

Ausschuss für Wohnen,  
Stadtentwicklung, Bauwesen  
und Kommunen



Deutscher Bundestag

---

**Ausschussdrucksache: 20(24)181-E**

Datum: 12.10.2023

---

---

Stellungnahme der SV Elisabeth Staudt (Deutsche Umwelthilfe e. V.)  
zur Anhörung am 16. Oktober 2023  
zum Gesetzentwurf für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der  
Wärmenetze (BT-Drs. 20/8654)

---



## **STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES FÜR DIE WÄRMEPLANUNG UND DEKARBONISIERUNG DER WÄRMENETZE (WÄRMEPLANUNGSGESETZ)**

Stand: 12.10.2023

### I. Grundsätzliche Botschaften

#### **1. Absenkung der verpflichtenden EE-Anteile in Bestandsnetzen ist inakzeptabel**

In dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird das Erneuerbare-Energien-Ziel für Bestandsnetze (Fernwärme) von 50% auf 30% bis zum Jahr 2030 abgesenkt. Diese Änderung lehnt die DUH entschieden ab. Sie ist weder mit den Klimazielen der Bundesrepublik, noch mit dem Koalitionsvertrag, noch mit der EU-Energieeffizienzrichtlinie vereinbar. Auch ist es äußerst fragwürdig, wie anschließend innerhalb von nur 10 Jahren ein sprunghafter Anstieg auf 80% Erneuerbarer Energien bei der Wärmeerzeugung gelingen kann.

Hinzu kommen zahlreiche Ausnahmen wie z.B. Fristverlängerung, wenn der Betreiber einen anderen Plan hat oder das Netz ansonsten aus KWK gespeist ist. Solche Ausnahmeregelungen schwächen die Vorgaben stark ab und gefährden das Erreichen der Klimaziele. Beispielsweise gibt es keinen Mechanismus, der für Kommunen, die bereits einen Wärmeplan haben, sicherstellt, dass GEG vor 2026 bzw. 2028 gelten zu lassen. Wir halten es für problematisch, wenn Kommunen selbst darüber entscheiden dürfen, wann das 65%-Ziel in Kraft tritt. Damit ist ein wichtiger Steuerungsmechanismus zur Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Gebäudesektor aus der Hand gegeben und es droht eine deutliche Verschleppung des langen überfälligen Ausstiegs aus der fossilen Wärmeversorgung. Zusätzliche Ausnahmen, die wie etwa ein weiteres Verschieben auf 2035 durch "andere" Pläne der Netzbetreiber zu weiteren Verzögerungen beitragen, sollten ersatzlos gestrichen werden.

#### **2. Wasserstoffnetze keinesfalls mit Wärmenetzen gleichzusetzen**

Es fehlt im ganzen Gesetz eine klare Differenzierung bzw. Priorisierung zwischen Wärmenetzen und Wasserstoffnetzen. Während die Versorgung mit erneuerbaren Wärmenetzen ein zentraler Baustein der klimaneutralen Wärmeversorgung darstellt, ist der Einsatz von Wasserstoff als absolut ineffiziente Einzelfalllösung zu betrachten. Wasserstoffnetze und Wärmenetze sind keine gleichwertigen Lösungen. Gerade in der dezentralen Gebäudeversorgung wird Wasserstoff und damit das

Wasserstoffnetz keine Rolle spielen. Die Rolle von grünem Wasserstoff sollte eindeutig auf den Einsatzfall Wärmenetze limitiert werden (etwa als Abwärmenutzung aus Elektrolyseuren).

Die Ausweisung von Teilgebieten als potentielle Wasserstoffnetzgebiete ist mit dem Risiko behaftet, dass sich dort die Transformation in der Gebäudewärme verzögert oder sogar ausbleibt und so der Ausstieg aus fossilen Energien verhindert wird.

Es braucht mindestens eine einheitliche Vorgabe, besser eine einheitliche Absage zu Wasserstoffnetzen auf (unterster) Verteilnetzebene. Hierfür braucht es Kongruenz innerhalb der Gesetzgebung, nämlich im Wärmeplanungsgesetz, Gebäudeenergiegesetz (§71 k) sowie in der Netzplanung nach EnWG. Diese Kongruenz ist noch nicht gegeben.

### **3. Fehlende rechtliche Verbindlichkeit bremst die nötige Wärmewende aus**

Die kommunalen Wärmepläne bleiben grundsätzlich ein informelles, strategisches Instrument und haben keinerlei rechtliche Außenwirkung. Die Bindungswirkung beschränkt sich auf die Gebietsausweisung.

Die Streichung von Bußgeldvorschriften und dem Betriebsverbot für Wärmenetze, welche die vollständige Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 verfehlt haben, sorgen dafür, dass keinerlei Konsequenzen bei Zielverfehlungen eintreten und gefährden somit den Erfolg der Wärmewende. Diese Änderungen im Vergleich zum vorausgegangenen Gesetzesentwurf lehnt die DUH entschieden ab.

### **4. Priorisierung der erneuerbaren Wärmequellen für Wärmenetze im Sinne der Effizienz und des Umwelt- und Verbraucherschutzes fehlt**

Nicht jede Wärmequelle ist für die Versorgung von Wärmenetzen gleich gut geeignet, selbst wenn es sich um erneuerbare Energie oder Abwärme handelt. Um fossile Wärmequellen zu ersetzen, muss in erster Linie auf erneuerbare Wärmequellen wie der Freiflächen-Solarthermie, tiefe Geothermie, Umgebungswärme in Kombination mit Großwärmepumpen, unvermeidbare Abwärme sowie saisonale Großwärmespeicher gesetzt werden. Beides, Bioenergie und grüner Wasserstoff sind heute schon nur sehr eingeschränkt verfügbar und werden es aufgrund des geringen (Flächen-)Wirkungsgrades auch zukünftig sein. Deshalb sollten beide nur in Ausnahmefällen und möglichst nur für die Spitzenlast eingesetzt werden. Wärme aus thermischer Abfallbehandlung muss eine schrumpfende Anwendung werden, damit eine Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft gelingen kann. Im GEG gab es mal die Idee eines **Stufenmodells**, um die Wärmequellen zu priorisieren und ihre Anwendung dahin zu lenken, wo es keine besseren Alternativen gibt. So wird auch verhindert, dass Potentiale verplant werden, die es gar nicht gibt. Ein solches Vorgehen wäre auch für die Wärmenetze sinnvoll, damit die Wärmekund\*innen darauf vertrauen können, dass in die richtigen, langfristig bezahl- und verfügbaren Wärmequellen investiert wird.

## 5. Überfällige flächendeckende Wärmeplanung für alle Kommunen kommt zu spät

Die DUH begrüßt grundsätzlich, dass die Wärmeplanung nun für alle Kommunen verpflichtend sein wird. Allerdings hätte faktisch in allen Kommunen unter 10.000 EinwohnerInnen das Gebäudeenergiegesetz (GEG) ab dem 1. Januar 2024 gegolten. Diese Kommunen bekommen nun durch den WPG-Gesetzesentwurf 4 Jahre Aufschub, obwohl absehbar ist, dass in den meisten Fällen auf dezentrale Lösungen zurückgegriffen werden muss. Ein verkürztes Verfahren sowie ein frühzeitiger Ausschluss von unrentablen Lösungen wie Wasserstoff sollte bestärkt werden, um frühzeitig einen Ausstieg aus fossilen Heiztechnologien einzuläuten.

## II. Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen

### § 2 Ziele für die leitungsgebundene Wärmeversorgung

Der Anteil von Wärme aus erneuerbaren Energien und aus unvermeidbarer Abwärme sollte in jedem Wärmenetz bis zum 1. Januar 2030 mindestens 50 Prozent betragen. Ein bundesweites Mittel ist nicht ausreichend, um die vollständige Dekarbonisierung bis 2045 sicherzustellen.

### § 3 Begriffsbestimmungen

Unter §3 (14e) sollte ergänzend die Verbrennung von Primärholz ausgeschlossen werden. Auch saubere Sägereste sowie unbelastetes Altholz sollten **vorerst stofflich** verwertet werden und daher maximal dann eingesetzt werden dürfen, wenn eine stoffliche Nutzung nachweislich ökologisch nicht sinnvoll, technisch nicht möglich und wirtschaftlich unzumutbar ist.

Aus Transparenzgründen sollte eine **Gleichsetzung** von unvermeidbarer Abwärme und erneuerbarer Wärme wie unter § 3 (14k) unterbunden werden. Abwärme ist immer als Abwärme zu bezeichnen und in Bilanzen als Abwärme auszuweisen.

Wärme aus **thermischer Abfallbehandlung** sollte nicht mit „unvermeidbarer Abwärme“ gleichgesetzt werden. Die Potenziale der Abfallvermeidung, Wiederverwendung, einer Verbesserung der getrennten Wertstoffsammlung sowie der Sortierung von Wertstoffen werden bei weitem nicht ausgeschöpft. Derzeit sind immer noch bis zu zwei Dritteln des Inhalts der durchschnittlichen deutschen Restmülltonne stofflich verwertbare Abfälle. Allein durch den Vollzug bestehender Gesetze (BioabfallVO, VerpackG, GewerbeabfallVO) würden fünf Millionen Tonnen weniger Abfälle verbrannt werden, dies entspricht einer Reduktion der Abfallverbrennungskapazitäten um ein Fünftel (Öko-Institut (2019): Kapazitäten der energetischen Verwertung von Abfällen in Deutschland und ihre zukünftige Entwicklung in einer Kreislaufwirtschaft). Vermehrlich „unvermeidbare“ Abwärme aus der Müllverbrennung auf eine Stufe mit Wärme aus erneuerbaren Energien und unvermeidbare Abwärme zu stellen, rechtfertigt die massenhafte Vernichtung wertvoller Ressourcen für viele weitere

Jahrzehnte. Im WPG sollte daher die Abfallverbrennung nicht oder maximal mit einem gesetzlich definierten unvermeidbaren Abfallverbrennungsanteil zur Erfüllung der Vorgaben an die erneuerbare Wärmeversorgung beitragen dürfen. Der gesetzlich definierte Anteil sollte sich dabei an der niedrigsten in deutschen Kommunen anfallenden spezifischen Restmüllmenge orientieren und regelmäßig angepasst werden.

Auch steht die Anrechnung der Müllwärme als unvermeidbare Abwärme im Widerspruch zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Bei der Abfallverbrennung werden in Deutschland jährlich fast 24 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> freigesetzt, deren fossile Anteile ab 2024 CO<sub>2</sub>-bepreist werden. Wieso die Verbrennung von Abfällen, insbesondere von Wertstoffen wie Metalle, Kunststoffe und Papier, angesichts dieser im BEHG hinterlegten CO<sub>2</sub>-Emissionen nun im Rahmen des WPG auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung einzahlen soll, ist nicht nachvollziehbar.

Die Verbrennung des **biogenen Anteils in Abfallverbrennungsanlagen** als erneuerbare Energie einzustufen ist eine weitere Fehlannahme, die Kreislaufwirtschaftsamotionen konterkariert. Organische Abfälle gehören aufgrund ihres stofflichen Werts als Düngemittel, der auch energetisch deutlich vorteilhafteren Behandlungsoption durch Biogasanlagen und ihres hohen Wassergehalts eindeutig nicht in die thermische Verwertung. Die EU-Abfallrahmenrichtlinie fordert von allen EU-Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zur Förderung der getrennten Bioabfallsammlung. Daher besteht eine Getrenntsammlungspflicht für Privathaushalte sowie für Gewerbebetriebe, die in Deutschland derzeit nur mangelhaft umgesetzt wird.

#### **§ 4 Pflicht zur Wärmeplanung**

Grundsätzlich begrüßt die DUH, dass Wärmepläne für Städte und Kommunen verbindlich erstellt werden müssen. Allerdings greifen die genannten Zieldaten 30.06.2026 und 30.06.2028 für Kommunen mit mehr bzw. weniger als 100.000 EinwohnerInnen zu kurz. Die Pläne sollten mindestens ein Jahr früher fertig sein, d.h. für Kommunen mit über 100.000 EinwohnerInnen Mitte 2025 und für Kommunen mit oder weniger als 100.000 EinwohnerInnen Mitte 2027.

#### **§ 14 Vorprüfung und Ausschluss**

Die DUH begrüßt, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten, den Aufbau von Wärmenetzen oder Wasserstoffnetzen im Schnellverfahren auszuschließen, falls dadurch erreicht wird, dass die 65%-Regelung des GEG früher Wirkung entfalten kann.

#### **§ 18 Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete**

Unter § 18 (4) werden Betreiber von Wärme- oder Gasnetzen befähigt, einen Vorschlag für die Versorgung des beplanten Teilgebiets mittels Wärmenetz oder Wasserstoffnetz vorlegen zu können. Analog zum GEG (§ 71k) sollte neben der planungsverantwortlichen Stelle auch die Bundesnetzagentur zur wirksamen und regelmäßigen Überprüfung des Vorhabens miteingebunden

werden. Derartige Vorgaben gehören in das EnWG und damit in regulierte Netzplanungsprozesse. Das ist derzeit nicht der Fall und muss angepasst werden.

## **§ 25 Fortschreibung des Wärmeplans**

Die Wärmeplanung und deren Umsetzung sollte früher und alle drei Jahre überprüft werden. So kann etwa ausgeschlossen werden, dass von anderen Sektoren und stofflichen Anwendungskonkurrenzen nachgefragte Biomasse mehrfach verbucht wird.

## **§ 28 Transformation von Gasverteilnetzen**

Die Regelungen nach § 28 sollten sich nicht allein auf den § 71f des GEG und damit die 65%-Beimischung bei mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten Heizungsanlagen beziehen, sondern auf alle Gasheizungen, die ab dem 1. Januar 2024 eingebaut werden und folglich ab dem Jahr 2029 sukzessive mit Biomasse, Wasserstoff oder daraus hergestellten Derivaten betrieben werden. Dafür sollte ein Bezug zu § 71 (9) des GEG hergestellt werden.

Außerdem gilt in Bezug auf die Transformationen von Gasnetzen immer, dass diese über **regulierte Netzplanungsprozesse** passiert, die im EnWG verortet sind. Der Verweis auf das EnWG fehlt hier jedoch.

**Biomethan** steht nur in äußerst begrenzten Mengen zur Verfügung und wird darüber hinaus zu großen Teilen durch den nicht nachhaltigen Substrateinsatz von intensiv kultivierten Energiepflanzen wie Mais erzeugt. Um ein mit der NABIS kompatibler Biomassemonitoring zu ermöglichen, sollte die unter Satz (5) beschriebene Überprüfung früher und weitaus häufiger als alle fünf Jahre durchgeführt und auch an eine bundesweit zuständige Stelle übermittelt werden. Darüber hinaus fordert die DUH einen deutlich ambitionierter ausgestalteten Maisdeckel und bei der Ermittlung des verfügbaren Potenzials einen Fokus auf lokale, nachhaltige Biomassemengen und den Ausschluss von Importen.

## **§ 29 Anteil erneuerbarer Energien in bestehenden Wärmenetzen**

Eine Absenkung des Anteils von Wärme aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme auf 30% in 2030 lehnen wir nachdrücklich ab. Zudem sind die **Ausnahmen** in § 29 viel zu weit gefasst. § 29 Satz (3) schränkt das Ziel für alle Wärmenetze mit mehr als 70 Prozent **fossiler KWK-Wärme** ein. Diese müssen das Ziel erst zum 1. Januar 2036 („bis zum Ablauf des 31. Dezember 2035“) erreichen. Laut AGFW-Hauptbericht 2021, S. 15, kamen 86% der Fernwärme im Jahr 2020 aus KWK-Anlagen. Bei der jetzigen Formulierung ist davon auszugehen, dass für die überwiegende Mehrheit der Wärmenetze in Deutschland das 30 % Ziel 2030 faktisch nicht gilt und sich dadurch die Transformation der Fernwärme deutlich verzögert. Eine vollständige Dekarbonisierung müsste dann zwischen 2036 und 2045 umgesetzt werden – eine Herkulesaufgabe, deren Erfolg unter diesen Rahmenbedingungen fragwürdig scheint. Es darf nicht sein, dass laufende KWKG-Geschäftsmodelle

weiterhin als wichtiger erachtet werden als das Abbremsen der Klimakrise und der Klimabeschluss von März 2021. Deshalb muss Satz (3) ersatzlos gestrichen werden.

Auch Satz (1) lässt auf Antrag eine Fristverlängerung zu. Hier müssen strenge Kriterien formuliert werden, die die **Ausnahme** wirklich zu einer Ausnahme machen. Ein Widerspruch der Planungen zur Dekarbonisierung des Wärmenetzes bis spätestens 2045 ist nicht ausreichend, denn nur eine starke Reduktion der THG-Emissionen innerhalb weniger Jahre verhindert das Überschreiten von Kippunkten im Klimasystem.

Die für die Aufsicht der leitungsgebundenen Wärmeversorgung zuständige Behörde muss unabhängig sein. Wir schlagen deshalb die **Bundesnetzagentur** als Aufsichtsbehörde vor, die bereits für andere Energienetze zuständig ist. Der Vorteil wäre, dass bundesweit gleiche Bedingungen gelten würden, eine Bundesbehörde aufgrund der höheren Fallzahlen eine größere Expertise entwickeln kann und eine Bundesbehörde den Blick auf die Netze insgesamt hat. Entsprechend sollte die Wärmenetzplanung auch im **Energiewirtschaftsgesetz** verankert werden, wie anderen Energienetzplanungen auch.

Bei bestehenden Wärmenetzen sollte eine starke Ausweitung des **Biomasseanteils** vermieden werden, da Wärme aus Biomasse und die Anzahl der Biomasseanlagen aufgrund geringer Mengen an nachhaltigen Substraten zukünftig abnimmt. Dafür ist es sinnvoll, ambitionierte **Restriktionen** hinsichtlich einer Ausweitung des Biomasseanteils sowie eine Begrenzung der Betriebsstundenzahl bei bestehenden Wärmenetzen zu erlassen, die deutlich vor 2045 greifen. Wir empfehlen, dass der heutige Anteil an Biomasse-Verbrennung bei bestehenden Wärmenetzen nicht weiter zunehmen darf, wenn er bereits über dem nationalen Durchschnitt von 9,2% liegt. Wenn der Anteil an Biomasse unter diesem Wert liegt, können neue Biomassekapazitäten unter der Voraussetzung geschaffen werden, dass mittels einer Nachweispflicht aufgezeigt wird, dass EE-Alternativen technisch nicht verfügbar sind und die begrenzten nachhaltigen verfügbaren Biomassepotenziale regional (innerhalb von 50 km) verfügbar und unter Berücksichtigung etwaiger Nutzungskonkurrenzen mobilisierbar und skalierbar sind.

Auch die Verwendung von grünem Wasserstoff als erneuerbare Option muss limitiert und im Regelfall auf die Spitzenlast beschränkt werden. Nur wenn nachweislich keine andere erneuerbare Option oder unvermeidbare Abwärme zu Verfügung steht, kann der Wasserstoffanteil ausnahmsweise erhöht werden.

### **§ 30 Anteil erneuerbarer Energien in neuen Wärmenetzen**

Wie begrüßen die 65% EE-/Abwärmeforderung für neue Wärmenetze. Allerdings sollte auch schon der Pfad hin zur vollständigen Dekarbonisierung bis 2045 klar sein. Neue Netze müssen, um genehmigt zu werden, einen Transformationsplan vorlegen, der diesen Pfad beschreibt.

Die vorgeschlagenen Begrenzungen des Biomasseanteils bei neuen Wärmenetzen auf 35% bzw. 25% sind absolut ungenügend, um die begrenzten nachhaltig verfügbaren Biomassemengen systemdienlich und zielgerichtet einzusetzen, zumal keinerlei Festlegung auf eine maximale

Betriebsstundenanzahl enthalten ist. So wird eine **Übernutzung von Holzbiomasse** angereizt, obwohl wir uns schon derzeit in einer Situation befinden, in der die CO<sub>2</sub>-Senken- und Biodiversitätsfunktion des Waldes rückläufig ist und zu viel Holz aus dem Wald entnommen wird. Gerade neue Wärmenetze haben die Möglichkeit, andere EE-Alternativen besser zu erschließen und regional und Biomasse überhaupt nicht, oder wenn, dann allenfalls zielgerichtet in der Spitzenlast mit klar begrenzten Betriebsstunden einzusetzen. Für Wärmenetze kleiner als 20 Kilometer sollten ebenfalls ambitionierte Biomassebegrenzungen mitaufgenommen werden, da diese einfacher auf ein niedriges Temperaturniveau gebracht und somit leichter von klimafreundlicheren EE-Wärmelieferanten gedeckt werden können.

Auch die Verwendung von grünem Wasserstoff als erneuerbare Option muss streng limitiert und im Regelfall auf die Spitzenlast beschränkt werden.

### **§ 31 Vollständige Klimaneutralität in Wärmenetzen bis zum Jahr 2045**

Das Erreichen der Klimaneutralität sollte an das verbindliche Erreichen von Zwischenschritten mindestens in 5-Jahres Abständen gekoppelt werden. Für das Einhalten des 1,5 Grad Ziels ist es essentiell, dass eine Treibhausgasminderung graduell erfolgt und Zwischenziele für 2030 (und perspektivisch 2035 & 2040) verlässlich eingehalten werden. Nur mit **verbindlichen Zwischenzielen** und einem entsprechenden Monitoring-Mechanismus kann frühzeitig einer Zielverfehlung gegengesteuert werden.

### **§ 32 Verpflichtung zur Erstellung von Wärmenetzausbau- und –dekarbonisierungsfahr-plänen**

Die Einschränkungen bei Wärmenetzdekarbonisierungsfahrplänen für fossil betriebene KWK-Anlagen sehen in Anlage 3 vor, dass mit Wasserstoff oder synthetischen Brennstoffen betriebene Heizkessel oder Heizkraftwerke nur für die Spitzenlastdeckung, Residuallastabdeckung und Besicherung vorzusehen sind und für Abweichungen davon detaillierte Begründungen erforderlich sind. Dies sollte der **Grundsatz einer jeden Wärmeplanung** sein.

Kontakt:

Elisabeth Staudt, Senior Expert <a href="mailto:staudt@duh.de">staudt@duh.de</a> 030 2400867-924	Judith Grünert, Senior Expert <a href="mailto:gruenert@duh.de">gruenert@duh.de</a> 030-2400867-93
--	---