

AGFW-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme und zur Aufhebung der Fernwärme- oder Fernkälte-Verbrauchserfassungs- und Abrechnungsverordnung

Frankfurt am Main, 4. Dezember 2024

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen mehr als 700 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Energiedienstleister sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes.

Der AGFW ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer R001096 geführt.

Grundsätzliche Position zum Gesetzgebungsverfahren

Der AGFW lehnt eine Fortführung der Novelle der AVBFernwärmeV zum jetzigen Zeitpunkt aus den folgenden Gründen ab:

1. Zum Fernwärmegipfel am 12. Juni 2023 haben sich die Bundesregierung und die beteiligten Verbände dazu bekannt, einen stabilen und verlässlichen Rahmen zu schaffen, der die Nutzung klimaneutraler Energien in Wärmenetzen für Endkunden zu einer attraktiven Wahl macht und der die erforderlichen Investitionen anreizt. Dazu sollten mit der Novelle der AVBFernwärmeV Investitionsanreize und Verbraucherrechte in einen besseren Einklang gebracht werden. Der vorliegende Referentenentwurf widmet sich einseitig der vermeintlichen Stärkung von Verbraucherrechten, versäumt es aber, die erforderlichen Investitionsanreize zu schaffen. Dies bewirkt ein Ungleichgewicht, das zur Folge hat, dass der Ausbau von Wärmenetzen nicht in Angriff genommen wird.
2. Der aktuell vorgelegte Referentenentwurf macht in wesentlichen Teilen einen Rückschritt gegenüber dem Referentenentwurf vom 30. Juli 2024. Vor allem aber berücksichtigt er nach wie vor nicht die zentrale Forderung der Fernwärmewirtschaft, gesetzliche Preisanpassungsrechte aus Anlass der Umstellung der Erzeugung der Fernwärme auf klimaneutrale, moderne und nachhaltige Technologien einzuführen. Damit drohen das Ausbleiben wichtiger Investitionen und eine Zementierung der derzeitigen Erzeugungsstruktur.
3. Der Referentenentwurf wird außerdem nicht der Ermächtigungsgrundlage des Art. 243 EGBGB gerecht. Danach ist nur eine solche Verordnung mit höherrangigem Recht vereinbar, die „ausgewogen“ und „unter angemessener Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen“ der Vertragspartner gestaltet wird. Hinzu kommt, dass ein falsch verstandener Verbraucherschutz letztlich für die Verbraucher nachteilig ist. Die Einführung kurzfristiger Anpassungs- und Kündigungsrechte führt dazu, dass Fernwärmeversorger beim Neu- und Ausbau von Wärmenetzen Risikozuschläge in die Preisgestaltung einkalkulieren müssen. Schlimmstenfalls sind Fernwärmeversorger wegen unkalkulierbarer Risiken nicht bereit, in den Bau von Wärmenetzen zu investieren. Dann steht den Kunden und Verbrauchern die Fernwärme als preisgünstige Alternative zu den nach § 71 GEG zulässigen Heizungstechnologien nicht mehr zur Verfügung. Gleiches gilt für überbordende bürokratische Pflichten, die zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand bei den Fernwärmeversorgern führen. Diese Kosten tragen letztlich über kurz oder lang die Kunden.
4. Nach dem avisierten Zeitplan soll die Bundesregierung am 18. Dezember 2024 über die Novelle beschließen. Dies ist eine der letzten Sitzungen der Bundesregierung vor der anstehenden Bundestagswahl, bei der grundlegende politische Entscheidungen getroffen werden müssen. Daher ist eine der Bedeutung der AVBFernwärmeV angemessene Befassung nicht zu erwarten, zumal das BMWK bei Einleitung der Verbändeanhörung selbst darauf hingewiesen hat, dass eine Ressortabstimmung noch nicht erfolgt ist.
5. Darüber hinaus enthält der aktuelle Referentenentwurf eine Vielzahl an zum Teil erheblichen Änderungen im Vergleich zum Entwurf vom 30. Juli 2024. Die sehr kurze Konsultationsfrist von vier Werktagen erlaubt es nicht, diese Änderungen vollständig zu erfassen und bewerten. Dies wird außerdem dadurch erschwert, dass mitunter die Begründung dafür fehlt, warum die Regelungen verändert worden sind.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der AGFW dafür ein, dass sich die – nach der demnächst anstehenden Bundestagswahl bildende – neue Bundesregierung der Novelle der AVBFernwärmeV annimmt. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass eine ausgewogene und sachliche Befassung erfolgt. Dabei können gegebenenfalls aus laufendem Gerichts- und Kartellverfahren gewonnene Erkenntnisse in die Novelle einfließen.

Besondere Anmerkungen

Im Einzelnen hat der AGFW folgende Anmerkungen zum Referentenentwurf. Diese Anmerkungen beschränken sich in Anbetracht der kurzen Konsultationsfrist auf die wichtigsten Aspekte. Im Übrigen wird auf die AGFW-Stellungnahme vom 20. August 2024 verwiesen.

1. Einführung eines Preisanpassungsrechts zur Weitergabe von Sprunginvestitionen zur Dekarbonisierung der Fernwärmesysteme

Die Einführung eines gesetzlichen Preisanpassungsrechts zur Weitergabe von Sprunginvestitionen zur Dekarbonisierung der Fernwärmesysteme ist unerlässlich. Die bloße preisneutrale Umstellung einer Preisänderungsänderung reicht wegen der inherenten Pfadabhängigkeit nicht aus. So führen Investitionen in neue Erzeugungsanlagen in aller Regel zu einer grundlegenden Änderung der Kostenstruktur.

Ohne ein solches gesetzliches Preisanpassungsrecht wäre eine Umstellung des Preissystems nur im Wege von Änderungskündigungen möglich. Dabei müssten mitunter langjährige Kündigungsfristen abgewartet werden. Im Ergebnis würde dies zu dem unhaltbaren Ergebnis führen, dass im Interesse des Umwelt- und Klimaschutzes dringend notwendige Maßnahmen zur Einbindung von Wärme aus erneuerbaren Energien oder Abwärme in Fernwärmesystem durch vertragsrechtliche Vorgaben aufgehalten werden.

Darüber hinaus sorgen von Fernwärmeversorgern ausgesprochene Kündigungen erfahrungsgemäß für Verunsicherung beim Kunden, weil mit dem Vertrag die bestehende Heiztechnologie steht und fällt. Daher entsteht ein hoher Informations- und Kommunikationsaufwand. Hinzu kommen Verwaltungskosten zur Umsetzung der Änderungskündigungen. Bei größeren Versorgern ist daher mit einem Aufwand in sechsstelliger Höhe zu rechnen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Fernwärmeversorger in Erfüllung der Dekarbonisierungsziele (§§ 29 bis 31 WPG) schrittweise den Erzeugungspark umrüsten werden. Das führt dazu, dass sie mehrfach Änderungskündigungen aussprechen müssen, um das Preissystem an die neuen Verhältnisse anzupassen. Damit potenziert sich der beschriebene Kommunikations- und Verwaltungsaufwand.

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die AGFW-Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 30. Juli 2024 verwiesen.¹

2. Anpassung der Wärmeleistung (§ 3 AVBFernwärmeV)

Der aktuelle Referentenentwurf fällt im Wesentlichen zurück auf die im Wege der übereilten Reform des Jahres 2021 eingeführte Rechtslage. Es besteht ein breiter Konsens, dass der seitdem geltende § 3 AVBFernwärmeV dringend zu überarbeiten ist. Vor diesem Hintergrund hat das BMWK zu Recht am 25. Juli 2022 und am 30. Juli 2024 Referentenentwürfe vorgelegt, die die Interessen an Gewährleistung der Planungs- und Investitionssicherheit und Stärkung der Verbraucher- und Kundenrechte besser austarieren. Der nunmehr vorlegte Referentenentwurf bedeutet demgegenüber einen eklatanten Rückschritt. Er verstößt außerdem gegen das verfassungsmäßig garantierte Recht auf Investitionsvertrauensschutz und gegen Europarecht (Art. 24 Erneuerbare-Energien-Richtlinie).

¹ AGFW-Stellungnahme vom 20. August 2024, S. 3 f.

Es besteht kein den Grundsatz der Vertragsbindung überragendes Bedürfnis dafür, dass dem Kunden ein unbedingtes Recht auf Anpassung der Wärmeleistung nach § 3 Abs. 1 AVBFernwärmeV-Entw. einzuräumen ist. Der Kunde kann bei der turnusmäßigen Vertragsverlängerung im Wege von Änderungskündigungen auf eine Anpassung hinwirken. Häufig ist auch sofort eine Anpassung der Leistung durch Änderungsvertrag möglich, wenn dies im beiderseitigen Interesse der Vertragspartner möglich ist. Entscheidend ist, dass der Kunde die maßgebliche Leistung beim Versorgungsunternehmen bestellt hat. Darauf hat sich das Versorgungsunternehmen eingerichtet und entsprechende Investitionen (insbesondere Herstellung des Hausanschlusses) getätigt.

Darüber hinaus ist die Bestimmung so zu fassen, dass dem Kunden kein Recht auf einseitige Leistungserhöhung zusteht. Dazu ist der Begriff „Absenkung der Leistung“ anstelle von „Anpassung der Leistung“ zu verwenden. Das beruht darauf, dass der Fernwärmeversorger durch Leistungssenkungen freigewordene Kapazitäten möglicherweise bereits anderweitig verkauft hat. Außerdem besteht die Gefahr, dass Kunden das Anpassungsrecht zielgerichtet für eine saisonale Anpassung missbrauchen.

Gleiches gilt erst recht für das nach § 3 Abs. 2 AVBFernwärmeV-Entw. geregelte Leistungsanpassungs- und Sonderkündigungsrecht. Diese Regelung berücksichtigt überhaupt nicht die schutzwürdigen Interessen des Versorgungsunternehmens. Es konterkariert damit die Bestrebungen des § 2 WPG nach einem signifikanten Ausbau und einem Umbau der Fernsysteme hin zu einer möglichst klimaneutralen Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien und zur Nutzung von Abwärme. So führt das Sonderkündigungsrecht dazu, dass ein Kunde ohne Rücksicht auf die Vertragsbindung den Vertrag jederzeit beenden kann, auch dann, wenn die Versorgung soeben erst aufgenommen worden ist, und selbst dann, wenn das Fernwärmesystem bereits einen hohen Anteil an klimaneutralen Brennstoffen bzw. Erzeugungstechnologien aufweist. Das widerspricht Art. 24 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Danach ist ein Vertragslösungsrecht nur dann zulässig, wenn das Fernwärmesystem nicht effizient im Sinne des Art. 26 Energieeffizienz-Richtlinie ist. Hinzu kommt, dass das Europarecht Regelungen zum Ausgleich des Vermögensschadens trifft, der dem Fernwärmeversorgungsunternehmen wegen vorzeitiger Entlassung des Kunden aus der Vertragsbindung entsteht. Solche Kompensationsregelungen sieht der aktuelle Entwurf nicht einmal mehr im Ansatz vor.

Die verfehlte Regelung des bisherigen § 3 AVBFernwärmeV hat bereits dazu geführt, dass kleinere Fernwärmeversorgungsunternehmen Insolvenz anmelden mussten. So hat die flächendeckende Ausübung der Rechte nach § 3 AVBFernwärmeV dazu geführt, dass das Unternehmen EVW Wenzelbach insolvent wurde und die Wärmeversorgung der verbliebenden Kunden prekär geworden ist.² Es entspricht nicht dem Interesse des Verbraucherschutzes, wenn die Inanspruchnahme von Sonderrechten einzelner Verbraucher dazu führt, dass andere Verbraucher letztlich die Konsequenzen tragen müssen. Der AGFW hatte bereits frühzeitig darauf hingewiesen, dass § 3 AVBFernwärmeV die Versorgungssicherheit gefährdet.³

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die AGFW-Stellungnahmen zu den Referentenentwürfen vom 30. Juli 2024⁴ und vom 25. Juli 2022⁵ verwiesen.

² ener|gate messenger, vom 11. März 2024: „Bayerischer Wärmeversorger meldet Insolvenz an.“

³ AGFW-PM vom 26. Juli 2024: „Regensburger Landgerichts-Urteil torpediert Versorgungssicherheit“.

⁴ AGFW-Stellungnahme vom 20. August 2024, S. 10 ff. zu § 3 AVBFernwärmeV-Entw.

⁵ AGFW-Stellungnahme vom 26. August 2022, S. 6 ff. zu § 3 AVBFernwärmeV-Entw.

3. Gestaltung von Preisänderungsklauseln (§ 24 AVBFernwärmeV)

Der aktuelle Entwurf sieht nunmehr vor, dass Kosten- und Marktelement der Preisänderungsklausel im Regelfall zu gleichen Teilen gewichtet werden sollen. Der AGFW plädiert dafür, keine näheren Vorgaben für die Gewichtung aufzustellen.

Es besteht kein Erfahrungssatz, dass eine gleiche Gewichtung von Kosten- und Marktelement sinnvoll und verbraucherfreundlich ist. Entwickeln sich die Marktverhältnisse ungünstiger als die konkreten Kosten des Unternehmens, führt dies dazu, dass die Wärmepreise höher sind als bei einer bislang branchenüblichen Untergewichtung des Marktelements. Genau dieser Effekt lässt sich derzeit beobachten. Nachdem sich die Brennstoffpreise, insbesondere die Gaspreise bereits wieder beruhigt haben, bewegt sich der Wärmepreisindex noch auf einem hohen Niveau. Daher besteht die Gefahr, dass eine zu kleinteilige Regelung der Vorgaben an die Preisänderungsklausel kontraproduktiv ist.

4. Bürokratische Informationspflichten

Nach wie vor enthält der Entwurf eine immense Anzahl an bürokratische Informationspflichten. Bei diesen Pflichten erschließt sich mitunter gar nicht der Sinn der Informationsbedürftigkeit. Ganz im Gegenteil führt die Informationsflut beim Kunden zu Überdross (*information overload*).

Außerdem ist zweifelhaft, ob die für die Beurteilung des Erfüllungsaufwands angesetzten Kosten zutreffend ermittelt worden sind. Der AGFW geht davon aus, dass erheblich höhere Kosten zur Umsetzung der Neuregelungen anfallen werden. Damit werden die Versprechen der Politik zum Abbau der Bürokratiekosten einmal mehr nicht berücksichtigt. Außerdem ist daran zu erinnern, dass die staatlich veranlassten Bürokratiekosten über kurz oder lang in die Wärmepreise einfließen und damit letztendlich von den Kunden zu tragen sind. Die Verfasser der ursprünglichen AVBFernwärmeV bekannten sich noch zu dem Leitbild an „einer möglichst kostengünstigen Versorgung“ und betonten diesbezüglich ein besonderes öffentliches Interesse (BR-Drucks. 90/80, S. 32).

Ihr Ansprechpartner

Dr. Norman Fricke
Bereichsleiter „Recht und Europa“
Tel: 069 6304-207
E-Mail: n.fricke@agfw.de

Dipl.-Kfm. John A. Miller
Stv. Geschäftsführer und Bereichsleiter
„Energiewirtschaft und Politik“
Tel: 069 6304-352
E-Mail: j.miller@agfw.de

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e.V.

Stresemannallee 30, D-60596, Frankfurt am Main
Postfach 70 01 08, D-60551, Frankfurt am Main

Anschrift Büro Berlin:
Schumannstraße 2, D-10117, Berlin-Mitte

Telefon: +49 69 6304-1
Fax: +49 69 6304-391
E-Mail: info@agfw.de
Internet: www.agfw.de

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen mehr als 700 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Energiedienstleister sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmeanschlusswertes.

Der AGFW ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer R001096 geführt.

© copyright
AGFW, Frankfurt am Main