

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)410 NEU**

20.06.2023

Stellungnahme

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung

BT-Drs. 20/6875

siehe Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



16.6.2023

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

Vorbemerkung

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen den Gesetzentwurf für die Wärmeplanung und Dekarbonisierung mit dem Ziel, die Umstellung auf erneuerbare Energien voranzutreiben. Ohne eine bedeutende Reduzierung des Wärmeverbrauchs und eine stärkere Nutzung der erneuerbaren Energien können die Klimaschutzziele nicht erreicht werden. Die kommunale Wärmeplanung ist dabei eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung und Umsetzung von Dekarbonisierungsmaßnahmen und Sanierungsstrategien im Gebäudebestand.

Mit Blick auf die Vereinbarungen der Koalitionsfraktionen vom 13.6.2023 gehen wir davon aus, dass auch wesentliche Eckpunkte des Wärmeplanungsgesetzes noch geändert werden. Diese Änderungen begrüßen wir ausdrücklich, denn sie nehmen die bereits geäußerten Sorgen und Anliegen der Kommunen auf und werden den Prozess der Wärmewende vor Ort erheblich erleichtern. Dies betrifft vor allem den zeitlichen Horizont der Wärmeplanung, die bis spätestens 2028 angestrebt wird, und den damit einhergehenden Verzicht auf Zwischenziele und Anforderungen an bestehende Wärmenetze (§ 27 WPG-E) für das Jahr 2030. Es ist richtig, dass die kommunale Wärmeplanung jetzt ausdrücklich zur Grundlage für die Wärmewende in den Kommunen gemacht wird und das Gebäudeenergiegesetz mit dem Wärmeplanungsgesetz verzahnt werden soll. Ebenso begrüßen wir, dass die Leiplanken der Regierungskoalitionen nun die von uns geforderte Technologieoffenheit sicherstellen. Das bewerten wir insgesamt sehr positiv.

Auf Basis dieser Einschätzung nehmen wir zu dem vorliegenden Entwurf Stellung:

§ 3 WPG-E, Begriffsbestimmungen

Wir fordern, die Aufzählung der Wärmequellen aus erneuerbaren Energien in § 3 Nr. 11 WPG-E nicht abschließend zu fassen. So müssen auch und nicht abschließend Wärme aus Trink-/Prozesswasser, Wärme aus Oberflächengewässern (Seen, Fließgewässern, Rückhaltebecken, Wasserspeichern, Baggerseen etc.), Wärme aus Wasserhaltungen von Infrastruktur-/Deponie- und Bergbauaktivitäten (Grubenwasser, Deponiesicherwasser, Wasserhaltungen von Bergbaugebieten etc.), Wärme aus Bio-, Deponie- und Klärgas, Wärme aus landwirtschaftlichen Betrieben (Milchkühlung, Stallabluft, Silos etc.), Wärme aus CO₂-Abtrennungsprozessen bei EE-Anlagen (z.B. CO₂-Abtrennung bei Biogas) und Industrieanlagen, Wärme aus dem Betrieb von Schwimmbädern, Wärme aus der thermischen Nutzung von Biomasse aus der Forstwirtschaft (Tot-, Abschnitts-, Schwachholz), der Landschaftspflege (Landschaftspflegematerial aus Kommunen, Straßen und Stromtrassen) und der Landwirtschaft (z.B. nicht nutzbares Gras/Heu und

Stroh) sowie Wärme aus Restholz der Holzverarbeitung (z.B. Sägespäne, Rinden, Abschnittsholz etc.) berücksichtigt werden.

Gleiches gilt für die unvermeidbare Abwärme in § 3 Nr. 12 WPG-E, wo prinzipiell auch Abkälten und deren Nutzung mitbetrachtet werden sollten. Dies betrifft beispielsweise die Abwärme von Kraft-Wärme-Kälte-Prozessen auf Basis verschiedener Einsatzstoffe wie Bio-, Deponie- und Klärgas, Abwärme aus dem Herstellprozess von Wasserstoff, Abwärme aus Behandlungs- und Umwandlungsprozessen von Biomassen/Klärschlamm/Abfall, Abwärme aus Herstellprozessen von technischen Gasen (z.B. O₂, N₂) und Druckluft, Abwärme aus Abkühlprozessen von Produkten aus thermischen Prozessen bzw. Brennprozessen (z.B. Eisen-, Gussprodukte und Steine bzw. Schüttgüter), Abwärme aus Kühlprozessen (z.B. Kühlwasser), Abwärme von medizinischen Geräten (z.B. MRTs mit hohen Kühlleistungen) und aus dem Betrieb von Krankenhäusern und Pflegeheimen (aus Kühlung/Klimatisierung), Abwärme von Einrichtungen mit hohen Abwassertemperaturen (z.B. Wäschereien, Großküchen, Abwärme von IT-Einrichtungen (z.B. Rechenzentren) oder Abwärme aus Kühlungen von Betrieben der Lebensmittelherstellung.

Wir regen zudem an, in § 3 Nr. 13 WPG-E auch kalte Nahwärmenetze zum Betrieb von Wärmepumpen und Kälte-/Kühlwassernetze, welche fossil erzeugte Kälte ersetzen bzw. reduzieren, zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist bei allen Abwärmequellen wichtig, dass auf Seiten der Abwärmelieferanten zunächst alle Effizienzpotentiale gehoben werden und tatsächlich nur unvermeidbare Abwärme zur Verfügung gestellt wird. Ineffiziente Prozesse dürfen durch die Integration der Abwärme in die Wärmeversorgung nicht zementiert werden.

§ 4 WPG-E, Pflicht zur Wärmeplanung

Das Gesetz enthält bisher keine verbindlichen Regelungen für die Länder, bis wann diese ihren Pflichten (Bestimmung der verantwortlichen Rechtsträger, Einrichtung einer Genehmigungsbehörde usw.) nachzukommen haben.

Wir regen an, bereits hier festzuschreiben, dass die Länder gefordert sind, die Vorgaben in einem angemessenen Zeitraum in Landesrecht umzusetzen.

§ 5 WPG-E, Einwohnerschwellen

Mit Blick auf die starre Festlegung der Einwohnerschwellen möchten wir darauf hinweisen, dass die Einwohnerzahl nur eine begrenzte Aussagekraft über den Wärmebedarf und die Wärmepotentiale in einem Gebiet hat. Es existieren Kommunen mit vergleichsweise wenigen Einwohnern, welche aber durchaus über größere Industrie- und Gewerbeanlagen mit entsprechenden Abwärmepotenzialen verfügen.

Insofern ist es notwendig, dass auch kleine Kommunen, die nicht Adressaten der Verpflichtung sind, eine vollständige Förderung erhalten, wenn sie eine kommunale Wärmeplanung umsetzen wollen. Hierbei könnten beispielsweise die etablierten Förderprozesse der kommunalen Wärmeplanung über die Kommunalrichtlinie fortgeführt werden. Dabei sollten auch die Landkreise, entgegen der aktuellen Praxis aber im Einklang mit den Vorgaben der Kommunalrichtlinie, wieder die Förderung erhalten, um insbesondere kleine Gemeinden und Planungen über Gemeindegrenzen hinaus unterstützen und koordinieren zu können. Zudem ist die interkommunale Zusammenarbeit bei der Wärmeplanung zu fördern. Dadurch kann der Personal- und Mitteleinsatz effizienter gestaltet werden. Zugleich können so Wärmeversorgungsgebiete und die dafür notwendigen Infrastrukturen ungeachtet von Gemeindegebietsgrenzen besser zusammenhängend geplant werden.

Aufgrund unterschiedlicher räumlicher Besonderheiten möchten wir zudem anregen, bei der Pflicht zur Wärmeplanung zumindest auch die Einwohnerdichte zu berücksichtigen. Der Aufbau von Fern- und Nahwärmenetzen, der letztlich das Ziel der Wärmeplanung darstellt, dürfte in ländlichen Gemeinden mit geringer Einwohnerdichte von vornherein wenig zweckdienlich sein. Zumindest sollte in diesen Gebieten deshalb das in § 4 Abs. 2 WPG-E angelegte „vereinfachte Verfahren“ vorgesehen werden.

Außerdem wird bei den Fristen zur Erstellung von Wärmeplänen in Kommunen unterschiedlicher Größe zwischen „Soll“ und „Pflicht“ unterschieden. Hier dürften sich aber mit Blick auf die Koalitionsvereinbarung ohnehin noch Änderungen ergeben.

§ 6 WPG-E, Planungsverantwortliche Stellen

Der Gesetzentwurf spricht aktuell von „planungsverantwortlichen Stellen“, die durch das Landesrecht bestimmt werden sollen. Die genauen Zuständigkeiten werden dabei von den Ländern in Abstimmung mit den Kommunen zu konkretisieren sein. Diese Offenheit wird ausdrücklich begrüßt. Mit Blick auf die Zuständigkeiten, räumlichen Gegebenheiten und Funktionen muss es möglich sein, die Aufgabe auf die Gemeindeebene aber auch Gemeindeverbände, wie Verbands- oder Samtgemeinden, die Landkreis-ebene oder Zweckverbände, zu übertragen.

§ 7 WPG-E, Beteiligung

Wir begrüßen die Offenheit der Regelungen insbesondere über § 7 Abs. 2 Nr. 9 und 10 WPG-E, denn je nach Ausgestaltung der Aufgabenübertragung können auch die Landkreise bei der Beteiligung in Frage kommen, daneben Betreiber und Eigentümer von größeren Gebäudebeständen (z.B. Kirchenverwaltungen, Schulverwaltungen, Wohnungsbaugesellschaften), Infrastrukturbetreiber wie Stadt-, Gemeinde- oder Kreiswerke (Kläranlagen/Abwassernetze, IT-Netze, Straßenbaubehörden, Bahnbetreiber), Landwirte und Forstämter, Bürgerenergiegenossenschaften oder Zweckverbände. Schwierig für eine Kommune zu beurteilen ist, wie „künftige“ Betreiber von Versorgungsnetzen oder „potentielle“ Produzenten von Wärme (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 ff. WPG-E) identifiziert werden sollen. Hier sollte die Beteiligung aktuell handelnder Akteure im Vordergrund stehen.

Wir regen an, für die Beteiligung künftiger oder potenzieller Akteure die Möglichkeit einzuräumen, aber diese nicht als pflichtig zu bestimmen.

§ 8 WPG-E, Berücksichtigung von Wärmeplänen

§ 8 Abs. 2 WPG-E sieht vor, dass die Wärmepläne bei Aus- und Umbauplanungen der Netze zu berücksichtigen sind. Das sehen wir als zu fakultativ an.

Wir regen an, dass die Pläne eine zwingende Vorgabe für die Netzplanung und darüber hinaus für zukünftige weitere Akteure sind.

§ 9 WPG-E, Berücksichtigung bestehender Transformationspläne und Machbarkeitsstudien

Im Sinne einer echten Technologieoffenheit ist es erforderlich, alle Wärme- und Infrastrukturpotenziale zur Erreichung der Klimaschutzziele bis 2045 zu heben. Sowohl Strom- als auch Gasnetze müssen deshalb als wichtige Wärmeversorgungsinfrastrukturen in der Wärmeplanung gleichberechtigt in die Transformation einbezogen werden. Transformationspläne für Gas, wie der Gasnetzgebietstransformationsplan (GTP), aber auch für Strom, wie die Stromnetzausbaupläne, sind zu berücksichtigen.

Die planungsverantwortliche Stelle sollte neben den bestehenden Transformationsplänen und Machbarkeitsstudien im Sinne der Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) vom 1.8.2022 und den bestehenden Transformations- und Wärmenetzausbaupläne nach Teil 3 Abschnitt 2 dieses Gesetzes auch die Gasnetzgebietstransformationspläne und Stromnetzausbaupläne berücksichtigen.

Daraus folgt unsere Anregung: § 9 Abs. 2 WPG-E sollte ergänzt werden, dass die planungsverantwortliche Stelle „*bestehende Planungen zur Transformation der Gasnetze wie den Gasnetzgebietstransformationsplan GTP und Stromnetzausbaupläne*“ berücksichtigt.

§ 13 WPG-E, Wärmeplanung

§ 13 Abs. 2 S. 5 EPG-E sieht vor, dass der Wärmeplan durch das nach Maßgabe des Landesrechts für den Beschluss über den Wärmeplan zuständige Gremium beschlossen wird. Im Falle einer Übertragung der Aufgaben auf die Kommunen wird davon ausgegangen, dass hier der jeweilige Stadt- bzw. Gemeinderat zuständig ist.

Wir fordern, dass zwingend eine Beschlussfassung durch den zuständigen Stadt- bzw. Gemeinderat vorgesehen wird, wenn nicht die Gemeinde planungsverantwortliche Stelle ist.

§§ 10 ff. WPG-E, Datenverarbeitung

Ausweislich des begleitenden Anschreibens soll keine Datenerhebung unmittelbar bei Bürgerinnen und Bürgern erfolgen. Diese Aussage lässt sich dem Gesetz jedoch nicht unmittelbar entnehmen bzw. ist gesetzlich nicht hinreichend konkret abgesichert. Vielmehr wird im Rahmen der §§ 14 ff. WPG-E i.V.m. der Anlage 1 prinzipiell eine sehr umfassende Datenerhebung vorausgesetzt. Im Rahmen der Bestandsanalyse sind von der planungsverantwortlichen Stelle die für die Wärmeplanung relevanten Informationen und erforderlichen Daten zur aktuellen Versorgung des beplanten Gebiets mit Wärme systematisch und qualifiziert zu erheben. Hierzu erhebt sie, soweit erforderlich gebäude- oder adress-, jedenfalls baublockbezogen die in Anlage 1 genannten Daten und Informationen, § 14 Abs. 2 WPG-E.

Hierbei ist auch hervorzuheben, dass dieses Zusammentragen von Informationen für die Kommunen eine vollkommen neue Aufgabenstellung darstellt. Der erforderliche Verwaltungsaufwand im Hinblick auf den zeitlichen, sachlichen und personellen Bedarf ist dabei noch vollkommen offen. Da diese Form des Datentransfers für alle Beteiligten jedoch gänzlich neu gestaltet werden und auch eine Abschichtung der Sensibilität der Daten erfolgen muss (§ 11 Abs. 2 WPG-E), ist dieser Aufwand aller Voraussicht nach als hoch einzuschätzen.

Außerdem weisen wir nach erster Einschätzung darauf hin, dass der beabsichtigte Detaillierungsgrad der zu erfassenden Daten nach unserer Auffassung nicht unbedingt notwendig ist und den kommunal-spezifischen Herausforderungen beim Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess der Wärmeplanung eher im Weg stehen kann. Notwendig ist stattdessen eine ganzheitliche Rahmensetzung für die zukünftige Entwicklung der Wärme-, wie auch der Strom- und Gasnetze. Die Praxis von bisherigen Arbeiten an Wärmeplänen zeigt, dass auch näherungsweise Daten, wie beispielsweise die bei den Versorgungsunternehmen existierenden Verbrauchsdaten, für die Transformationsplanung ausreichend sein können.

Wir regen an, dass das Gesetz hierzu keine detailliert verpflichtenden Erhebungsvorgaben macht. Wir fordern, auf die in § 10 Abs. 1 WPG-E enthaltene Erhebung personenbezogener Daten unbedingt zu verzichten. Personenbezogene Daten sind für eine Wärmeplanung nicht erforderlich.

Mit Blick auf die Datennutzung ist zudem wünschenswert, dass die Kommunen die erhobenen Daten zur Wärmeplanung auch für weitere Bereiche nutzen können. Denn eine systematische Verarbeitung und Speicherung der Daten zu statistischen Zwecken sind von elementarem Wert, wenn es um vergleichende Analysen und weiterführende evidenzbasierte und abgestimmte Planungen der Verwaltungen geht. Viele Transformationsprojekte, die Maßnahmen gegen den Klimawandel betreffen (z.B. Schwammstadt-konzepte), brauchen datenbasierte Lösungen.

Wir regen dringend eine klare Festlegung dahingehend an, dass die Kommunen die erhobenen Datenmengen für kommunale Maßnahmen im Zusammenhang von weiteren Energie- und Klimakonzepten weiterverarbeiten dürfen.

§ 17 WPG-E, Einbeziehung von Netzbetreibern

Die Regelung in § 17 Abs. 2 Nr. 4 WPG-E erscheint unklar. Hier ist fraglich, wie sich eine Planung für 2035 auf die Jahre 2034 bis 2036 beziehen kann. Entsprechend regen wir eine Überarbeitung an.

§ 17 Abs. 3 WPG-E wird ausdrücklich begrüßt, denn Bestandsnetzbetreiber bzw. potentielle Netzbetreiber müssen eng in die Planungen einbezogen sein.

§§ 17, 19 WPG-E, Wärmeversorgungsgebiete und Umsetzung

Es bleibt weiterhin unklar, wie sichergestellt wird, dass in den ausgewiesenen „Wärmenetzgebieten“ tatsächlich Wärmenetze geplant, gebaut und dauerhaft betrieben werden. Die Berücksichtigungspflicht in der Bauleitplanung, bei Baugenehmigungen und sonstigen Planungen (§ 22 WPG-E) führt nicht zur Realisierung von Wärmenetzen. Werden aber die Kommunen als die planungsverantwortlichen Stellen bestimmt, führt dies über § 19 WPG-E dazu, dass die Wärmeversorgung als kommunale Pflichtaufgabe („identifiziert und entwickelt Umsetzungsmaßnahmen“) begriffen wird. Dies geht weit über bloße Wärmeplanungen hinaus und wäre für die nächsten Jahrzehnte eine höchst auftragende neue Aufgabe der bereits stark geforderten Kommunen.

Zudem regen wir an klarzustellen, dass die identifizierten Umsetzungsmaßnahmen zwar eine notwendige Bezugsgröße für sowohl die Kommune als auch die Verbraucher bilden, aber daraus kein Rechtsanspruch auf Realisierung für die Betroffenen abgeleitet werden darf. Wenn Zwischenziele nicht erreicht werden, liegen die Gründe dafür nicht per se im kommunalen Bereich.

§ 22 WPG-E, Festlegungen des Wärmeplans

Die Festlegungen des Wärmeplans sollten ebenso offen gestaltet werden.

Wir regen an, § 22 Abs. 2 Nr. 4 WPG-E neben der Erzeugung von Wasserstoff auch um die Lagerung, Speicherung und An- und Ablieferung von Wasserstoff zu ergänzen. Außerdem könnten bestehende (z.B. Kläranlagen, Abfallbetriebe, Abwasser- und Trinkwassernetze, Gasnetze) und geplante (Instandhaltungs-, Um- und Neubauaktivitäten) Infrastruktureinrichtungen einbezogen werden.

§ 24 WPG-E Bestandspläne

Bereits aufgestellte Wärmepläne müssen anerkannt werden, auch wenn diese nicht vollständig den künftig geforderten Inhalten entsprechen. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht zwar (zunächst) einen Bestandsschutz für bereits erstellte bzw. innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des WPG noch erstellte Wärmepläne vor (§ 24 Abs. 1 WPG-E). Dieser wird jedoch nachfolgend weitgehend entwertet (§ 24 Abs. 4 WPG-E). Danach sind die bundesrechtlichen Vorgaben des Gesetzes bei der Fortschreibung auch bestehender Wärmepläne „vollständig zu berücksichtigen“. Im Ergebnis sind damit auch bestehende Wärmepläne in vollem Maße an die Vorgaben des Bundes anzupassen, was zu Problemen in der Umsetzung bestehender Wärmepläne führen dürfte.

Stattdessen fordern wir eine klarstellende Regelung, wonach die Anpassungspflicht auf die Vorgaben des Bundesgesetzes nicht für Inhalte und Maßnahmen gilt, die sich bereits in der Umsetzung eines bestehenden Wärmeplans befinden.

Wir regen an, § 24 Abs. 4 WPG-E wie folgt zu fassen: *„Die Pflicht zur Fortschreibung des Wärmeplans nach § 23 ist für bestehende Wärmepläne mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Vorgaben dieses Gesetzes im Rahmen der nach dem jeweiligen Landesrecht vorgesehenen ersten Fortschreibung eines bestehenden Wärmeplans zu berücksichtigen sind. Ausgenommen davon sind Vorgaben, die bereits in der Umsetzung befindliche Maßnahmen bestehender Wärmepläne betreffen.“*

§ 25 Abs. 1 WPG-E, Anforderungen an Betreiber von Wärmenetzen

Die kommunalen Fernwärmeversorger arbeiten intensiv daran, ihre Netze auszubauen und auf klimaneutrale Wärme umzustellen. Im Rahmen der BEW erstellen sie hierfür Transformationspläne. Darin wird der Weg aufgezeigt, wie ein Wärmenetz unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten bis spätestens 2045 die Treibhausgasneutralität erreicht. Die Umsetzung von Transformationsplänen nach der BEW ist bereits durch förderseitige Nachweispflichten streng begleitet.

Die starre Vorgabe, bis 2030 einen Anteil von 50 Prozent treibhausgasneutraler Energie zu erreichen, würde viele dieser Pläne konterkarieren. Projekte zur erneuerbaren Wärmeerzeugung können mehrere Jahre in Anspruch nehmen, da die Standortsuche und Planungs- und Genehmigungsverfahren zeitaufwändig sind.

Aus diesen Gründen sind starre Zwischenziele nicht zielführend und von vielen Versorgern nicht erreichbar. Größere kommunale Fernwärmenetzbetreiber halten es teilweise für ausgeschlossen, bis 2030 in ihrem Fernwärmenetz einen Anteil von 50 Prozent erneuerbare Energien und unvermeidbarer Wärme zu erzielen.

Hinzu kommt, dass die Fernwärmenetzbetreiber parallel am Ausbau ihrer Netze arbeiten. Und ein vergrößertes Netz benötigt entsprechend mehr klimaneutrale EE-Wärme, um die Quote zu erreichen. Überall dort, wo Fernwärmeversorger die geforderten 50 Prozent so kurzfristig nicht erreichen können, würde der Ausbau gebremst und eine Fokussierung auf die Erreichung der Vorgaben bei den vorhandenen Fernwärmenetzen stattfinden. Bei mehreren Wärmenetzen eines Versorgers sollte zudem ein summarischer Ansatz zur Erreichung des 50-Prozentzieles genutzt werden, d. h. ein Netz mit 75 Prozent EE-Anteil und ein Netz mit 25 Prozent EE-Anteil würde zur Zielerreichung führen.

Wir regen daher dringend an, die Regelung, dass jedes Wärmenetz ab dem 1.1.2030 zu einem Anteil von mindestens 50 Prozent mit Wärme aus erneuerbaren Energien und/oder aus unvermeidbarer Abwärme gespeist werden muss, ersatzlos zu streichen. Hilfsweise sollte das Zwischenziel auf ein realisierbares Niveau abgesenkt werden, z.B. 25 Prozent bis 2030.

§ 25 Abs. 2 WPG-E, Anteil erneuerbarer Energien in bestehenden Wärmenetzen

Die verlängerte Frist sollte gelten, wenn mindestens 50 Prozent der Nutzwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung (KWK; und nicht nur aus „fossiler“ KWK) erzeugt wird. Die Fristverlängerung für KWK-Anteile in der Wärmeerzeugung sollte sich nicht auf den Fördertatbestand, sondern auf das objektive technische Kriterium der Hocheffizienz und somit auch bereits ausgeführte Anlagen einbeziehen. An weitere Voraussetzungen sollte die Fristverlängerung nicht geknüpft sein.

Hilfsweise sollte in Anlehnung an die Definition einer effizienten Fernwärmeversorgung nach der Europäischen Energieeffizienzrichtlinie (EED) darauf abgestellt werden, dass entweder ein Anteil von mindestens 80 Prozent mit Nutzwärme aus hocheffizienter KWK oder ein Anteil von mindestens 50 Prozent mit Nutzwärme aus einer Kombination aus erneuerbaren Energien (mindestens fünf Prozent), unvermeidbarer Abwärme und hocheffizienter KWK erreicht wird.

In Wärmenetze eingespeiste Wärme aus Wärmepumpen sollte in diesem Zusammenhang zu 100 Prozent als erneuerbar gewertet werden (Strom und Umweltwärme).

§ 30 WPG-E, Verordnungsermächtigungen

In § 30 WPG-E sind Ermächtigungen für die Landesregierung vorgesehen, die Pflicht zur Erstellung des Wärmeplanes auf Gemeinden und Gebäudeverbände per Rechtsverordnung zu übertragen bzw. die planungsverantwortliche Stelle zu bestimmen.

Wir fordern ausdrücklich, aufgrund der Bedeutung und der Auswirkung des Gesetzes die Ausgestaltung durch ein Landesgesetz vorzusehen. Gemäß Art. 80 Abs. 4 GG können die Länder im Falle einer Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsordnung durch Bundesgesetz die Regelung auch durch Gesetz treffen. Davon muss aus unserer Sicht Gebrauch gemacht werden.

Wir regen zudem an, in Bezug auf mögliche Kostenfolgen für das Land und die Kommunen größtmögliche Transparenz auf Landesebene herzustellen, da es sich um die Übertragung einer neuen Aufgabe auf die kommunale Ebene handelt. Dies ist Voraussetzung für den zwingend erforderlichen vollständigen Ausgleich der den Kommunen entstehenden Kosten entsprechend den jeweiligen Landesregelungen zur Konnexität.

Art. 2, Änderung des Baugesetzbuchs

Ergänzend sollten auch die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen für die Erreichung der Ziele des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nutzbar gemacht werden. Zwar werden bei der Definition des „städtebaulichen Missstands“ in § 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung erwähnt, jedoch kommt ihnen derzeit (lediglich) die Funktion zu, dass sie bei den Voraussetzungen und Bewertungen für das Vorliegen von städtebaulichen Missständen einen Baustein für die Beurteilung bilden.

Wir regen an zu prüfen, ob zur Erfüllung der Zielsetzungen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel eine eigene Kategorie „Klimasanierungsgebiet“ geschaffen werden kann.

Wir weisen zudem darauf hin, dass die baurechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten die Umsetzung der Wärmeplanungen lediglich vorbereiten und flankieren können. Insbesondere zur Umstellung des Gebäudebestands zum Zweck der Einhaltung der Vorgaben des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind daher in den Fachgesetzen die Verpflichtungen der Eigentümerinnen und Eigentümer (ggf. mit Übergangsfristen) zu regeln. Das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs kann dabei eine Möglichkeit sein.

Zudem regen wir an, für Wärmepläne ein einfaches Verfahren vorzusehen.

Finanzierung und Erfüllungsaufwand

Während durch die nunmehr stattfindende Verzahnung des GEG mit der kommunale Wärmeplanung der Druck für die Bürgerinnen und Bürger abnimmt, was wir ausdrücklich begrüßen, wird gegenüber den Kommunen eine erhebliche Erwartungshaltung erzeugt. Die Kommunen stellen sich dieser Erwartungshaltung. Wir erwarten aber zugleich, dass mit dem Gesetz Klarheit über die finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen wird. Die Übertragung einer kommunalen Wärmeplanung auf die kommunale Ebene durch eine landesrechtliche Regelung stellt für die kommunale Ebene eine neue Aufgabe dar, die unter dem Gesichtspunkt der Konnexität vorbehaltlos finanziell ausgeglichen werden muss. Auch wenn der konkrete Mehrbelastungsausgleich auf Landesebene zu treffen ist, muss zumindest zwischen Bund und Ländern Einvernehmen darüber bestehen, dass die bei der „planungsverantwortlichen Stelle“ entstehenden Kosten umfassend übernommen werden. Die Kommunen brauchen dazu bereits jetzt eine Zusage von Bund und Ländern. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der vom Bund dargelegte Schätzwert von insgesamt rund 167 Millionen Euro gewiss nicht den realen finanziellen Bedarfen der Kommunen entsprechen wird. Die Herleitung dieses Betrages müssen wir in Frage stellen.

Ebenso fehlen die Perspektiven für die Umsetzung der Wärmeplanung. Gerade finanzschwache Kommunen werden dabei auf eine Förderung angewiesen sein.

Zudem ist aufgrund der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fristen zur Wärmeplanung davon auszugehen, dass vielen Planungen gleichzeitig durchgeführt werden. Dabei ist es kaum möglich, dass die Kommunen diese Aufgaben ausschließlich mit eigenem Personal umsetzen können. Stattdessen werden zur Erarbeitung auch externe Auftragnehmer beauftragt werden müssen. So werden beispielsweise die in § 15 WPG-E gestellten Anforderungen nur mit externem Personal leistbar sein. Es wird mit erheblichen Preissteigerungen für diese Aufträge zu rechnen sein, da die Anzahl der Planungsbüros, die fachlich dazu in der Lage sind, limitiert ist. Dies wird die Knappheit an Planungskapazitäten und die damit verbundene dynamische Preisentwicklung beschleunigen und muss bei der Kostenschätzung berücksichtigt werden.

Wir bitten darum, unsere Hinweise, Anregungen und Forderungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



20. Juni 2023

Stellungnahme

Zu den Leitplanken eines Gebäudeenergiegesetzes

Vorbemerkung

Die deutschen Kommunen unterstützen das Ziel der Bundesregierung, bis 2045 aus dem Heizen mit fossiler Energie auszusteigen. Ohne eine bedeutende Reduzierung des Wärmeverbrauchs und den Umstieg auf erneuerbare Energien können die Klimaschutzziele nicht erreicht werden. Die kommunale Wärmeplanung ist dabei eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung und Umsetzung von Dekarbonisierungsmaßnahmen und Sanierungsstrategien im Gebäudebestand.

Es ist richtig, dass die kommunale Wärmeplanung jetzt ausdrücklich zur Grundlage gemacht wird und das Gebäudeenergiegesetz (GEG) mit dem Wärmeplanungsgesetz verzahnt werden soll.

Die vorgelegten Leitplanken der Regierungsfractionen begrüßen wir daher. Sie nehmen die bereits geäußerten Sorgen und Anliegen der Kommunen auf und werden den Prozess der Wärmewende vor Ort erheblich erleichtern. Dies betrifft vor allem den zeitlichen Horizont der Wärmeplanung, die bis spätestens 2028 angestrebt wird, und den damit einhergehenden Verzicht auf Zwischenziele und Anforderungen an bestehende Wärmenetze für das Jahr 2030. Ebenso begrüßen wir, dass die Leitplanken auch die von uns geforderte Technologieoffenheit in den Blick nehmen und sicherstellen wollen.

Wir gehen davon aus, dass vor diesem Hintergrund wesentliche Eckpunkte des Wärmeplanungsgesetzes noch geändert werden. Hierzu verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 16. Juni 2023 (**Anlage**).

Auf Basis unserer Stellungnahmen zum GEG und zum Wärmeplanungsgesetz nehmen wir zu den Leitplanken wie folgt Stellung:

1. Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung sinnvoll

Die kommunale Wärmeplanung ist die Grundlage für die Planung und Steuerung der Wärmewende auf kommunaler Ebene. Sie ist das richtige Instrument, um die Herausforderungen einer flächendeckenden klimaneutralen Wärmeversorgung strategisch anzugehen. Wir begrüßen ausdrücklich, dass die kommunale Wärmeplanung nun zur Grundlage gemacht wird und die Vorgaben für Heizungen an die kommunale Wärmeplanung geknüpft werden sollen. Denn die Menschen sollten wissen, welche klimaneutrale Heizungsart für ihre Kommune und ihren Ortsteil oder das eigene Viertel sinnvoll ist und ausgebaut werden soll.

Wir regen an, festzuschreiben, dass die Länder gefordert sind, die Vorgaben in einem angemessenen Zeitraum in Landesrecht umzusetzen, damit es hier zu keiner zeitlichen Verzögerung kommt. Der Gesetzentwurf zur Wärmeplanung enthält bisher keine verbindlichen Regelungen für die Länder, bis wann

diese ihren Pflichten (Bestimmung der verantwortlichen Rechtsträger, Einrichtung einer Genehmigungsbehörde usw.) nachzukommen haben.

Zudem fordern wir, aufgrund der Bedeutung und der Auswirkung des Gesetzes die Ausgestaltung durch ein Landesgesetz vorzusehen. Die Pflicht zur Erstellung des Wärmeplanes auf Kommunen per Rechtsverordnung zu übertragen bzw. die planungsverantwortliche Stelle zu bestimmen, ist aus unserer Sicht kein gangbarer Weg. Für die Kommunen ist zentral, dass die Kostenfolgen bei der Übertragung dieser neuen Aufgabe auf die kommunale Ebene transparent gemacht werden. Dies ist Voraussetzung für den zwingend erforderlichen vollständigen Ausgleich der den Kommunen entstehenden Kosten entsprechend den jeweiligen Landesregelungen zur Konnexität.

2. Ziel einer deutschlandweiten Wärmeplanung bis 2028 realistisch

Der zeitliche Horizont für die Wärmeplanung bis spätestens 2028 ist grundsätzlich realistisch. Wir regen an, zu prüfen inwieweit eine Wärmeplanung für alle Kommunen auch unter 10.000 Einwohner/innen notwendig ist. Aufgrund unterschiedlicher räumlicher Besonderheiten möchten wir anregen, bei der Pflicht zur Wärmeplanung zumindest auch die Einwohnerdichte zu berücksichtigen. Der Aufbau von Fernwärmenetzen, der letztlich das Ziel der Wärmeplanung darstellt, dürfte in ländlichen Gemeinden mit geringer Einwohnerdichte von vornherein weniger zweckdienlich sein. Zumindest sollte in diesen Gebieten deshalb das im Wärmeplanungsgesetz angelegte vereinfachte Verfahren (§ 4 Abs. 2 WPG-E) vorgesehen werden.

3. Ausbau der Wärmenetze und Verzicht auf Zwischenziele ist zentral

Nach der Erklärung des Fernwärmegipfels und den Aussagen in den Leitplanken sehen wir es als vereinbart an, auf das Zwischenziel und die Anforderungen an die Wärmenetze zu verzichten, bis 2030 einen Anteil von 50 Prozent erneuerbare Energien zu erzielen. Das begrüßen wir ausdrücklich. Die Erreichung dieses Zwischenzieles wäre praktisch nicht leistbar gewesen, würde längerfristiger angelegte Vorgehensweisen, die von vornherein auf 100 Prozent Umstellung abzielen ggf. konterkariert haben und hätte sich mit Blick auf Personal-, Handwerker und Materialverfügbarkeiten negativ ausgewirkt.

Die kommunalen Fernwärmeversorger arbeiten intensiv daran, ihre Netze auszubauen und auf klimaneutrale Wärme umzustellen. Im Rahmen der BEW erstellen sie hierfür Transformationspläne. Die starre Vorgabe, bis 2030 einen Anteil von 50 Prozent treibhausgasneutraler Energie zu erreichen, würde viele dieser Pläne konterkarieren. Projekte zur erneuerbaren Wärmeherzeugung können mehrere Jahre in Anspruch nehmen, da die Standortsuche und Planungs- und Genehmigungsverfahren zeitaufwändig sind. Aus diesen Gründen sind starre Zwischenziele nicht zielführend und von vielen Versorgern nicht erreichbar.

4. Realistische Umsetzungsfristen

Die Leitplanken sehen vor, dass die Regelungen des GEG in Neubaugebieten unmittelbar ab 1. Januar 2024 gelten. Angesichts dieser sehr ambitionierten Frist ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass es in Übergangsfällen nicht zu einer erneuten Planung bei den Kommunen kommen muss und zugleich bestehende Planungen privater wie öffentlicher Bauherren bzgl. der Gebäudeenergieversorgung nicht infrage gestellt werden. Letzteres wäre – etwa, wenn bereits eine Heizungsplanung vorliegt und ggf. sogar die entsprechende Anlage und ihr Einbau bereits bestellt worden ist – nicht zumutbar. Dies betrifft mithin laufende Planungsverfahren von Neubaugebieten in Kommunen, die wiederum Auswirkungen auf die Planungen privater wie öffentlicher Bauherren haben. Diesbezüglich sind angemessene Umsetzungsfristen vorzusehen.

4. Möglicher Einbau von H2-ready Heizungen bedeutet keinen Anspruch auf Wasserstoffnetz

Dass dort, wo noch keine kommunale Wärmeplanung vorliegt, die Regelungen des GEG noch nicht gelten sollen, ist konsequent. Die Möglichkeit, H2-ready Gasheizungen im Gebäudebestand auch nach dem 1. Januar 2024 einzubauen, solange keine kommunale Wärmeplanung vorliegt, nehmen wir zur Kenntnis. Dies wird in vielen Kommunen noch der Fall sein. Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass auch Gasheizungen, die für eine Umrüstung auf weitere klimafreundliche Gase umgerüstet

werden, für diese Konstellation gestattet sind. Nur auf diesem Weg lässt sich eine technologieoffene Umsetzung gewährleisten.

Auch betonen wir, dass in den Fällen, in denen keine kommunale Wärmeplanung vorliegt und bis 2028 neue Heizungen, die auf klimafreundliche Gase umgerüstet werden können, eingebaut werden, daraus kein Anspruch auf einen Wasserstoff- oder Biogasanschluss durch die Kommunen o.ä. abgeleitet werden kann. Insofern unterstreichen wir die Notwendigkeit Eigentümerinnen und Eigentümer vor dem Verkauf einer neuen Gas-H2-ready-Heizungen zu beraten.

5. Kein Rechtsanspruch auf Realisierung eines Wärmenetzes

Derzeit ist weitgehend unklar, wie sichergestellt wird, dass in den ausgewiesenen Wärmenetzgebieten tatsächlich Wärmenetze geplant, gebaut und dauerhaft betrieben werden. Die Berücksichtigungspflicht in der Bauleitplanung, bei Baugenehmigungen und sonstigen Planungen führt nicht zur Realisierung von Wärmenetzen. Die Wärmeplanung als kommunale Pflichtaufgabe heißt nicht, dass auch die anschließende Wärmeversorgung als solche als kommunale Pflichtaufgabe begriffen wird. Dies ginge weit über bloße Wärmeplanungen hinaus.

Für die Kommunen ist daher wichtig, klarzustellen, dass die identifizierten Umsetzungsmaßnahmen zwar eine notwendige Bezugsgröße für sowohl die Kommune als auch die Verbraucher bilden, aber daraus kein Rechtsanspruch auf Realisierung für die Betroffenen abgeleitet werden darf. Insbesondere die Finanzierung der Umsetzung einer Wärmeplanung ist bislang noch offen; dies gilt es zu beachten.

6. Abfederung sozialer Härten durch zielgenaue Förderung wichtig

Wir begrüßen, dass die geplante Förderung aus dem Klima- und Transformationsfonds möglichst passgenau die einzelnen Bedürfnislagen und soziale Härten berücksichtigen soll. Die Förderung muss denjenigen zugutekommen, die durch den Einbau und die Umrüstung ihrer Heizung in eine finanzielle Überforderungssituation geraten würden.

Insoweit sind sowohl Gebäudeeigentümer als auch die Bedürfnisse der Mieterinnen und Mieter zu berücksichtigen. Mehr als die Hälfte aller Deutschen wohnen derzeit zur Miete. Es ist daher sicherzustellen, dass die Wärmewende trotz möglicher Modernisierungsumlagen für alle bezahlbar bleibt. Dies kann etwa durch die Einführung spezieller Härtefallregeln erfolgen. Das geplante Förderkonzept aus Grundförderung und Förderboni muss zudem sicherstellen, dass ein Heizungstausch im Ergebnis zu marktüblichen Konditionen erfolgen kann. Eine Förderung sollte angesichts einer Anzahl von über 180.000 kommunalen Gebäuden wie Schulen, Krankenhäusern, Bibliotheken oder Kultureinrichtungen auch den Kommunen zur Verfügung stehen.

7. Notwendige finanzielle Rahmenbedingungen

Durch die Verzahnung des GEG mit der kommunale Wärmeplanung nimmt der Druck für die Bürgerinnen und Bürger ab, gleichzeitig aber die Erwartungshaltung gegenüber den Kommunen erheblich zu. Die Kommunen stellen sich dieser Erwartungshaltung. Wir erwarten jedoch zugleich, dass mit den Gesetzen Klarheit über die finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen wird. Die Übertragung einer kommunalen Wärmeplanung auf die kommunale Ebene durch eine landesrechtliche Regelung stellt für die kommunale Ebene eine neue Aufgabe dar, die unter dem Gesichtspunkt der Konnexität vorbehaltlos finanziell ausgeglichen werden muss. Auch wenn der konkrete Mehrbelastungsausgleich auf Landesebene zu treffen ist, muss zumindest zwischen Bund und Ländern Einvernehmen darüber bestehen, dass die bei der „planungsverantwortlichen Stelle“ entstehenden Kosten umfassend übernommen werden.

Die Kommunen brauchen dazu bereits jetzt eine Zusage von Bund und Ländern. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der vom Bund dargelegte Schätzwert von insgesamt rund 167 Millionen Euro nicht den realen finanziellen Bedarfen der Kommunen entsprechen wird. Die Herleitung dieses Betrages müssen wir in Frage stellen.

Ebenso fehlen die Perspektiven für die Umsetzung der Wärmeplanung. Gerade finanzschwache Kommunen werden dabei auf eine Förderung angewiesen sein.

Zudem ist aufgrund der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fristen zur Wärmeplanung davon auszugehen, dass vielen Planungen gleichzeitig durchgeführt werden. Dabei ist es kaum möglich, dass die Kommunen diese Aufgaben ausschließlich mit eigenem Personal umsetzen können. Stattdessen werden zur Erarbeitung auch externe Auftragnehmer beauftragt werden müssen. Es wird mit erheblichen Preissteigerungen für diese Aufträge zu rechnen sein, da die Anzahl der Planungsbüros, die fachlich dazu in der Lage sind, limitiert ist. Dies wird die Knappheit an Planungskapazitäten und die damit verbundene dynamische Preisentwicklung beschleunigen und muss bei der Kostenschätzung berücksichtigt werden. Daneben sollte die interkommunale Zusammenarbeit bei der Wärmeplanung gefördert werden. Dadurch kann der Personal- und Mitteleinsatz effizienter gestaltet werden.

Wir bitten darum, unsere Hinweise, Anregungen und Forderungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.