

Berlin, 20. August 2024

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz: Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Entwurf. Wir weisen darauf hin, dass eine Frist von drei Wochen in der Haupturlaubszeit knapp bemessen ist. Gegebenenfalls wird die DIHK daher weitere Aspekte nachreichen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Viele Unternehmen – vor allem im Bereich Handel und Dienstleistungen, aber auch Industriebetriebe – nutzen Fernwärme zur Deckung des eigenen Wärmebedarfs. Anders als bei anderen leitungsgebundenen Energieinfrastrukturen handelt es sich bei der Fernwärme nicht nur um ein natürliches Monopol, sie ist auch weder reguliert noch liberalisiert. Daher spielen Transparenz und Schutz der angeschlossenen Unternehmen eine herausragende Rolle.

Die DIHK weist darauf hin, dass viele Fernwärmeanbieter an den meisten Stellen zu abweichenden Einschätzungen kommen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ergibt sich folgende Kurzeinschätzung des Referentenentwurfs:

- Es ist grundsätzlich richtig, dass das BMWK die Verordnung novelliert und damit mehr Transparenz und Kostensicherheit hergestellt werden soll, da die Energiekrise Probleme bei Preistransparenz aufgeworfen hat.
- Die Neuregelungen der Preisänderungsklauseln gehen in die richtige Richtung. Aus Sicht der Abnehmer könnten die Formulierungen klarer und die Fristen länger sein. Zudem sollten Preissenkungen genauso schnell beim Kunden ankommen wie Preiserhöhungen, und die Methodik noch klarer formuliert werden.
- Die zusätzlichen Informations- und Veröffentlichungspflichten der Fernwärmeversorger bringen mehr Transparenz. Positiv ist insbesondere die Veröffentlichung des CO₂-Fußabdrucks der Fernwärme und die Verknüpfung mit dem Herkunftsnachweisregister. Allerdings benötigen die Unternehmen die Angabe CO₂ je kWh oder MWh.

- Teilweise gehen die Anforderungen aber auch zu weit. Nicht alle Informationen sind für Abnehmer von Fernwärme tatsächlich relevant. Hier sollte noch einmal stärker selektiert werden.
- Eine Novelle der AVB ist schon lange angekündigt. Abnehmer wie Anbieter warten auf Planungssicherheit. Daher sollte sie so rasch wie möglich, gerne zum Jahreswechsel, in Kraft treten.
- Die DIHK setzt sich zudem für eine stärkere Preiskontrolle ex post ein. Diese sollte auf Bundesebene liegen, um eine Einheitlichkeit sicherzustellen und mit der nächsten EnWG-Novelle umgesetzt werden. Auch ein Register zur Fernwärme wäre sinnvoll, ersetzt aber eine wirksame Preiskontrolle jedoch nicht.

B. Allgemeine Ausführungen

Bis 2045 soll Deutschland klimaneutral sein. Dies setzt voraus, dass auch die Gebäudewärme der Unternehmen sowie der privaten Haushalte (weitgehend) klimaneutral ist. Fernwärme kann und sollte hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Zehntausende Betriebe in ganz Deutschland, insbesondere in den Bereichen Handel und Dienstleistungen, sind bereits an ein Wärmenetz angeschlossen.

Nur mit einer breiten Akzeptanz bei Unternehmen kann die Wärmewende gelingen. Aus Sicht der DIHK ist es daher essenziell, dass die Wärmeversorgung bezahlbar ist. Schließlich sollen Nah- und Fernwärmenetze künftig eine noch stärkere Rolle einnehmen. Solche Netze sind ein wichtiger Baustein in einem resilienten, effizienten und klimafreundlichen Wärmesystem. Im Sinne der Kundenakzeptanz und der Bezahlbarkeit ist es daher positiv, dass das BMWK die Novelle der AVBFernwärmeV mit dem Referentenentwurf anschiebt. Ein noch stärkeres Gewicht sollte auf Verbraucherfreundlichkeit gelegt werden, insbesondere auf transparente und faire Vertrags- und Preisbildungsbedingungen.

In den letzten Monaten haben stark fluktuierende Energiepreise noch einmal die Problematik der aus Sicht der Nutzer intransparenten Preisbildung und Indexierung bei der Fernwärme vor Augen geführt. Daneben ist es aus unserer Sicht wichtig, eine wirksame Preisaufsicht und -kontrolle auf Bundesebene einzuführen. Mehr Transparenz würde auch ein entsprechendes Register herstellen können. Auch regen wir eine stärkere Öffnung der Wärmenetze für weitere Einspeiser an.

Zudem gewinnen der Energiemix und der tatsächliche CO₂-Fußabdruck der gelieferten Wärme für Unternehmen immer mehr an Bedeutung, vor allem auch mit Blick auf die Reportinganforderungen aus der CSRD und der Taxonomie. Hier ist es positiv, dass sich der Referentenentwurf dieses Themas annimmt. Dies wird für mehr Akzeptanz der Fernwärme in den Unternehmen führen. Allerdings besteht auch hier noch Verbesserungsbedarf, damit die Abnehmer der Wärme auch ihren Reportingpflichten genügen können.

Erstmals schafft die Verordnung auch die Möglichkeit, unterschiedliche Wärmeprodukte für verschiedene Kundengruppen zu entwickeln und anzubieten, was grundsätzlich positiv ist. Wir regen an, eine generelle Wahlmöglichkeit für Abnehmer zu schaffen. Diese sollten immer die Möglichkeit bekommen, ein Basisprodukt zu wählen, welches den gesetzlichen Dekarbonisierungsvorgaben genügt, aber nicht darüber hinausgeht.

Wir empfehlen außerdem, das Wort Hausanschlüsse durch Anschlüsse zu ersetzen, da in der Praxis dieselben Regelungen für die Anschlüsse von Gewerbeimmobilien an ein Wärmenetz gelten.

C. Zu den einzelnen Regelungsinhalten

§ 1 Gegenstand der Verordnung, Begriffsbestimmungen

Die Ergänzung in Absatz 2 zu Industrieunternehmen ist grundsätzlich positiv. Da die Verordnung aber keine Definition eines Industriebetriebs vornimmt und auch auf keine sonstige Definition verweist, bleibt durch den unbestimmten Rechtsbegriff „im Regelfall“ erhebliche Unklarheit erhalten. Wir plädieren daher dafür, „im Regelfall“ zu streichen, um Rechtssicherheit für Anbieter wie Abnehmer herzustellen oder auf eine geeignete Definition eines Industriebetriebs abzustellen.

In jedem Fall sollte klargestellt werden, dass die Lieferung von Wärme von einem Industriebetrieb an einen anderen nicht von der Verordnung erfasst wird.

Grundsätzlich ist es richtig, die Anwendung der AVBFernwärmeV auch für die gewerbliche Lieferung von Wärme aus einem Gebäudenetz oder einer Wärmeerzeugungsanlage zu erstrecken. Wir weisen allerdings darauf hin, dass die Anwendung von § 1a Absatz 2 sowie der §§ 2 bis 34 auch in solchen Fällen, insbesondere bei kleineren Netzen, problematisch sein und Projekte unwirtschaftlich machen kann. Hier sollte die Verordnung mit De-minimis-Schwellen für kleine Netze arbeiten.

An dieser Stelle stellt sich zudem die Frage, ob die Definition eines Kleinstnetzes richtig gewählt ist. Aus unserer Sicht kann sie gerade im ländlichen Raum neue Netze verhindern oder bestehende in ihrer Wirtschaftlichkeit gefährden.

§ 1a Veröffentlichungspflichten und § 2a Vorgaben zur Vermarktung

Die DIHK unterstützt die erweiterten Veröffentlichungspflichten grundsätzlich. Wichtig ist dabei für angeschlossene Unternehmen insbesondere der CO₂-Fußabdruck je kWh oder MWh für die eigene Nachhaltigkeitsberichterstattung. Die Ergänzungen in § 1a Absatz 1 Nummer 8b) und in § 2a Absatz 2 mit der Referenz auf das Gas-Wärme-Kälte-Herkunftsnachweisregister sind daher zentral aus Sicht der Wirtschaft. Damit die Informationen für Unternehmen, die von Berichtspflichten im Rahmen der Nachhaltigkeit oder Taxonomie betroffen sind, tatsächlich nutzbar sind, sollte der CO₂-Fußabdruck der Wärme je kWh oder MWh angegeben

werden. Wir regen zudem an, explizit in den beiden Paragraphen festzuschreiben, dass Zertifikate aus Kompensationen für den Nachweis der „grünen“ Fernwärme ausgeschlossen werden. Eine so begrünte Wärme ist z. B. im Rahmen der CSRD nicht anerkennungsfähig.

Die im Entwurf vorgesehenen Veröffentlichungspflichten gehen nach Meinung der Fernwärmeunternehmen deutlich über das bisherige Maß hinaus. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, ob tatsächlich alle der vorgeschlagenen Informationen praktische Relevanz haben. Dazu gehören z. B. Informationen über Maßnahmen zur Gewährleistung eines sicheren Betriebs des Wärmenetzes. Wir empfehlen daher zumindest die Aufnahme von De-minimis-Schwellen, um kleinere Netze von bestimmten Pflichten auszunehmen.

Unternehmen werden durch die AVBFernwärme nun teils mit drei verschiedenen Regelwerken zu CO₂-Emissionen konfrontiert:

- Laut Referentenentwurf AVBFernwärmeV ist die Carnot-Methode für die Veröffentlichungspflicht zu verwenden.
- Laut CO₂KostAufG ist die finnische Methode für die Kostenaufteilung zu verwenden.
- Laut GEG ist die Stromgutschriftenmethode für den Energieausweis zu verwenden.

Wir empfehlen hier dringend für einen Gleichlauf der Regelungen zu sorgen, um den Aufwand der Unternehmen zu reduzieren

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die konditionslose Einführung verschiedener Wärmeprodukte für unterschiedliche Kundengruppen problematisch. So könnte Wärme aus bestehenden grünen Anlagen gebündelt an einen Kunden oder eine Kundengruppe verkauft werden, ggf. zu einem höheren Preis. Für alle anderen Abnehmer würde der eigene Bezug hingegen grauer und die Kosten würden wegen des dann höheren CO₂-Preises steigen. Wir plädieren daher für eine Ergänzung des Paragraphen, dass kein Kunde Nachteile durch das Angebot verschiedener Produkte erleiden darf. Eine Streichung des Paragraphen halten wir nicht für zielführend, weil so ggf. zusätzliche Erzeugungsanlagen für grüne Wärme durch feste Abnahmeverträge mit einem oder mehreren Kunden nicht mehr finanziert werden können.

Wir regen außerdem an, dass ergänzend oder alternativ ein vom Kunden zum Beispiel mit seinen Daten aus dem Energieausweis individualisierbarer Preisrechner angeboten werden sollte (Absatz 3). In diesen Fällen sollten keine öffentlichen Musterberechnungen verpflichtend sein.

§ 2 Vertragsabschluss

Wir bitten um folgende Ergänzung in § 2 Absatz 2 Satz 1, um mehr Rechtssicherheit herzustellen:

*„Kommt der Vertrag dadurch zustande, dass Fernwärme aus dem Fernwärmenetz des Fernwärmeversorgungsunternehmens entnommen wird, so ist der Kunde verpflichtet, die Entnahme dem Fernwärmeversorgungsunternehmen unverzüglich **in Textform mitzuteilen.**“*

§ 3 Anpassung der Leistung

In diesem Paragrafen werden einige positive Anpassungen vorgenommen. So unterstützt die DIHK, dass nach Absatz 2 eine Leistungsanpassung auch immer eine Anpassung des Grundpreises nach sich zieht. Ebenfalls positiv ist, dass nach Absatz 2 Nummer 2 Energieeffizienzmaßnahmen anerkannt werden und eine entsprechende Anpassung der Leistung erfolgen kann.

Unverständlich ist aus unserer Sicht, warum der Kunde gegenüber dem Fernwärmelieferanten die Erfüllung/Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften nach § 71 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) nachweisen muss (Absatz 2 Nummer 1), während dies umgekehrt für das Fernwärmenetz nicht gilt. Wenn ein Fernwärmeversorger seinen Verpflichtungen nach Wärmeplanungsgesetz (WPG) nicht oder nicht vollständig nachkommen sollte, hat das Unternehmen das Recht, sich vom Wärmenetz abzukoppeln, um dann selbst die Vorgaben des GEG auf anderem Wege einzuhalten. Dies wird in Absatz 3 nochmals ausdrücklich bestätigt. Ein Nachweis gegenüber dem bisherigen Fernwärmelieferanten ist daher verzichtbar.

Der in Absatz 5 festgehaltene Entschädigungsgrundsatz für Wärmenetze unter 20 MW ist grundsätzlich nachvollziehbar. In der Praxis dürfte dies für den bisherigen Abnehmer der Fernwärme kaum überprüfbar sein, was der bisherige Anbieter an dieser Stelle geltend macht. Dies schafft für die Kunden erhebliche Rechtsunsicherheit und kann Abkopplungen von Wärmenetzen sogar verhindern. Wir bitten daher um weitere Ausführungen in der Verordnung, wie der Nachweis durch das Fernwärmeunternehmen zu erbringen ist. Eine Schwelle von 20 MW thermischer Leistung halten wir an dieser Stelle auch für zu hoch gegriffen.

§ 8 Baukostenzuschüsse

Aus Sicht der DIHK ist es unverständlich, warum in der AVBFernwärmeV ein Baukostenzuschuss von bis zu 70 Prozent möglich ist, in der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für den Netzanschluss und dessen Nutzung für die Gasversorgung in Niederdruck (NDAV) der Zuschuss aber auf 50 Prozent begrenzt ist. Wir regen daher an, den Wert von 70 auf 50 Prozent zu senken.

§ 18 Messung und § 20 Ablesung

Es ist nicht verständlich, warum nach § 18 Messeinrichtungen, die ab dem 5.10.2021 installiert werden, fernauslesbar sein müssen, aber der Anschlussnehmer gleichzeitig Zugang nach § 20 zur Ablesung gewähren muss. Bei fernauslesbaren Zählern benötigt der Wärmelieferant keinen Zutritt zur Ablesung. Die Regelung sollte daher entsprechend angepasst werden.

Wir regen zudem an: Einsparungen durch nicht mehr notwendige manuelle Ablesungen sollten im Grundpreis senkend Berücksichtigung finden.

§ 24 Preisänderungsklauseln

In diesem Paragrafen geht es nicht nur um Regelungen zur Preisänderung, sondern ganz allgemein auch um die Methodik der Preisermittlung. Wir regen zur besseren Lesbarkeit der Verordnung an, die Überschrift entsprechend zu ergänzen.

Fernwärmeversorger sollten sich bei der Ermittlung der Endkundenpreise ausschließlich an den Kosten der eingesetzten Energieträger orientieren und ihrem entsprechenden Verhältnis. Hier bleiben die Änderungen in Absatz 1, die sonst einige Klarstellungen in dieser Hinsicht bringen, dahinter zurück, weil z. B. von einer „angemessenen Genauigkeit“ gesprochen wird. Aus unserer Sicht sollte klargestellt werden, dass die jeweiligen tatsächlich realisierten Beschaffungskosten nach Ort, Zeitpunkt, Menge und Struktur in die Gesamtkosten angemessen eingerechnet werden. Damit würde vermieden, Brennstoffe indiziert einzukaufen, zu einem anderen Zeitpunkt gegenzuhandeln und fiktiv zur Abrechnung zu bringen.

Nach Absatz 2 können Fernwärmeversorger statt Indizes auch die tatsächlichen Kosten zugrunde legen. Damit bleibt dem Versorger erheblicher Spielraum gegenüber seinem Kunden. Auch eine kosteneffiziente Beschaffung der Energieträger für das Wärmenetz wird dadurch nicht angereizt. Die Bedeutung einer diversifizierten Beschaffungsstrategie hat die Energiekrise gerade erst vor Augen geführt. Der unbestimmte Rechtsbegriff „soweit die Kosten bei wirtschaftlicher Betriebsführung nicht hätten vermieden werden können“ bringt hier zu wenig Klarheit.

Das Sonderkündigungsrecht in Absatz 3 ist aus Sicht der DIHK grundsätzlich richtig. Wir halten die Kündigungsfrist innerhalb von vier Wochen nach dem Inkrafttreten der Preisänderung allerdings deutlich zu kurz bemessen. Innerhalb dieser Frist wird es kaum möglich sein, sich Gedanken über eine alternative Wärmeversorgung zu machen. Gleiches gilt für das Sonderkündigungsrecht nach Absatz 4. Wir empfehlen hier eine deutlich längere Frist, die dem Abnehmer die Suche nach einer alternativen Wärmequelle ermöglicht und gleichzeitig dem Fernwärmeversorger rechtzeitige Klarheit über eine Einstellung der Belieferung schafft. Acht Wochen könnten hierfür eine angemessene Frist sein.

Analog zu Stromtarifen sollten Erhöhungen und Senkungen symmetrisch nach Umfang, Höhe und Zeitpunkt erfolgen. Fernwärmeanbieter sollten zur automatischen Preissenkung bei Überschreitung eines Auslöselevels verpflichtet sein. Es bleibt unklar, warum nach Absatz 5 Preiserhöhungen innerhalb von zwei Wochen wirksam werden, Preissenkungen aber erst nach sechs Wochen. Wir plädieren für einen Gleichlauf der Fristen.

Es ist positiv, dass die kostenorientierten Beschaffungselemente sowohl Energie als auch Bereitstellung beinhalten. Wir empfehlen, für die Bereitstellung über die Netzinfrastruktur eine netzspezifische Erlösobergrenze oder Standardverzinsung vorzusehen. Dies würde zu mehr Transparenz für die Abnehmer führen und ihre Preissicherheit erhöhen. Gewinne aus der Wärmeversorgung sollten vor allem zu Reinvestitionen im Sinne der Transformation des Wärmenetzes genutzt werden und daher innerhalb der Sparte verbleiben.

Sofern durch einen Fuelswitch bereits erworbene Zertifikate ungenutzt bleiben und veräußert werden, sollten die Gewinne aus dem Verkauf dieser Zertifikate kostenmindernd in den Endkundenpreisen berücksichtigt werden.

Die Verordnung lässt den Wärmeversorgern einen großen Spielraum bei der Anwendung des Marktelements. Es wird z. B. keine Vorgabe gemacht, welche Größenordnung es einnehmen kann/muss. Wir bitten hier um eine entsprechende Begründung bzw. Klarstellung, weshalb die Verordnung auf eine solche Vorgabe verzichtet.

§ 24a Anpassung von Preisänderungsklauseln bei Energieträgerwechsel oder Änderungen der Beschaffungsstruktur

Es ist grundsätzlich verständlich, dass im Hinblick auf die Defossilisierung von Wärmenetzen eine entsprechende Klausel in die AVBFernwärmeV aufgenommen werden soll. Schließlich besteht eine erhebliche Investitionsnotwendigkeit in die grüne Wärme. Zudem können Kosten für die Umstellung regional sehr unterschiedlich ausfallen, weil z. B. Geothermiekosten von lokalen Gegebenheiten abhängen. Die vorgeschlagene Regelung geht allerdings einseitig zu Lasten der jeweiligen Abnehmer eines Wärmenetzes, weil es keine Deckelung der Kostensteigerung im Entwurf gibt. Die DIHK empfiehlt, entweder einen entsprechenden Deckel einzuführen oder den Kunden zumindest ein Sonderkündigungsrecht gemäß § 24, Absätze 3 und 4, einzuräumen, um die Abnehmer entsprechend zu schützen. Kommt es zu sehr hohen Kostensteigerungen, ist ggf. die Fernwärme nicht das effizienteste Mittel, um ein Gebiet zu dekarbonisieren. Daher wäre ein Deckel grundsätzlich gerechtfertigt, auch um einen Wettbewerb mit anderen Erfüllungsoptionen zu simulieren.

Sollte sich der Ordnungsgeber für einen Deckel einsetzen, könnten Kosten auch gestaffelt weitergegeben werden, um Belastungen zu strecken. In jedem Fall sollten für das Sonderkündigungsrecht Grund- und Arbeitspreis zusammen betrachtet werden. Erhöhungen des Grundpreises können schließlich auch Senkungen beim Arbeitspreis gegenüberstehen.

Generell empfehlen wir in solchen Fällen, dass der Anbieter den Kunden ein Basisprodukt anbieten muss, das die gesetzlichen Vorgaben erfüllt, aber nicht darüber hinausgeht. So muss die Fernwärme im Jahr 2030 zu 30 Prozent grün sein. Diese Anforderung kann dann im Basisprodukt erfüllt sein, der Anteil würde aber nicht darüber hinausgehen. Abnehmer würden so ein Wahlrecht erhalten, Anbieter bekämen die Möglichkeit, nicht von ihren Kunden benötigte Zertifikate ggf. weiterzuverkaufen und so zur Amortisation der Investition beizutragen.

§ 25 Abrechnung, Abrechnungsinformationen, Verbrauchsinformationen

Die Regelung in Absatz 2 ist für Abnehmer mit fernauslesbarem Zähler nicht sinnvoll. Wir empfehlen daher hier den Verweis aufzunehmen, dass dies nur für Fälle ohne einen solchen Zähler gilt.

§ 32 Laufzeit des Versorgungsvertrags

Die DIHK unterstützt, dass die Laufzeit der Erstverträge bei zehn Jahren im Rahmen der Novelle belassen werden soll. Dies stellt einen sinnvollen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen des Anbieters nach möglichst langer Abnahme auf der einen und den Bedürfnissen des Abnehmers nach Flexibilität und Wahlmöglichkeiten auf der anderen Seite dar.

D. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Sebastian Bolay

Leiter des Bereichs Energie, Umwelt, Industrie | 030/203082200 | bolay.sebastian@dihk.de

Erik Pfeifer

Leiter des Referats Betrieblicher Klimaschutz | 030/203082206 | pfeifer.erik@dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.