

VERBRAUCHERRECHTE IM WÄR- MEBEREICH VERBESSERN, MIE- TER BEI CO₂-BEPREISUNG ENT- LASTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Entwurf einer Verordnung über die Änderung der Ver-
ordnung über Heizkostenabrechnung

23. März 2021

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Team Energie und Bauen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

energie@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Umsetzung der Verbraucherrechte 1:1 aus EU-Recht in die Heizkostenverordnung reicht nicht aus	4
2. Mieter müssen bei der CO ₂ -Bepreisung entlastet werden	8

II. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zu der Verordnung über die Änderung der Verordnung über Heizkostenabrechnung (Heizkostenverordnung). Mit dieser Verordnung sollen insbesondere Vorschriften der novellierten EU-Energieeffizienzrichtlinie (2018/2002/EU) zur Fernauslesbarkeit der Messeinrichtungen zur Wärme- und Warmwasserversorgung sowie zu Häufigkeit und Art der Verbrauchs- und Abrechnungsinformationen in nationales Recht umgesetzt werden. Weiter sollen die Verbraucherrechte u. a. zu Beschwerdeverfahren und Kontaktinformationen auch zu Verbraucherorganisationen verbessert werden. Zusätzlich sollen Empfehlungen des Bundeskartellamtes (BKartA) zur Interoperabilität von Zählersystemen im Wärmebereich sowie eine Kostenentlastung der Mieter bei der CO₂-Bepreisung umgesetzt werden.

Der vzbv begrüßt die Umsetzung der verbraucherrelevanten Bestimmungen der EU-Energieeffizienzrichtlinie in nationales Recht, kritisiert aber die Begrenzung auf eine 1:1-Umsetzung.

Der vzbv begrüßt, dass

- die Interoperabilität von fernablesbaren Zählern und ihren Schnittstellen verschiedener Hersteller vorgeschrieben werden soll,
- unterjährige Verbrauchsabrechnungen eingeführt werden sollen,
- Vorschriften zu Steuern und Abgaben, zu Kontaktinformationen – auch von Verbraucherorganisationen – und zu Beschwerdeverfahren umgesetzt werden sollen.

Der vzbv fordert, dass

- Verbraucher durch den Einbau von fernauslesbaren Messeinrichtungen Kostenvorteile erhalten,
- Kosten für die privaten Verbraucher durch gemeinsame Messeinrichtungen für Strom, Gas und Wasser eingespart werden,
- Versorgungsunternehmen Kosten und Einsparungen der fernauslesbaren Messeinrichtungen den Endkunden klar und verständlich offenlegen,
- der Wettbewerb bei Ablesediensten von Heiz- und Wasserkosten durch die wesentliche Kürzung der Vertragslaufzeiten gestärkt wird,
- der Gesamtenergiemix immer auf der Rechnung ausgewiesen wird, unabhängig von der Leistungsstärke der Erzeugungsanlagen,
- die Transparenz der Berechnung der Verbrauchswerte und der Kosten für die Berechnung der Aufteilung der Kosten zwischen Haushalten in Mehrfamilienhäusern verbessert und der Wärmedämmstandard der Gebäude stärker berücksichtigt wird,
- Verzögerungen in der Überstellung der Rechnungen an die Wohnungseigentümer und Mieter vermieden werden,
- Daten aus einer fernauslesbaren Verbrauchsausstattung gelöscht werden müssen, wenn sie nicht mehr zwingend benötigt werden,
- Mieter bei der CO₂-Bepreisung entlastet und dabei die Kosten für die CO₂-Bepreisung je zur Hälfte zwischen Mietern und Vermietern aufgeteilt werden.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. UMSETZUNG DER EU-VERBRAUCHERRECHTE 1:1 IN DIE HEIZKOSTENVERORDNUNG REICHT NICHT AUS

Im Rahmen der letzten Novellierung der EU-Energieeffizienzrichtlinie wurden in der Fassung 2018/2002/EU auch die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher¹ im Bereich der Heizkosten und Abrechnungen gestärkt. Die Richtlinie musste in Bezug auf die Verbraucherrechte bis zum 25.10.2020 in nationales Recht umgesetzt werden. Diese Umsetzung soll nun 1:1 im Rahmen der Novellierung der Heizkostenverordnung in deutsches Recht erfolgen. Im Einzelnen geht es bei der Umsetzung um die Regelungen der Richtlinie für die Endkundenmärkte in den Bereichen

- Verbrauchserfassung für die Wärmeversorgung sowie die Warmwasserbereitung für den häuslichen Bereich,
- Anforderungen für die Fernablesung,
- Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen zur Wärmeversorgung sowie
- entsprechende Kostenregelungen.

Der vzbv begrüßt, dass mit der Umsetzung der Teile der Energieeffizienzrichtlinie die Rechte von privaten Verbrauchern gestärkt werden sollen. Der vzbv kritisiert, dass die Umsetzung lediglich 1:1 erfolgen soll. Der vzbv kommentiert die Regelungen im Einzelnen wie folgt:

- Ausstattung zur Verbrauchserfassung (§ 5) in Verbindung mit dem Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (E.1) und Befristung, Evaluierung (Begründung, Teil VII)
 - In Absatz 2, 3 und 4 soll geregelt werden, dass neue Messeinrichtungen fernablesbar sein sowie vorhandene Messeinrichtungen bis Ende 2026 entsprechend nachgerüstet oder ersetzt werden müssen. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten, die das BMWi nicht beziffert und die dem Versorgungsunternehmen entstehen. Letztlich müssen diese Kosten aber von den Endkunden, also auch den privaten Verbrauchern gezahlt werden.
 - Zwar sind Einsparungen dadurch möglich, dass die Auslesung nicht mehr vor Ort erfolgen muss (da wo es heute noch erfolgt). Auch die durch Schätzungen oder Nachablesungen entstehenden Verzögerungen und ggf. hohen Zahlungsnachforderungen sollten damit der Vergangenheit angehören. Die Aussage „Die höheren Preise für die fernablesbaren Geräte werden durch die günstigeren Ablesedienstleistungen ausgeglichen, so dass insgesamt keine zusätzlichen umlagefähigen Betriebskosten entstehen.“ wird allerdings nicht mit Daten hinterlegt und sollte daher gestrichen werden. So findet schon seit vielen Jahren ein Wechsel von älteren Erfassungsgeräten zu neuen Funkablesegeräten statt. Dies hat jedoch nicht zu Kosteneinsparungen bei den Nutzern geführt, obwohl dies durch den reduzierten Personalaufwand zu erwarten gewesen wäre. Daher sollte eine Obergrenze für die Mess- und Ablesekosten, die auf die Mieter umlegbar sind, eingeführt werden.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

- Kostenentwicklung und Erfüllungsaufwand sind von zentralem Interesse für die Verbraucher. Nach Ziffer VII der Begründung ist eine Befristung der Verordnung nicht vorgesehen, eine Evaluierung soll erst nach fünf Jahren erfolgen. Stattdessen sollte eine Evaluierung nach spätestens drei Jahren erfolgen. Diese Vorschrift ist zudem in den Verordnungstext selbst aufzunehmen. Eine spätere Evaluierung behindert und verzögert sowohl wettbewerbsorientierte Maßnahmen als auch Energieeffizienz- und Einspareffekte.
 - Zeitlich parallel zu den neuen Messeinrichtungen für Wärme und Warmwasser müssen auch Strom- und Fernwärmemesseinrichtungen fernauslesbar nachgerüstet werden. Kostensenkungseffekte für Lösungen mit einer gemeinsamen Messeinrichtung für den Verbrauch von Strom, Gas und Wärme wurden außeracht gelassen. Auch führt die geplante Regelung zu neuer Intransparenz, weil das Versorgungsunternehmen seine Kosten aber auch seine Einsparungen im Zusammenhang mit den neuen Messeinrichtungen dem Verbraucher gegenüber nicht offenlegen muss.
 - Die Nachrüstung von fernablesbaren Ausstattungen sollen allerdings nicht erfolgen müssen, „wenn dies im Einzelfall wegen besonderer Umstände technisch nicht möglich ist oder durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen würde.“ Die besonderen Umstände, die technische Unmöglichkeit und der unangemessene Aufwand sind zu konkretisieren und mit Regelbeispielen zu unterlegen, um diese Klärung nicht nachträglich der Rechtsprechung zu überlassen.
 - In Absatz 5 soll geregelt werden, dass Empfehlungen des BKartA aus der Sektoruntersuchung von Mai 2017 bei Ablesediensten von Heiz- und Wasserkosten zur Stärkung des Wettbewerbs umgesetzt werden. Das BKartA hat insbesondere lange Vertragslaufzeiten und fehlende Interoperabilität von Zählern und Heizkostenverteilern kritisiert. Im Referentenentwurf wird die Interoperabilität von fernablesbaren Zählern und ihren Schnittstellen verschiedener Hersteller vorgeschrieben. Der vzbv begrüßt diese Änderung, da mit diesen Maßnahmen sowohl Kosten eingespart, der Zugang von anderen Unternehmen und damit der Wettbewerb gestärkt und letztlich die Kosten für die Verbraucher gesenkt werden können. Allerdings muss beachtet werden, dass der ursprüngliche Dienstleister, der die Erfassungsgeräte installiert hat, ggf. einen Restwert der Ausstattungen in Rechnung stellt. In diesem Fall wäre zu klären, wer diese Kosten übernimmt und wie der Eigentumswechsel an den Messsystemen vorzustattgehen soll. Der vzbv fordert darüber hinaus auch, die Vertragslaufzeiten für die Dienstleister wesentlich zu verkürzen.
- ❖ Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen; Informationen in der Abrechnung (§ 6a)
- Die fernablesbaren Messeinrichtungen ermöglichen auch unterjährige Verbrauchsabrechnungen. Wenn diese Messeinrichtungen installiert sind, können Verbraucher vierteljährliche Abrechnungen verlangen. Ab 2022 müssen Verbrauchern innerhalb der Heizperiode monatlich Abrechnungen übermittelt werden. Der vzbv begrüßt diese Regelung, da Verbraucher ihren Wärmeverbrauch besser wahrnehmen und Effizienzmaßnahmen besser umsetzen können. Die Heizperiode sollte – analog des Entwurfes für die Verordnung zur Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie 2018/2002/EU im Bereich der Fernwärme und Fernkälte – auf den Zeitraum 1. Oktober eines Jahres bis 30. April des Folgejahres definiert werden.

- In Bezug auf die Informationen in den Abrechnungen soll entsprechend den Vorgaben der Richtlinie zusätzlich bei Nutzern von Fernwärme der Brennstoffmix, d.h. die Anteile der jeweils eingesetzten Energieträger (z.B. Kohle, Gas, Holz, Biomasse) auf der Rechnung ausgewiesen werden. Diese Ausweisungspflicht soll aber auf Fernwärme aus Erzeugungsanlagen von über 20 Megawatt begrenzt und hier lediglich durch die Angabe über die CO₂-Emissionen ersetzt werden. Der vzbv kritisiert, dass Verbraucher, die ihre Fernwärme aus kleineren Kraftwerken beziehen, über den Energiegesamtmix im Unklaren bleiben sollen.
 - Der vzbv begrüßt die Umsetzung der Vorschriften aus der Richtlinie zu erhobenen Steuern und Abgaben, zu Verbräuchen des Vorjahres, zu Kontaktinformationen – auch von Verbraucherorganisationen – und zu Beschwerdeverfahren.
 - Die Rechnungen müssen unentgeltlich erfolgen, die Inhalte müssen für die Verbraucher klar und verständlich sein. Insbesondere muss in Absatz 4 erläutert werden, wie der in der Rechnung ausgewiesene Betrag berechnet wurde. Darüber hinaus ist eine Vergleichbarkeit des individuellen Verbrauchs innerhalb der Abrechnung mit dem Durchschnittsverbrauch des gesamten Gebäudes darzustellen. Zudem sollten die aus dem Heizspiegel und den Energieausweisen bekannten Vergleichswerte (kWh/m² und Jahr bzw. Euro/m² und Jahr) auch in den Heiz- und Warmwasserkostenabrechnungen abgebildet werden. Hierdurch wird den Nutzern die Einordnung ihres Verbrauchs erheblich erleichtert.
 - Kosten für Abrechnungsinformationen über den individuellen Verbrauch können erhoben und auf die Endnutzer umgelegt werden. Allerdings ist die Transparenz der Kosten für Messung und Aufteilung der Heiz- und Warmwasserkosten nicht ausreichend. Die Kostenbestandteile in den Abrechnungen müssen für die Verbraucher nachvollziehbar benannt werden, sodass ein Vergleich und ein Wechsel zwischen den Dienstleistern problemlos möglich ist und gleichzeitig der Wettbewerb gefördert wird.
 - Die Bedürfnisse der Wohnungseigentümer sind in Bezug auf die Mitteilungspflicht der Gebäudeeigentümer gegenüber den Nutzern unzureichend berücksichtigt. Zwar ist im Verhältnis zu Wohnungseigentümern die Wohnungseigentümergeinschaft (WEG) rechtlich dem Gebäudeeigentümer gleichgestellt. Allerdings wird das Ableseunternehmen regelmäßig nur dem Verwalter als gesetzlichen Vertreter der WEG kommunizieren und diesem die Verbrauchsinformationen für alle Wohnungen der WEG mitteilen. Insbesondere bei monatlichen Rechnungen ist fraglich, ob die Weiterleitung dieser Informationen an die einzelnen Eigentümer und dann ggf. weiter an die entsprechenden Mieter rechtzeitig erfolgen wird. Daher sollten Wohnungseigentümer einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf die Mitteilung der – nur ihre Wohnung betreffenden – Ableseergebnisse erhalten, um Verzögerungen in der Überstellung der Rechnungen an die Wohnungseigentümer und die Mieter zu vermeiden. Eine wesentliche Aufwandserhöhung für das betreffende Ableseunternehmen ist nicht erkennbar. Entsprechend sollte § 6a Abs. 1 nach Satz 2 ergänzt werden wie folgt: „Die Pflicht des Gebäudeeigentümers gem. Satz 1 ist in den Fällen des § 1 Abs. 2 Nr. 3 gegenüber Wohnungseigentümern auch von der die Ablesung vorzunehmenden Person unmittelbar zu erfüllen.“
- ❖ Zulässigkeit und Umfang der Verarbeitung von Daten (§ 6b)
- In Absatz 1 wird geregelt, zu welchen Zwecken Daten aus einer fernauslesbaren Verbrauchsausstattung verarbeitet werden dürfen. In der Begründung wird darauf

verwiesen, dass diese Daten entsprechend gelöscht werden müssen, wenn diese Zwecke nicht mehr bestehen. Dieser Aspekt sollte in den Verordnungstext aufgenommen werden, in dem nach Absatz 1, Satz 1 folgende Sätze 2 und 3 eingefügt werden: „Die Daten der fernauslesbaren Ausstattung zur Verbrauchsausstattung müssen gelöscht werden, sobald sie für diese Zwecke nicht mehr zwingend benötigt werden. Dies ist dann der Fall, wenn die Einwendungsfrist des § 556 Absatz 3 Satz 5 BGB abgelaufen ist und die Daten auch nicht mehr für die Erstellung des Vergleichs gemäß § 6a Absatz 2 Nummer 5 benötigt werden.“

••• Verteilung der Kosten der Versorgung mit Wärme (§ 7)

- Bei der Aufteilung der verbrauchsabhängigen Kosten (zwischen 50/50 und 70/30) sollte der Wärmedämmstandard der Gebäude stärker Berücksichtigung finden. In weniger gut gedämmten Gebäuden erzielt ein hoher Anteil der Verbrauchsanhängigkeit der Kosten eher die erwünschte Wirkung der Verbrauchsanpassung als in gut gedämmten Gebäuden. Entsprechend ist das Einsparpotential in gut gedämmten Häusern niedriger.
- Wünschenswert ist auch eine Klarstellung durch Hinweis auf die entsprechenden VDI-Richtlinien für die immer häufiger auftretenden Fälle, in denen thermische Solaranlagen, Wärmepumpen oder Blockheizkraftwerke Wärme bereitstellen: VDI Richtlinien 2077 Blatt 3.1 (BHKW) und Blatt 3.3 (thermische Solaranlagen).

••• Verteilung der Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser bei verbundenen Anlagen (§ 9)

- Die Begriffe „unzumutbar hoher Aufwand“ in Absatz 2, Satz 2 und „Ausnahmefälle“ in Absatz 2, Satz 4 sind unzureichend definiert. Zumindest in der Begründung zum Referentenentwurf sollten diese Begriffe durch Beispiele konkretisiert werden.
- Der Begriff „Heizwert“ in Absatz 3 bb) Satz 2 Nummer 2 ist durch den Begriff „Brennwert“ zu ersetzen. Es sollte in sämtlichen Normen und Verordnungen der Brennwert statt des Heizwertes der Brennwert verwendet werden, damit Rechenfehler vermieden werden, weil Erdgasversorger die gelieferte Menge brennwertbezogen in kWh angeben.
- In Absatz 3 bb Satz 2 Nummer 2 sollte in der Tabelle für Holzhackschnitzel der Wassergehalt angegeben werden, da dieser wesentlichen Einfluss auf den Heizwert hat.

••• Kürzungsrecht, Übergangsregelung (§ 12)

- Hier wird neu geregelt, dass Verbraucher die Kosten um drei Prozent senken dürfen, wenn der Gebäudeeigentümer keine fernauslesbare Ausstattung installiert. Die Senkung wird grundsätzlich begrüßt, es ist aber unklar wie der Wert von drei Prozent errechnet wird.

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass Verbraucher durch den Einbau von fernauslesbaren Messeinrichtungen Kostenvorteile erhalten. Eine Deckelung und eine Evaluierung der Kosten nach spätestens drei Jahren sind erforderlich. Der vzbv fordert, dass das BMWi einen Vorschlag dazu vorlegt, wie gemeinsame Messeinrichtungen für Strom, Gas und Wasser umgesetzt und damit Kosten für die privaten Verbraucher eingespart werden können. Darüber hinaus soll das Versorgungsunternehmen die zusätzlichen

Kosten der fernauslesbaren Messeinrichtungen einerseits und der Einsparungen, z.B. durch die entfallende Vor-Ort-Ablesung, andererseits dem Endkunden klar und verständlich offenlegen.

Der vzbv fordert zur Stärkung des Wettbewerbs bei Ablesediensten von Heiz- und Wasserkosten die wesentliche Kürzung der Vertragslaufzeiten.

Der vzbv fordert, dass der Gesamtenergiemix immer auf der Rechnung ausgewiesen werden soll, unabhängig von der Leistungsstärke der Erzeugungsanlagen.

Der vzbv fordert, die Transparenz der Berechnung der Verbrauchswerte und der Kosten für die Berechnung der Aufteilung der Kosten in Mehrfamilienhäusern zu verbessern.

Der vzbv fordert einen unmittelbaren Rechtsanspruch der Wohnungseigentümer auf die Mitteilung der – nur ihre Wohnung betreffenden – Ableseergebnisse, um Verzögerungen in der Überstellung der Rechnungen an die Wohnungseigentümer und Mieter zu vermeiden.

Der vzbv fordert, dass im Verordnungstext geregelt wird, dass Daten aus einer fernauslesbaren Verbrauchsausstattung gelöscht werden müssen, wenn diese Zwecke nicht mehr bestehen.

Der vzbv fordert, dass bei der Aufteilung der verbrauchsabhängigen Kosten in Mehrfamilienhäusern der Wärmedämmstandard der Gebäude stärker berücksichtigt werden sollte.

2. MIETER MÜSSEN BEI DER CO₂-BEPREISUNG ENTLASTET WERDEN

Das BMWi hat sich im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren darauf beschränkt, die Vorschriften aus der EU-Energieeffizienzrichtlinie in Bezug auf die Wärme- und Warmwasserversorgung in nationales Recht umzusetzen. Dagegen enthält der Entwurf keinen Vorschlag zur Regelung der CO₂-Bepreisung in Bezug auf die Aufteilung der Kosten zwischen Mietern und Vermietern. Der vzbv hatte in seiner Stellungnahme vom 13.10.2020 „Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf Mieter begrenzen“² gefordert, die durch die CO₂-Bepreisung entstehenden Kosten zwischen Mietern und Vermietern je zur Hälfte aufzuteilen. In einer Kurzstudie³ im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat das Ökoinstitut einen konkreten Vorschlag zur Umsetzung einer solchen hälftigen Aufteilung der Kosten für die CO₂-Bepreisung in der Heizkostenverordnung vorgelegt. Die Kurzstudie beinhaltet dabei auch einen konkreten Formulierungsvorschlag für die Ergänzung von § 6 Abs. 1 Heizkostenverordnung mit einem neuen Absatz 1a).

VZBV-FORDERUNG

Der vzbv fordert, eine Regelung zur Entlastung der Mieter bei der CO₂-Bepreisung in die Heizkostenverordnung aufzunehmen. Dabei sollten die Kosten für die CO₂-Bepreisung je zur Hälfte zwischen Mietern und Vermietern aufgeteilt werden.

² Stellungnahme vzbv „Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf Mieter begrenzen, 2020“, <https://www.vzbv.de/dokument/co2-kosten-zwischen-mietern-und-vermietern-aufteilen>, 13.10.2020

³ Keimeyer, Prof. Dr. Klinski, Dr. Braungardt, Dr. Bürger: Kurzstudie „Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoffemissionshandels auf Mieter*innen, 2020, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Kurzstudie-Umwaelzung-CO2-Bepreisung.pdf>, 03.07.2020