

Stellungnahme

Entwurf vom 28. November 2024 zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) und zur Aufhebung der Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte (FFVAV)

Berlin, 04.12.2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-267
steinhauser@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum überarbeiteten Entwurf zur Änderung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) und zur Aufhebung der Verordnung über die Verbrauchserfassung und Abrechnung bei der Versorgung mit Fernwärme oder Fernkälte (FFVAV) [Bearbeitungsstand: 28.11.2024] Stellung beziehen zu können. Die Stellungnahmefrist war für eine tiefgreifende Prüfung des Verordnungsentwurfes zu kurz. Wir behalten uns daher ausdrücklich vor, im weiteren Verfahren ergänzende Eingaben zu machen.

Vorbemerkungen: Rolle des Handwerks in der Energie- und Wärmewende

Deutschland will bis 2030 seine Treibhausgasemissionen erheblich reduzieren – und bis 2045 die Klimaneutralität erreicht haben. Das Handwerk unterstützt diese politische Zielsetzung. Dabei nimmt es eine Doppelrolle ein: Einerseits ist das Handwerk selbst Energieverbraucher, andererseits spielt es bei der Umsetzung der Energiewende eine zentrale Rolle: In den nächsten Jahren müssen große Mengen an Solarmodulen installiert, Windräder aufgestellt, Gebäude gedämmt und Heizungen ausgetauscht werden. Für den Ersatz von Autos mit Benzin- oder Dieselmotoren durch Elektrofahrzeuge ist der entschlossene Ausbau der Ladeinfrastruktur erforderlich. Die Betriebe stehen bereit für die Lösung dieser Herausforderungen und deren erfolgreiche Umsetzung.

Um die ökologische Transformation im Betrieb zu schaffen, braucht es handwerksfreundliche Rahmenbedingungen. Im kleinbetrieblich bis mittelständisch geprägten Handwerk gibt es energieintensive Tätigkeiten, die für die Gesellschaft unverzichtbar sind – etwa die Reinigung für Krankenhäuser und Pflegeheime oder die wohnortnahe Versorgung mit Lebensmitteln. Diese Handwerke brauchen passfähige Instrumente und Unterstützungsleistungen, um beispielsweise die Wärmeversorgung der Betriebsstätten klimafreundlich umzustellen oder den Fuhrpark zu elektrifizieren.

Das Handwerk ist der Schlüssel zur Energie- und Wärmewende und nimmt dabei eine Doppelrolle ein: Die **Betriebe sind Umsetzer und Gestalter der Transformation, sie sind aber auch Betroffene und müssen sich selbst transformieren.**

Um die Transformation zu schaffen, muss Politik das *gesamte* Handwerk mitnehmen. Aus diesen beiden beschriebenen Rollen heraus sind unsere Anmerkungen zu dem vorliegenden Änderungsentwurf entstanden.

Allgemeine Anmerkungen

Die geplante Änderung der AVBFernwärmeV weist unseres Erachtens richtige Schritte auf, um Verbraucherrechte und Transparenz zu stärken und die Grundlage für die Stabilisierung des wirtschaftlichen Rahmens für einen effizienten Ausbau und die Dekarbonisierung der Wärmenetze sowie zur Anpassung an die fortschreitende Digitalisierung zu legen.

Zwar enthält der vorliegende Verordnungsentwurf einige Verbesserungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf vom 25. Juli 2024. Dennoch bleibt unser Eindruck, dass der vorliegende Entwurf der AVBFernwärmeV ein erhebliches Potenzial zur Auflösung der derzeitigen Verunsicherung und negativen Entwicklung des dezentralen Wärmemarktes ungenutzt lässt. Trotz gut gemeinter Ansätze für mehr Transparenz und Flexibilität sehen wir die Gefahr, dass der Verordnungsentwurf **die Verunsicherung bei Immobilienbesitzern und Investoren durchzunehmend komplizierte Regelungen steigert**. Dadurch könnte die angestrebte Wärmewende noch weiter verzögert werden.

Zudem stellen sich uns weiterhin folgende **fundamentale Fragen, deren Beantwortung offen bleibt**:

- Welchen Nutzen haben Musterberechnungen und Erläuterungen zum Wärmepreis, wenn die Erstvertragslaufzeit noch immer zehn Jahre beträgt, ein Systemwechsel jedenfalls sehr kompliziert ist und der Wettbewerb bei Fernwärmeanbietern und Wärmenetzbetreibern fehlt?
- Wie realistisch ist ein Wechsel zu dezentralen Wärmeversorgungslösungen, wenn der Fernwärmeversorger Ausgleichszahlungen in „angemessener Höhe“ verlangen darf und somit ein unkalkulierbares finanzielles Risiko mit einem Wechsel verbunden ist?
- Wie wettbewerbsfähig ist eine Fernwärme, die auf monopolistischen Strukturen der Wärmeerzeugung und -einspeisung beruht und über eine Fernwärmesatzung oder einen kommunalen Anschlusszwang abgesichert ist?
- Wie zeitgemäß ist eine Fernwärmeverordnung, in der z.B. kalte Fernwärme keine Rolle spielt?

Nah- und Fernwärme sind durchaus wichtige Faktoren einer künftig dekarbonisierten Energieversorgung, es muss allerdings sichergestellt bleiben, dass sich **der Kunde freiwillig und ohne Einschränkungen für dessen Nutzung entscheiden** darf. Dahingehend negative Erfahrungen mit kommunaler Energieversorgung, die auf **Anschluss- und Benutzungszwänge sowie Verbot lokaler Alternativen** setzt, rufen **berechtigte Zweifel hervor und werden von uns abgelehnt**.

Wettbewerb im Fernwärmemarkt

Nah- und Fernwärme werden einen wichtigen Beitrag zur Wärmewende leisten können. In vielen Fällen werden jedoch auch dezentrale Lösungen eine bedeutende Rolle spielen, insbesondere, wenn man die technische Integration von Energie- und Wärmeversorgung in Betracht zieht. Die Verbraucher sollten stets die Wahlfreiheit haben, für welche Wärmetechnologie sie sich entscheiden. **Anschluss- und Benutzungszwänge sind aus Sicht des Handwerks daher unbedingt zu vermeiden**, da sie die Verbraucher entmündigen,

den Wettbewerb einschränken und technologieoffene Innovationen behindern. Dieses ist entscheidend, denn sonst gelingt es nicht, die dringend benötigte Akzeptanz für die Wärmewende zu erreichen.

Nur ein funktionierender Wettbewerb – oder, falls notwendig, durch Regulierung geschaffene „wettbewerbsähnliche“ Ergebnisse – im Fernwärmemarkt stellt sicher, dass die effizientesten Technologien zum Einsatz kommen. Dadurch werden niedrige Preise für die Endkunden gewährleistet.

Bedauerlicherweise enthält der Änderungsentwurf der AVBFernwärmeV **keine Obergrenze für Fernwärmepreise und ebenso keine Einführung einer Preisaufsicht**. Diese Aspekte sind aber bedeutsam: Fernwärme wird im offenen Wettbewerb mit anderen Lösungen ein wichtiger Teil der Wärmewende sein. Der weit überwiegende Teil wird aber mit dezentralen Wärmelösungen vervollständigt werden müssen. Die notwendige Diversifizierung erfordert klare Grenzen für den Verantwortungsbereich der Energieversorger, insbesondere bei handwerksrelevanten Dienstleistungen und Kernmärkten. Fernwärmemonopole müssen einer wirksamen Preiskontrolle durch die Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden unterliegen.

Aus Sicht des Handwerks sollte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) diesbezüglich mutiger auftreten und die Vorschläge der Monopolkommission für einen wettbewerbsfähigeren Fernwärmemarkt (Kapitel V im [Hauptgutachten XXV „Wettbewerb 2024“ der Monopolkommission](#)) vollumfänglich unterstützen und in der Novellierung berücksichtigen.

Die Monopolkommission hat hier darauf hingewiesen, dass es bei Fernwärme keinen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern gibt. Der Systemwettbewerb wird sogar weiter eingeschränkt, da Öl- und Gasheizungen in Zukunft weitgehend vom Markt verschwinden werden. Die Monopolkommission befürchtet, dass die Marktposition der Fernwärmeunternehmen durch kommunale Wärmeplanung noch stärker wird. Der aktuelle Regulierungsrahmen reicht laut Monopolkommission daher nicht aus, um diese Wettbewerbsmängel zu lösen. Weiterhin befürchtet die Monopolkommission, dass durch die Monopolstellung der Fernwärme die Akzeptanz für die Wärmewende in der Bevölkerung schwinden könnte.

Die Monopolkommission empfiehlt die Trennung des natürlichen Netzmonopols von der Wärmeproduktion und dem Vertrieb. Dies würde für Wettbewerb sorgen und regulatorische Eingriffe auf der Endkundenebene überflüssig machen. Die Schaffung einer Tarifvielfalt, wie sie etwa im Strom- und Gasmarkt existiert, wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dieser reicht jedoch bei weitem nicht aus. Doch auch hier muss die Preisgestaltung nachvollziehbar sein. Warum Fernwärmeversorgungsunternehmen für grüne Fernwärme aus unvermeidbarer Abwärme höhere Preise als bei herkömmlichen Tarifen verlangen sollen können, erschließt sich nicht unmittelbar.

Langfristig empfiehlt die Monopolkommission, auch wettbewerbsstrukturelle Eingriffe ins Marktdesign zu prüfen. Daher empfiehlt die Monopolkommission die Trennung des natürlichen Netzmonopols von der Wärmeproduktion und dem Vertrieb. Dies würde für Wettbewerb sorgen und regulatorische Eingriffe auf der Endkundenebene überflüssig machen.

Verbesserungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf

- Im Hinblick auf die **Transparenz der Vertrags-, Be- und Abrechnungsunterlagen** sind Bestimmungen und Anforderungen formuliert, vergleichbar mit Strom- und Gasabrechnungen. Das ist ein richtiger Schritt hin zu mehr Transparenz in den Fernwärmeverträgen. Fraglich bleibt aber, wie sich die variablen Verbrauchskosten in den Abrechnungen kalkulatorisch pro Kilowattstunde verändern und, ob die Unterlagen für angeschlossene Handwerksbetriebe sowie für Verbraucherinnen und Verbraucher letztlich auch verständlich sind.
- Bedauerlicherweise enthält der vorliegende Entwurf weder außerordentliche Kündigungsrechte noch einen **ausdrücklichen Verzicht auf Anschluss- und Benutzungszwänge**. Mit Blick auf die notwendige Diversifizierung der Wärmeversorgung wäre dies eine wichtige Klarstellung gewesen.

Ein erster Schritt in die richtige Richtung ist gleichwohl, dass die Versorgungsunternehmen ihrer Kundschaft die Möglichkeit einräumen müssen, eine **Anpassung der vertraglich vereinbarten Wärmeleistung während der Vertragslaufzeit vorzunehmen**. Die Anpassung der Leistung kann einmal jährlich mit einer Frist von vier Wochen zum Ende eines Kalendermonats erfolgen und bedarf keines Nachweises, sofern sich die Leistung **nicht um mehr als 50 Prozent** reduziert.

In § 3 Abs 2 ist eine Änderung der Wärmeleistung über 50 Prozent, sowie eine Kündigung des Vertrags mit zweimonatiger Frist formuliert, wenn eine andere Wärmeversorgung gemäß § 71 Abs. 1 des GEG eingesetzt wird. Dies könnte eine gute und vorteilhafte Lösung sein, sofern in diesen Fällen in der Praxis dann auch tatsächlich eine **Vertragsauflösung** möglich gemacht wird.

- Es ist grundsätzlich richtig, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern ein **Kündigungsrecht** eingeräumt wird, wenn sie alternative und GEG-konforme dezentrale Wärmeversorgungslösungen – etwa mit Wärmepumpen – wählen. Es bleibt aber festzuhalten, dass eine konsequente Umsetzung von Wahlfreiheit deutlich weniger kompliziert wäre. Dennoch ist es als Verbesserung zu werten, dass ein **Ausstieg aus der zentralen** Wärmeversorgung mit einer GEG-konformen Heizung möglich ist.
- In § 3 Abs. 3 wird für **Neubauten und die erstmalige Nutzung neuer Wärmenetze** der vorhergehende Abs. 2 wieder zurückgenommen. Dies könnte sich für dezentrale Heizungen nachteilig auswirken, wenn durch Zwangsvorgaben die Nutzung des Wärmenetzes vorgegeben ist. **Auch hier bleibt es dabei, dass auf Zwangsmaßnahmen jeglicher Art verzichtet werden sollte!**

Im Fall eines Neubaus mit sehr geringeren Energieverbräuchen, müsste der Wärmebedarf ohnehin vertraglich entsprechend angepasst sein.

- Im § 24 **Preisänderungsklausel** sind die Berechnungen (Nutzung von Indizes oder realen Kostensteigerungsursachen) sowie formalen und darzustellenden Vorgaben hinsichtlich maximaler Transparenz gut und ausreichend formuliert. Allerdings ist kein außerordentliches Kündigungsverfahren innerhalb der regulären Laufzeit für Kunden vorgesehen, es sei denn, man baut GEG-konforme Technik

ein, um auf die Fernwärme zu verzichten. **Hier braucht nach wie vor eine wirksame Preiskontrolle, um Monopolpreise zu vermeiden!**

- Die Auflistung der notwendigen Inhalte von Abrechnung ist § 25 a ist ebenfalls ein erster positiver Schritt für mehr Transparenz in der Preisgestaltung.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere nachfolgenden Eingaben zum ursprünglichen Verordnungsentwurf vom 25. Juli 2024.

Rechtsicherheit für bestehende, projektierte oder geplante, dezentrale und klimafreundliche Wärmeerzeugungs- und Kälteanlagen in Gebäuden

Aus unserer Sicht muss es mehr Rechtsicherheit für bestehende und projektierte bzw. geplante, dezentrale und klimafreundliche Wärmeerzeugungs- und Kälteanlagen in Gebäuden geben, die erneuerbare Energien in dem nach dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) vorgeschriebenen Umfang nutzen.

Immobilienbesitzer, die ihre Gebäude oder ihre Wohnung schon heute oder zukünftig mittels einer dezentralen und GEG-konformen Technologie beheizen oder kühlen, müssen dauerhaft vor nachträglich beschlossenen oder rechtswirksam werdenden Fernwärmesatzungen und Anschluss- und Benutzungszwängen geschützt werden!

Aus diesem Grunde muss zum Laufzeitende des Liefervertrages für Fernwärme die Option bestehen, auf dezentrale Lösungen umsteigen zu können. Laut § 3 Absatz 2 AVB-FernwärmeV des vorliegenden Entwurfes ist der Kunde berechtigt, eine Anpassung an seinen tatsächlichen Bedarf zu verlangen, soweit er ggü. dem Fernwärmeverorgungsunternehmen nachweist,

1. den Wärmebedarf teilweise durch andere Wärmeversorgung als durch Fernwärme in Erfüllung des § 71 Absatz 1 GEG (mind. 65 Prozent erneuerbare Energie) zu decken, wenn das Fernwärmenetz nicht den Anforderungen nach § 29 bis 32 Wärmeplanungsgesetz (WPG) entspricht (Anm.: Grundsätzlich müssen Fernwärmenetze ab 2030 mindestens 30 Prozent und ab 2040 mindestens 80 Prozent Anteil an erneuerbarer Energie aufweisen; Fristverlängerungen durch die Länder sind möglich. Neue Fernwärmenetze müssen ab 2025 mind. 65 Prozent erneuerbare Energien, alle Wärmenetze bis 2045 zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien gespeist werden.) oder
2. dass er durch Effizienzmaßnahmen (z.B. energetische Gebäudesanierung und Betriebsoptimierung) oder geänderte Nutzungsanforderungen dauerhaft weniger Leistung benötigt.

Der Kunde wäre im Fall nach § 3 Absatz 2 Nummer 1 (das Wärmenetz erfüllt nicht die geltenden rechtlichen Anforderungen nach § 29 bis § 32 Wärmeplanungsgesetz (WPG)) auch berechtigt, innerhalb von 3 Monaten zum Ende des Kalendermonats den

Versorgungsvertrag zu kündigen, sofern er seinen Wärmebedarf vollständig gem. § 71 Absatz 1 GEG deckt.

Die Einschränkung in §3 Absatz 2 Ziffer 1., dass der Verbraucher nur dann den Leistungsbezug durch den Einsatz eines anderen Wärmerzeugers absenken kann, wenn die Fernwärme nicht den Anforderungen der §§ 29-32 WPG entspricht, sollte gestrichen werden:

„1. den Wärmebedarf teilweise durch eine andere Wärmeversorgung als durch Fernwärmeversorgung in Erfüllung der Anforderung aus § 71 Absatz 1 Gebäudeenergiegesetz zu decken ~~und die bestehende Fernwärmeversorgung über ein Wärmenetz erfolgt, das nicht die jeweils geltenden rechtlichen Anforderungen nach § 29 bis § 32 Wärmeplanungsgesetz und Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung, ABl. L 231 vom 20.9.2023, Seite 1) erfüllt oder...“~~

Zumindest jedoch muss das Wort „und“ in §3 Absatz 2 Ziffer 1. in Anlehnung an §71 Abs. 2 GEG (Gleichwertigkeit) gestrichen und durch das Wort „oder“ ersetzt werden:

*„1. den Wärmebedarf teilweise durch eine andere Wärmeversorgung als durch Fernwärmeversorgung in Erfüllung der Anforderung aus § 71 Absatz 1 Gebäudeenergiegesetz zu decken ~~und~~ **oder** die bestehende Fernwärmeversorgung über ein Wärmenetz erfolgt, das nicht die jeweils geltenden rechtlichen Anforderungen nach § 29 bis § 32 Wärmeplanungsgesetz und Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung, ABl. L 231 vom 20.9.2023, Seite 1) erfüllt oder...“*

Das WPG fordert von den Fernwärmebetreibern, bis zu bestimmten Stichjahren vorgegebene Anteile erneuerbarer Energien in ihren Wärmenetzen zu garantieren. Nach § 29 WPG müssen in bestehenden Wärmenetzen bis zum Jahr 2030 mindestens 30 Prozent und bis zum Jahr 2040 mindestens 80 Prozent erneuerbare Wärmequellen eingebunden werden. Auf Antrag können Fristverlängerungen bis zum Jahr 2034 bzw. 2044 gewährt werden. Dagegen müssen dezentrale Wärmeerzeuger nach § 71 GEG spätestens mit dem Vorliegen des kommunalen Wärmeplans (spätestens bis zum 30. Juni 2028) mindestens 65 Prozent erneuerbare Energien zur Deckung des Wärmebedarfs einbinden. Mit dezentralen Wärmeerzeugungslösungen könnte – ohne diese Einschränkung – die 65-Prozent-EE-Anforderung aus dem GEG also schneller umgesetzt werden.

In § 3 Absatz 5 wird dem Fernwärmeversorgungsunternehmen bei Kündigung innerhalb der Erst-Vertragslaufzeit die Möglichkeit eingeräumt, Ausgleichzahlungen in angemessener Höhe einzufordern. De facto handelt es sich hierbei um ein „Abschreckungsinstrument“, um Immobilienbesitzer vom Wechsel zu dezentralen Wärmeversorgungslösungen unter Nutzung erneuerbarer Energien abzubringen, da der unbestimmte Begriff „in angemessener Höhe“ ein unkalkulierbares finanzielles Risiko birgt. Ausnahmen sollen nur bei Kleinstnetzen (kleiner als 20 MW) gelten. Die Ausgleichszahlung darf nicht einseitig vom Fernwärmeversorgungsunternehmen festgelegt werden, ohne dass diese Kostentstellung einer öffentlichen Kontrolle unterliegt!

Bis zur Umsetzung der § 29 bis 32 WPG (Fernwärmenetze mit entsprechendem Anteil Erneuerbarer Energien) wäre der Kunde nach AVBFernwärmeV berechtigt, die eigene

Wärmeversorgung anteilig oder vollständig durch ein dezentrales Wärmeversorgungssystem gem. § 71 GEG zu decken.

Fraglich ist jedoch, inwieweit eine kommunale Fernwärmesatzung oder Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang an ein Fernwärmenetz ohne entsprechenden Anteil an erneuerbaren Energien die Bundesverordnung AVBFernwärmeV aushebeln kann.

Ebenso ist die nachhaltige Auswirkung der Kündigungsoption des Kunden und möglicher Rechtsanspruch auf Wärmeversorgungsoptionen gem. GEG bzw. § 3 AVBFernwärmeV zu hinterfragen. Welchen rechtlichen Status erhalten bestehende dezentrale, GEG-konforme Heizungsanlagen über 2025/ 2030 hinaus, wenn z.B. bei Betreiben einer vorhandenen Wärmepumpe oder Hybridanlage ein Fernwärmenetz konform der Kommunalen Wärmeplanung (KWP) nach WPG nachqualifiziert sowie eine Fernwärmesatzung bzw. ein kommunaler Anschluss- und Benutzungszwang beschlossen wird? Vor diesem Hintergrund werden Kunden eine derzeitige Investition in moderne und umweltschonende Heiztechnik aufschieben, was nicht im Sinne der Wärmewende sein kann.

Verbraucherrechte stärken und nicht beschneiden

Bei den **Veröffentlichungspflichten** nach § 1a AVBFernwärmeV ist das Ziel erkennbar, den Neukunden in die Lage zu versetzen, sich ein Bild von der Güte der Leistung (EE-Anteil, Netzverluste etc.) zu machen und seine Kostenrisiken abzuschätzen. Es fehlt aber ein wesentlicher Teil der Risikoabschätzung, und das ist der Pfad in Richtung 2050. Diese Information ist wichtig für die daraus erwachsenden Änderungen des Grund- und Arbeitspreises, und sie ist wichtig für das Recht des Kunden auf „Abkopplung“, welches daran geknüpft ist, dass ein Wärmenetz die Anforderungen nach Art. 26 Abs. 1 und 2 EED verfehlt. Daher sollte der Versorger zumindest verpflichtet sein, den **Wärmenetzausbau und -dekarbonisierungsfahrplan nach § 32 WPG in verständlicher Form zur Verfügung zu stellen**. Das gilt insbesondere angesichts der (überlangen) Mindestvertragslaufzeit (s. u.) und in diesem Zeitraum geltenden Preisanpassungsmöglichkeiten seitens des Versorgers. Hinzukommen sollte zudem noch Sachstand / Monitoring, d.h., Ist-Zustand und Pfadeinhaltung mit Blick auf den nächsten Meilenstein des Art. 26 EED. Und schließlich sollte der Versorger verpflichtet sein zu belegen, dass er die Anforderungen eines effizienten Wärmenetzes erfüllt.

Die **Laufzeit für Erstverträge** von (unverändert) 10 Jahren bindet Kundinnen und Kunden unverhältnismäßig lange und schränkt deren Flexibilität ein, um auf Marktveränderungen zu reagieren oder auf technologisch sinnvollere und klimafreundlichere, dezentrale Heizmöglichkeiten umzusteigen. Die Vertragslaufzeiten sowie die Verlängerungszeiten sollten daher an die Laufzeiten der geltenden Gastarife angeglichen werden. Das würde die Fernwärmeversorgungsunternehmen zusätzlich animieren, kundenfreundliche Wärmeprodukte anzubieten.

Die **stillschweigende Vertragsverlängerung** im Anschluss wird im Entwurf zwar von fünf auf zwei Jahre verkürzt, ist aber im Sinne des Verbraucherschutzes wenig sachgerecht.

Auch bei **Bestandsverträgen** sollten Kunden die Möglichkeit haben, ihren Fernwärmevertrag zu kündigen, wenn sie eine klimafreundlichere und kostengünstigere Alternative nachweisen können. Die bisherigen Regelungen in §3 Absatz 2 AVBFernwärmeV, welche

ein kurzfristiges Kündigungsrecht einräumen, sollten daher beibehalten werden. Diese Regelung trägt dazu bei, den Wettbewerb zu fördern und die Energiewende voranzutreiben, indem sie den Umstieg auf nachhaltigere Heizlösungen erleichtert. Eine Flexibilisierung der Vertragslaufzeiten und Kündigungsrechte würde somit nicht nur den individuellen Bedürfnissen der Kunden gerecht werden, sondern auch einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Zu begrüßen sind die Änderungen bei der klimafreundlichen Fernwärme: Versorger sollen nun spezielle Tarife für „grüne Fernwärme“ anbieten können. Dies bietet die Chance, dass Fernwärmeanbieter in grüne Fernwärmequellen investieren. Dabei sollte allerdings sichergestellt werden können, dass die Mehrerlöse aus den teureren Tarifen auch tatsächlich für Investitionen in grüne Fernwärme genutzt werden und, dass **Verbraucher darüber informiert werden, wenn ihr Fernwärmemix nicht mehr in Teilen grün** ist, z. B. weil der Versorger die erneuerbaren Wärmequellen anders vermarktet. Hier bietet § 2a Satz 3 AVBFernwärmeV einen entsprechenden Hebel.

Zukunftsfähigkeit der Fernwärme und Technologieoffenheit

Bereits im WPG der Bundesregierung fanden „**kalte Wärmenetze**“ – die technische Variante eines Wärmenetzes, das mit niedrigen Übertragungstemperaturen in der Nähe der Umgebungstemperatur arbeitet und daher sowohl Wärme als auch Kälte bereitstellen kann – keine Berücksichtigung. Auch die AVBFernwärmeV geht nicht explizit auf diese technische Variante ein, bei der im Gebäude des Anschlussnehmers eine Übergabestation auf Basis einer klassischen Grundwasser- bzw. Solewärmepumpe zum Einsatz kommt. Die Anlagen zeichnen sich durch die Möglichkeit aus, eine klassische Übergabestation für Nahwärme in die Anlage zu integrieren.

Hierzu sollte das AVBFernwärmeV entsprechend nachgebessert werden.

Technologieoffenheit, Wettbewerb und Verbraucherschutz

Bedauerlicherweise enthält der Änderungsentwurf der AVBFernwärmeV **keine Obergrenze für Fernwärmepreise und ebenso keine Einführung einer Preisaufsicht**. Eine **wirksame Kontrolle der Monopolstellung von Fernwärmeanbietern** ist jedoch unseres Erachtens unerlässlich. Voraussichtlich muss dazu nun in jedem Einzelfall das Bundeskartellamt bemüht werden, das ja bereits in der Vergangenheit im Zuge von Sektoruntersuchungen Handlungsbedarf festgestellt und Korrekturen angemahnt hatte (s. auch die Ausführungen unter „Allgemeine Anmerkungen“ weiter vorne in dieser Stellungnahme).

Fernwärme wird zwar im offenen Wettbewerb mit anderen Lösungen ein wichtiger Teil der Wärmewende sein. Der weit überwiegende Teil wird aber mit **dezentralen Wärmelösungen** vervollständigt werden müssen. Die **notwendige Diversifizierung** erfordert klare Grenzen für den Verantwortungsbereich der Energieversorger, insbesondere bei handwerksrelevanten Dienstleistungen und Kernmärkten. Fernwärmemonopole müssen

einer wirksamen Preiskontrolle durch die Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden unterliegen.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung von Anschluss- und Benutzungszwang ist in § 109 („Anschluss- und Benutzungszwang“) GEG verankert: *„Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen.“*

Da der Zweck des Klima- und Ressourcenschutzes mit einer GEG-konformen dezentralen Wärmeerzeugungsanlage bereits gegeben ist, entfällt unseres Erachtens eine wichtige Begründung für einen Anschluss- und Benutzungszwang. Eine derartige pauschale, verordnungsrechtliche bzw. satzungsmäßige Vorgabe lehnen wir daher grundsätzlich ab.

Die deutschen Fernwärmeversorger stehen nach eigenem Bekunden vor immensen Herausforderungen und müssen in den kommenden Jahren gewaltige Summen in den Ausbau und die Transformation der Fernwärme stecken, damit die Klimaziele in Deutschland erreicht werden können. Wie die Neuauflage 2024 des [Prognos-Gutachtens „Perspektive der Fernwärme“](#) gezeigt hat, liegt der Investitionsbedarf für die Betreiber von (Fern-) Wärmenetzen bis zum Jahr 2030 bei 43,5 Milliarden Euro – eine Summe, die die Unternehmen nur dann schultern können, wenn sie über Rechtssicherheit – und damit Investitionssicherheit – und einen geeigneten Förderrahmen verfügen. Was daher nicht geschehen darf, dass dieses zu Lasten derjenigen Haushalte geschehen, die qua kommunalem Anschlusszwang oder Fernwärmesatzung gezwungen werden, diese Kosten mitzutragen. Ein solches Vorgehen lehnen wir daher ab.

Zusammenhang von AVBFernwärmeV und Energie-Contracting

Bisher galt: „Nahwärme ist Fernwärme“. Nach dem Leitsatz des [BGH-Urteils vom 25.10.1989 \(VIII ZR 229/88\)](#) handelt es sich (auch) dann um Fernwärme, wenn aus einer nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers stehenden Heizungsanlage von einem Dritten nach unternehmenswirtschaftlichen Gesichtspunkten eigenständig Wärme produziert und an andere geliefert wird. Auf die räumliche Nähe der Anlage zu dem versorgten Gebäude oder das Vorhandensein eines größeren Leitungsnetzes kommt es dabei nicht an.

Durch den vorliegenden Änderungsentwurf der AVBFernwärmeV wird diese bewährte Rechtsprechung ausgehebelt. Nach dem neuen § 1 Abs. 4 Nr. 2 AVBFernwärmeV ist „Fernwärme“ die gewerbliche Wärmelieferung aus einem Wärmenetz. Ein „Wärmenetz“ wiederum wird als eine Einrichtung zur leitungsgebundenen Versorgung mit Wärme verstanden, die kein Gebäudenetz im Sinne des Gebäudeenergiegesetzes ist (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 7 AVBFernwärmeV i.V. mit § 3 Abs. 1 Nr. 17 WPG und § 3 Abs. 1 Nr. 9a GEG).

In § 1 Abs. 1 Satz 3 AVBFernwärmeV heißt es sodann, dass die AVBFernwärmeV auf die gewerbliche Lieferung von Wärme aus einem Gebäudenetz oder einer Wärmeerzeugungsanlage, die jeweils nicht im Eigentum des Gebäudeeigentümers stehen, entsprechend anzuwenden ist. Die AVBFernwärmeV findet auf Contracting-Fallgestaltungen

künftig also nicht mehr unmittelbare, sondern nur noch entsprechende (analoge) Anwendung.

Dass der Verordnungsentwurf die Regelungsmaterie aber zu sehr aus der Perspektive der Fernwärme betrachtet und das auch praktische Folgen hat, zeigt sich bei der Regelung zur Vertragslaufzeit (§ 32 AVBFernwärmeV). Hier hält der Verordnungsgeber an der Regelung aus seinem Entwurf 2022 fest, dass die Vertragslaufzeit nur dann maximal 10 Jahre betragen darf, wenn ein Hausanschluss neu hergestellt oder die vereinbarte Fernwärmeleistung wesentlich erhöht wird. In anderen Fällen wird die maximale Vertragslaufzeit von 10 Jahre auf 5 Jahre reduziert.

Da Contracting-Modelle mit einer Laufzeit von 5 Jahren sich wirtschaftlich nicht abbilden lassen, dürfte damit jedenfalls dem standardisierten Contracting-Geschäft mit Kleinkunden, bei dem die Vertragslaufzeit nicht individuell ausgehandelt werden kann, die rechtliche bzw. wirtschaftliche Grundlage entzogen sein.

Insoweit muss der Entwurf an dieser Stelle nachgebessert werden, so dass die Belange des Contracting ebenfalls Berücksichtigung finden.

Netzverluste

Die Regelung in § 1a Abs. 1 Nr. 5 AVBFernwärmeV, wonach die Netzbetreiber Informationen über die Netzverluste in Prozent, Kilowattstunden sowie in durchschnittlichen Kilowattstunden pro Kilometer der Fernwärmetrasse leicht auffindbar auf ihrer Internetseite veröffentlichen müssen, ist grundsätzlich begrüßenswert. Während einige der Versorger den Netzverlust heute bereits in Prozent ausweisen, veröffentlichen andere Versorger nur den Netzverlust in MWh, nicht jedoch die Wärme-Netzeinspeisung und die nutzbare Wärmeabgabe.

Fachhandwerksbetriebe berichten, dass sie in den bestehenden Fernwärmenetzen – sowohl das Rohrleitungsnetz als auch die im Gebäude liegenden Verbraucherkreisläufe betreffend – regelmäßig nach dem heutigen Stand unzureichend isolierte Leitungen vorfindet. Infolge dieser unzureichenden Isolierung kommt es zum Teil zu erheblichen Wärmeverlusten, welche unter Verwendung höherer Dämmdicken erheblich reduziert werden könnten.

Die früher in der Energieeinsparverordnung (EnEV) geregelten technischen Anforderungen an den Wärmeschutz innerhalb eines Gebäudes sind Anfang 2020 in [§ 69 GEG](#) übergegangen, welcher jedoch nur für zwei Szenarien Dämmvorgaben regelt: Begrenzung der Wärmeabgabe der Rohrleitungen bei Erstinstallation oder Ersatz und Nachrüstung bei bisher ungedämmten Leitungen in nicht beheizten Räumen.

Eine Pflicht zur Nachbesserung bei bestehenden Dämmungen in Verbraucherkreisläufen, die nicht den aktuell geltenden Vorgaben entsprechen, besteht unserer Kenntnis nach nicht. Für das Rohrleitungsnetz (Leitungssystem außerhalb von Gebäuden) gibt es unserer Kenntnis nach außerdem keine gesetzlichen Vorgaben für die Dämmung bzw. existieren erst seit einigen Jahren zumindest DIN-Normen für vorgedämmte Rohrsysteme und VDI-Richtlinien hinsichtlich der Dämmung aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dabei können Fernwärmeversorger die Zusatzkosten für den Mehrbedarf

an Energie, welche zur Erzeugung eingesetzt werden muss, indirekt über den Preis auf die Verbraucher umlegen, während Gebäudeeigentümer anfallende Kosten vollständig auf ihre Mieter umlegen können, sodass in beiden Fällen kein Anreiz für eine entsprechende Nachdämmung gegeben ist.

Zwar sollen die Regelungen der AVBFernwärmeV für mehr Transparenz sorgen, unserer Ansicht nach sollten aber auch **Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz des Fernwärmenetzes geschaffen** und in die Verordnung mit aufgenommen werden, wobei diese nicht zu Lasten der Verbraucher gehen dürfen. Als eine Art „Effizienzkriterium“ denkbar wären beispielsweise **Maximalwerte für Netzverluste** vergleichbarer Netze oder über eine Pflicht zur Nachdämmung bestehender Rohrsysteme und Verbraucherkreisläufe.

Ansprechpartnerin: Michaela Steinhauser

Bereich: Wirtschaftspolitik

+49 30 20619-267

terton@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de