

Autonomie und Anschlusszwang

Text Michael Herte
Illustration Malte Knaack

Wer bestimmt, wie Menschen ihre Häuser heizen – sie selbst oder die Kommune? An dieser Frage entzündet sich ein Konflikt, der über Technikdetails hinausgeht. Wenn Städte Grundstückseigentümer per Anschlusszwang verpflichten, verpflichten sich an ein Fernwärmenetz zu hängen, prallen Interessen aufeinander: das Gemeinwohlziel Klimaschutz, der individuelle Wunsch nach Entscheidungsfreiheit und handfeste wirtschaftliche Kalkulationen. Für Kommunen ist der Zwang ein Steuerungsinstrument. Für Eigentümer oft ein Eingriff in die Autonomie. Und für beide Seiten geht es um sehr viel Geld. Eine rechtliche Einordnung.

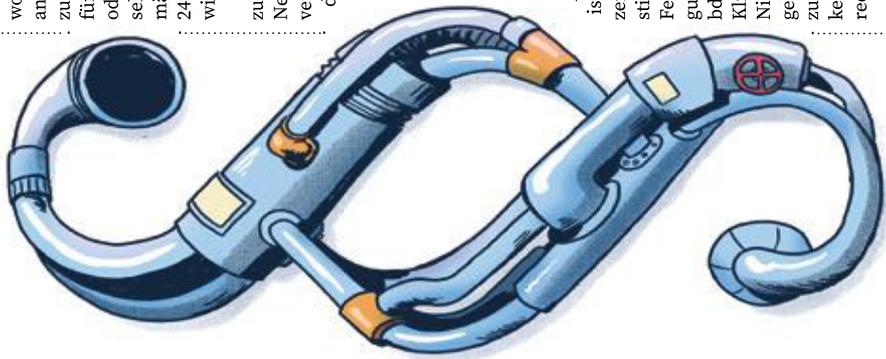
I. Der Anschluss- und Benutzungszwang als Steuerungsinstrument

Rechtsgrundlage solcher Regelungen sind die Gemeindeordnungen der Länder. Danach dürfen sie den Anschluss an öffentliche Einrichtungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtend anordnen. Ein solcher Zwang ist nur zulässig, wenn er auf einer wirksamen Satzung beruht und einem legitimen öffentlichen Zweck dient – typischerweise dem Klimaschutz oder Gesundheitsschutz.

Das Bundesverwaltungsgericht (25.01.2006 – 8 C 13.05) hat klargestellt, dass der Anschluss- und Benutzungszwang ein im Kommunalrecht seit Langem eingeführtes Rechtsinstitut ist, dessen Konturen durch die Rechtsprechung präzisiert wurden. Danach handelt es sich um ein zulässiges Mittel, um im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge öffentliche Aufgaben sicherzustellen, sofern der Eingriff verhältnismäßig bleibt.

Die Einführung oder Aufhebung eines Anschlusszwangs erfolgt durch Satzung. Diese wird vom Gemeinde-

Betreiber von Wärmenetzen haben ein Interesse, möglichst viele Haushalte anzuschließen. Aber was ist, wenn die Verbraucher auf Wärmepumpen setzen? Eine Einordnung.



Rechtstreitigkeiten um Fernwärme nehmen mit der Energiewende zu.

rat in öffentlicher Sitzung beschließen, vom Bürgermeister ausgefertigt und örtlich bekannt gemacht. Die Kommune kann eine solche Satzung jederzeit ändern oder aufheben.

Rechtlich sind Satzungen am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen. Ein Zwang darf nur bestehen, wenn er zur Erreichung des Gemeinwohls geeignet, erforderlich und angemessen ist. Eine Fernwärmesatzung muss Befreiungsmöglichkeiten für Eigentümer mit emissionsarmen oder erneuerbaren Heizungen vorsehen, sonst ist sie unverhältnismäßig und nichtig (OVG Thüringen, 24.09.2007 – 4 N 70/03 und VG Schleswig, 27.08.2021 – 4 A 157/19).

Wirtschaftliche Interessen, etwa zur Sicherung der Auslastung eines Netzes, reichen nicht. Das Bundesverwaltungsgericht und bereits zuvor das OVG Schleswig (22.10.2003 – 2 KN 5/02) haben betont, dass ein Anschlusszwang der Funktionsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen dienen darf, nicht aber fiskalischen Zwecken.

II. Befreiung bei Wärmepumpen

Mit der Energiewende verändert sich die rechtliche Bewertung des Anschlusszwangs. Zentrale Frage ist: Darf eine Gemeinde Hausbesitzer, die auf Wärmepumpen umgestiegen sind, weiterhin verpflichten, Fernwärme zu beziehen? Ein Rechtsgutachten (Dr. Miriam Vollmer 2024, bdev.de/vollmer) im Auftrag der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen soll zu dem Ergebnis gelangen, dass eine Fernwärmesatzung, die keine Ausnahmemöglichkeit für Wärmepumpen vorstieht, rechtswidrig sein dürfte.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass sich dies aus dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) ergebe. Nach § 71 Abs. 3 GEG seien Wärmepumpen, Biomasseanlagen und Fernwärme gleichwertige Heiztechnologien,

sodass das Gesetz keine Vorrangregelung zugunsten der Fernwärme enthalte. Auch das Wärmepumpengesetz (WPG) begründe nach dieser Auffassung keine Nutzungspflicht; § 18 Abs. 2 Satz 2 WPG stelle klar, dass aus einer Wärmeplanung keine Anschlussverpflichtung resultiere.

Ein Benutzungszwang könne daher – so das Gutachten – nur zulässig sein, wenn er den Klimaschutzzweck tatsächlich fördere. Dies sei bei emissionsfreien Wärmepumpen regelmäßig nicht gegeben – nur ausnahmsweise anders, wenn die jeweilige Netzversorgung nachweislich emissionsärmer ist. Im Gegenteil: Der Anschluss an ein Fernwärmenetz, das teilweise aus fossilen Quellen gespeist werde, könne den CO₂-Ausstoß sogar erhöhen.

Die Verhältnismäßigkeit fehle nach dieser Sichtweise. Insbesondere wenn der Eigentümer durch hohe Investitionen in Wärmepumpentechnik bereits eine klimaschonende Versorgung sicherstellt. Ihre Einbeziehung in einen Pflichtanschluss wäre unzumutbar und könnte gegen Art. 14 GG verstoßen. Das Gutachten weist insoweit auf eine Limite der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die eine Befreiung von der Anschlusspflicht in vergleichbaren Fällen für erforderlich halte (vgl. VG Freiburg, 16.06.2021 – 1 K 5140/18; Thüringer OVG 24.09.2007 – 4 N 70/03).

Als Konsequenz folge daraus – so die Gutachterin –, dass Gemeinden Befreiungstatbestände in ihre Fernwärmesatzungen aufnehmen müssten. Die Pflicht hierzu ergebe sich aus dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, während § 17 Abs. 3 Satz 1 GO SH hierfür die satzungsmäßige rechtliche Anknüpfung liefere, indem er Ausnahmen für immissionsfreie Anlagen ermöglicht. Fehle eine solche Ausnahmeregelung, so wäre die Satzung nach dieser Auffassung nichtig.

III. Zivilrechtlicher Anschlusszwang – Bindung durch Grundstücksverträge

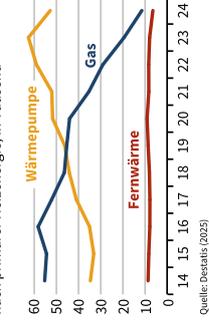
Neben dem öffentlich-rechtlichen Anschlusszwang finden sich zunehmend zivilrechtliche Anschluss- und Benutzungspflichten in Neubaugebiet. Sie beruhen auf privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Grundstücksentwicklungsgesellschaften und Käufern. Häufig verpflichten sich Erwerber im Kaufvertrag, ihr Grundstück an ein bestimmtes Fernwärmenetz anzuschließen und Wärme ausschließlich von einem festgelegten Anbieter zu beziehen. Mitunter wird diese Pflicht durch eine Grunddienbarkeit im Grundbuch abgesichert.

Solche Vertragsklauseln sind grundsätzlich zulässig, unterliegen jedoch der AGB-Kontrolle nach §§ 305 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Eine Verpflichtung zur abschließlichen Wärmelieferung über Jahrzehnte kann eine unangemessene Benachteiligung sein, insbesondere wenn dem Erwerber kein Kündigungsrecht eingeräumt wird.

Zwingendes Recht ist hier die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV). Sie gilt kraft Verordnung für alle Fernwärmelieferungsverträge, gleichgültig, auf welchem Rechtsgrund sie beruhen. Nach § 3 Abs. 2 AVBFernwärmeV

Ich kaufe ein Ei

Fertiggestellte Wohngebäude in Deutschland nach primärer Heizenergie, in Tausend



Quelle: Destatis, (2025)

kann der Kunde eine Kündigung des Versorgungsvertrages mit zweimonatiger Frist vornehmen, sofern er die Leistung durch den Einsatz erneuerbarer Energien ersetzen will.

Die Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren mehrfach mit der Frage befasst, ob und in welchem Umfang Grundstückseigentümer dauerhaft an ein Fern- oder Nahwärmenetz gebunden werden dürfen. Das Landgericht Gießen (21.09.2017 – 5 O 305/16) entschied, dass die Verpflichtung zum Wärmebezug mit Vertragsende ihre rechtliche Grundlage verliert und die Dienstbarkeit gelöscht werden muss. Das OLG Frankfurt (15.05.2019 – 4 U 199/17) bestätigte: Eine dauerhafte Bindung über die Vertragslaufzeit hinaus verstößt gegen die gesetzlichen Vorgaben der AVBFernwärmeV. Die Revisoren des OLG-Urteil verwarf der BGH (17.11.2020 – VIII ZR 154/19).

IV. Fazit

Der Anschluss- und Benutzungszwang ist ein bewährtes Instrument der kommunalen Energiepolitik, aber kein statisches. Er lebt von demokratischer Legitimation, rechtlicher Kontrolle und technischer Entwicklung. Das Bundesverwaltungsgericht hat ihm einen klaren Platz im Gefüge der Selbstverwaltung eingeräumt – doch die Wärmewende zwingt zur Neubewertung seiner Reichweite.

Wo Bürger mit Wärmepumpen emissionsfrei heizen, müsste der Benutzungszwang zurücktreten. Und wo privatrechtliche Bindungen bestehen, schützt das Energierecht durch § 3 AVBFernwärmeV vor überlangen Verpflichtungen. Eine moderne Wärmeversorgung braucht Rechtssicherheit, aber auch Wahlfreiheit – beides ist möglich, wenn Kommunen und Versorger das geltende Recht als ein dynamisches System begreifen. **e**