Mahnung: € 10,00
Pichlbauer & Partner Bioenergie	–	ab 1. Mahnung: Verzugszinsen von 5% über Basiszinssatz,
Brucker Biofernwärme	–	ab 1. Mahnung: Verzugszinsen von 5% über Basiszinssatz,
Energie Stmk – FW Birkfeld	€ 148,00	ab 1. Mahnung: Verzugszinsen von 5% über Basiszinssatz,
Fernwärme Wien	€ 99,50	bis zu € 15,00/Mahnung + Verzugszinsen 4%-Punkte über Basiszinssatz
FW Wien Business	€ 99,50	bis zu € 15,00/Mahnung + Verzugszinsen 4%-Punkte über Basiszinssatz
Ista	€ 140,00	ab 1. Mahnung: € 7,50
GTE	k.A.	k.A.

Quelle: Kreutzer Fischer & Partner Consulting GmbH, Stand: Juli 2016; Darstellung AK

Das Serviceangebot der Nah- und Fernwärmelieferanten ist äußerst unterschiedlich, sowohl bezüglich Hotline/Erreichbarkeit als auch auf der jeweiligen Homepage und reicht von „ok“ (zB für die Fernwärme Wien) bis unzureichend (bei Kleinstanbietern).

2. Das Gutachten von Martin Winner ortet vier Kernprobleme

Prof. Winner, dessen rechtliche Analyse auf den Ergebnissen der Markt- und Preisanalyse von Kreutzer, Fischer und Partner sowie der vertiefenden rechtlichen Prüfung von Verbraucherlieferverträgen durch Dr. Walter Reichholf basieren, sieht die Beschwerden der KonsumentInnen als berechtigt an. Winner ortet als Ursache sowohl zahlreiche strukturelle Probleme

des Nah- und Fernwärmemarktes als auch unzureichende rechtliche Rahmenbedingungen der Wärmeversorgung in Wohngebäuden.

Vier Kernprobleme finden sich in diesem Bereich

- Intransparenz der Preisbildung bzw Abrechnung
- schwache Preiskontrolle
- fehlende konsumentenschutzrechtliche Schutzbestimmungen
- fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten

Die Vertragsverhältnisse und die Preisbildung stellen sich für die VerbraucherInnen als „Blackbox“ dar; mit steigender Zahl der Akteure steigt auch die Intransparenz: Neben kompliziert zu errechnenden Fernwärmekosten kommen noch zahlreiche Kostenpositionen „beauftragter Dritter“ hinzu: Messleistung, Erstellung der Rechnung etc. sowie Kosten für die Dienstleistung des Wärmeabgebers. Preisgleitklauseln (z.T. mit öffentlich nicht zugänglichen Preisparametern) verschärfen das Intransparenz-Problem zusätzlich. Die Folge: Die Ermittlung der Gesamtkosten für Heizung und Warmwasser ist für die/den Einzelne/n gar nicht möglich; bei zwischengeschalteten Dritten besteht überdies die Gefahr der Doppelverrechnung von Kosten.

Ein besonderes Problem stellt das sogenannte „Wärme-Contracting“ dar. Anwendung kann dieses Vertragsmodell sowohl bei hausinterner Wärmeversorgung durch einen gewerblichen Wärmeerzeuger als auch bei Nah- und Fernwärmebezug finden: Das Heizkostenabrechnungsgesetz (HeizKG) verbietet bei solchen Konstellationen nicht ausdrücklich, dass die Errichtungskosten der Heizanlage/Übergabestation in den laufenden Heizkosten verrechnet werden. Daher nutzen viele Bauträger dieses Contracting-Modell, um die Wohnungen zu (im Endeffekt nur scheinbar) geringeren Kosten und höheren Gewinnspannen anbieten zu können. Die Errichtungskosten für die Heizanlage/Übergabestation – und noch mehr – bezahlen die MieterInnen/KäuferInnen dann später in den laufenden, völlig intransparenten Heizkosten.

Am Markt für die Versorgung mit Wärme in Gebäuden ist weder eine Preiskontrolle vorhanden, noch besteht eine Möglichkeit eines einfachen Preisvergleiches – wie dies etwa bei Treibstoffpreisen oder Strom- und Gaspreisen für KonsumentInnen selbstverständlich ist. Trotz einer monopolartigen Marktstruktur gibt es keine sektorspezifische Überwachung. Im vergleichbaren Strom- und Gasmarkt erfolgt diese durch die Energie-Regulierungsbehörde (E-Control). Obwohl sich die Fernwärme in den letzten Jahrzehnten zu einem bedeutenden Energieträger entwickelt hat, ist die Energie-Regulierungsbehörde nicht für den Nah- und Fernwärmemarkt zuständig.

Es gibt auch keine allgemein zugängliche, unabhängige Schlichtungsstelle, an die sich KonsumentInnen wenden könnten, um ihre Rechte einfach überprüfen zu lassen bzw. durchsetzen zu können. Auch die bestehende allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle hilft hier nicht weiter: Sie wird nämlich nicht tätig, wenn sich das Unternehmen nicht darauf einlässt; außerdem ist der Zugang zu der nach dem Heizkostenabrechnungsgesetz eingerichteten Schlichtungsstelle sehr eingeschränkt und die Möglichkeiten der inhaltlichen Überprüfung oft unklar. Damit ist die Verfolgung von Rechtsansprüchen in der Regel nur gerichtlich möglich – also aufwendig und teuer.

Hinzu kommt, dass konsumentenschutzrechtliche Bestimmungen, wie sie für Strom- und GaskundInnen selbstverständlich sind, fehlen. Das ist besonders bedenklich, weil es sich bei der Versorgung mit Wärme ebenfalls um eine Leistung der Daseinsvorsorge handelt.

Der Studienautor gibt folgende Handlungsempfehlungen:

Reduktion der Komplexität: Der Fernwärmeerzeuger muss gegenüber dem/der EndverbraucherIn (MieterIn, WohnungseigentümerIn) auch Wärmeabgeber sein, ein Dritter darf diese Aufgaben nicht im eigenen Namen durchführen (was nicht ausschließt, dass der gewerbliche Wärmeerzeuger einen Dritten mit der Messung oder Abrechnung beauftragt). Ausnahme: Liegenschaftseigentümer (Vermieter/Wohnungseigentümer-Gemeinschaft) als Wärmeabgeber (falls die MieterInnen oder WohnungseigentümerInnen keinen Einzelvertrag haben). Im Falle der Wärmeerzeugung im Gebäude soll immer der Liegenschaftseigentümer (Vermieter oder WohnungseigentümerInnen-Gemeinschaft) direkt Wärmeabgeber gegenüber den NutzerInnen (MieterInnen oder WohnungseigentümerInnen) sein.

Einheitliches Tarifmodell: Verpflichtende Aufstellung der Zusammensetzung der im Nah- und Fernwärme-Preis enthaltenen Kostenarten, um die Tarife grundsätzlich vergleichbar zu machen. Derzeit gibt es keine einheitliche Kostenstruktur.

Preiskontrolle: Während auf dem vergleichbaren Markt für Gas und Strom für den Monopolbereich des Netzes eine strikte behördliche Preiskontrolle gilt, trifft das auf den Fernwärmemarkt nicht zu. Hier gilt nur die vertragliche Vereinbarung. Die einzige Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit bietet das Preisgesetz, aber dies ist ein schwaches Instrument, das diese strukturellen Probleme des Nah- und Fernwärmemarktes nicht ausgleicht, und nur in drei Städten – Wien, Graz und Linz – wird davon Gebrauch gemacht. Das Preisgesetz reicht allerdings nicht aus. Kommt es zu einer Preiserhöhung, können KonsumentInnen nicht – wie im Strom- und Gasbereich – ihren Nah- oder Fernwärmelieferanten wechseln, sondern müssen die Preiserhöhung akzeptieren. Es gibt zwar eine Kündigungsmöglichkeit, aber im Regelfall keine wirtschaftliche/technische Alternative für Raumwärme und für Warmwasser.

Schutzbestimmungen vorsehen: Obwohl die Versorgung mit Elektrizität – wo es Schutzbestimmungen für KonsumentInnen gibt – genauso wichtig ist wie jene mit Wärme, gibt es für die Wärmeversorgung keine spezifischen Schutzbestimmungen. Diese gesetzliche Ungleichbehandlung ist sachlich nicht zu rechtfertigen und trifft einkommensschwache Haushalte besonders. Sie müssen oft hohe Tarife für die Abschaltung bzw. Wieder-Inbetriebnahme der Wärmeversorgung zahlen. Wie im Strom- und Gasbereich sollten diese Tarife behördlich festgelegt werden. Abschaltungen sollten nur nach qualifizierten Mahnungen erfolgen dürfen (u.a. hat die letzte Mahnung mit eingeschriebenem Brief zu erfolgen).

Rechtsdurchsetzung verbessern: Derzeit ist der Zugang zu der nach dem Heizkostenabrechnungsgesetz (HeizKG) eingerichteten Schlichtungsstelle eingeschränkt, und die Möglichkeiten der inhaltlichen Überprüfung sind umstritten. Diese Schlichtungsstellen gibt es nur in wenigen Gemeinden Österreichs. Es besteht ein Rechtsschutzdefizit. Den einzigen Weg zur Rechtsdurchsetzung stellt de facto nur der Gang zu Gericht dar, der teuer, aufwendig und risikoreich ist. Das wirkt abschreckend. Erforderlich sind daher einfachere, weniger förmliche Verfahren durch die Einrichtung einer allgemein zugänglichen Schlichtungsstelle (analog zum Strom- und Gasbereich), die zwingend und umfassend für alle Aspekte einer solchen Wärmeversorgung zuständig ist.

Was fordert die AK?

Eine **Reform der Rahmenbedingungen des Nah- und Fernwärmemarktes** und die Änderung der unzureichenden rechtlichen Regelungen für die Wärmelieferung aus gemeinsamen Wärmeversorgungsanlagen, durch:

- bessere Schutzstandards für die KonsumentInnen,
- transparente Vertragsbedingungen,
- eine effektive Preiskontrolle
- eine unabhängige Beratung und
- einfache Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten für KonsumentInnen

Damit das gelingen kann, sollten die Empfehlungen von Studienautor Martin Winner übernommen werden. Er schlägt vor:

- Einführung eines **behördlich geführten Preismonitors**, um die Transparenz zu erhöhen und Preisvergleiche zu ermöglichen.
- Der Regulator (E-Control) darf **Tarife bzw. Geschäftsbedingungen** (wie Preisgleitklauseln) in Verträgen **untersagen**.
- **Mindestanforderungen** an Rechnungen und Informationsmaterial
- **Wohnungsanbieter müssen** WohnungsnutzerInnen vor Vertragsabschluss über Kosten von Heizung und Warmwasser **informieren**.
- **Reduktion der Komplexität der Vertragsbeziehungen:**
 - Im Fall der Wärmeerzeugung im Gebäude selbst (oder in unmittelbarer Nachbarschaft) soll immer der Liegenschaftseigentümer (Vermieter/Wohnungseigentümer-Gemeinschaft) direkt Wärmeabgeber gegenüber den NutzerInnen (MieterInnen/WohnungseigentümerInnen) sein.
 - Bei Fernwärmeversorgung muss der Wärmeerzeuger direkt Wärmeabgeber gegenüber den NutzerInnen (MieterInnen/WohnungseigentümerInnen) sein; ein Dritter darf diese Aufgaben nicht im eigenen Namen durchführen, ausgenommen der Liegenschaftseigentümer (VermieterIn/Wohnungseigentümer-Gemeinschaft)
- **Schutzbestimmungen für KonsumentInnen:**
 - Qualifizierte Mahnung vor Abschaltung
 - Keine Abschaltungen vor Wochenenden oder Feiertagen
 - Höchstpreisregelung für Nebenkosten (v.a. Abschaltung, Mahnung)
 - Grundversorgungspflicht mit Wärme
- Errichtung einer **Schlichtungsstelle**. Die Zuständigkeit sollte bei einer spezialisierten Behörde gebündelt werden. Die E-Control führt bereits jetzt Schlichtungsverfahren im Bereich Gas und Strom durch.
- **Jährlicher Bericht** über den Nah- und Fernwärmemarkt (Marktbericht) durch die E-Control.
- Einrichtung einer unabhängigen **Beratungsstelle**, zum Beispiel beim Verein für Konsumenteninformation. Der VKI verfügt auch aufgrund der „Energiekosten-Stop“-Aktion über ausreichend Kompetenz.