

Diskussionspapier der Bundes-SGK

Energie- und Wärmewende - Kommunale Wärmeplanung Informations- und Diskussionspapier

(Stand 2. Oktober 2023)

Das Klimaschutzgesetz verpflichtet uns bis 2045 klimaneutral zu werden. Dieses Ziel beinhaltet den Auftrag, dass uns eine Energiewende zur Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien ebenso gelingt, wie eine Wärmewende, die sicherstellt, dass die Produktion und Versorgung der Haushalte und Unternehmen mit Wärme (bzw. Kälte) klimaneutral aus erneuerbaren Energien erfolgt. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, benötigen wir deutlich mehr Strom als bislang. Deshalb ist der Ausbau der Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien nach wie vor der Schlüssel einer ambitionierten Klimaschutzpolitik.

I. Ausbau der Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien

Zur Erreichung der CO₂-Minderungsziele im Klimaschutz ist der beschleunigte Ausbau der Kapazitäten zur Erzeugung von Strom und Wärme aus Erneuerbaren Energie zwingend notwendig. Der Strombedarf wird selbst bei deutlichen Effizienzsteigerungen und Energieeinsparleistungen weiter steigen, das folgt allein aus dem Bedarf von batterieelektrisch getriebenen Fahrzeugen, dem umfangreichen Einsatz elektrischer Wärmepumpen und dem Einstieg in eine Wasserstoffwirtschaft. Die Versorgung aus erneuerbaren Energien kann in Zukunft weder ausschließlich als Eigenversorgung noch zentral durch die großen Energieversorger allein gewährleistet werden. Industrie, Quartiere und Verkehr werden auf große Strom- und Energiemengen angewiesen sein, die in vielen Anlagen dezentral erzeugt werden.

Reform des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG)

Durch die Reform des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) wurde gesetzlich festgelegt, dass die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien von „überragenden öffentlichen Interesse“ ist. Dieses gilt es, bei einem beschleunigten Ausbau und beschleunigten Verfahren zur Planung und Genehmigung der Anlagen zur Erzeugung regenerativer Energien ebenso wie beim Ausbau der Stromverteilnetze umzusetzen.

Solarpaket

Am 16. August 2023 hat das Bundeskabinett das sogenannte Solarpaket beschlossen. Es ist ein Gesetzespaket mit einer Vielzahl von Maßnahmen, die beim Bau und Betrieb von Photovoltaikanlagen auf Dächern und Gebäuden Bürokratie abbauen und den Zubau beschleunigen sollen. Die Forderung der Bundes-SGK, die Rahmenbedingungen für Mieterstrom und die Nutzung von Dächern für Photovoltaik im Mehrfamilienhausbestand zu verbessern, werden mit dem Solarpaket angegangen.

Es wird eine Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung eingeführt, die eine bürokratiearme Lieferung von PV-Strom innerhalb eines Gebäudes ermöglicht. Die Weitergabe von PV-Strom zum Beispiel an Wohn- oder Gewerbemieter oder Wohnungseigentümer wird von Lieferantenpflichten ausgenommen und die Betreiber der PV-Anlage werden von der Pflicht zur Reststromlieferung befreit.

Um den Ausbau der Photovoltaik weiter zu beschleunigen könnte darüber hinaus eine Solarpflicht zunächst für Gewerbebauten eingeführt werden. Bei Neubaugebieten sind entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan möglich.

Modernisierung und Ausbau der Stromverteilnetze

Die Digitalisierung wird hier einen wichtigen Beitrag auch zur Versorgungssicherheit leisten müssen: Durch eine intelligente Steuerung und bessere Abstimmung von Erzeugung und Verbrauch. Deshalb sind z.B. der Einbau intelligenter Zähler und Investitionen in die Nachrüstung der regionalen Verteilnetze so wichtig. In diesem Zusammenhang gilt es, die bestehende Struktur der Netzentgeltregulierung investitionsfördernd zu verändern und dabei die bestehenden regionalen Ungerechtigkeiten abzuschaffen.

Beteiligung der Kommunen

Um mehr Akzeptanz für den Ausbau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowohl bei der Windkraft als auch bei Photovoltaikfreiflächenanlagen zu erreichen, sollte die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung der Kommunen an den Erträgen genutzt und ausgeweitet werden.

II. Wärmewende - Kommunale Wärmeplanung und Gebäudeenergiegesetz

Die Wärmewende beinhaltet einen massiven Umbau der aktuellen Wärmeversorgung in Deutschland. Mehr als die Hälfte der in Deutschland verbrauchten Endenergie wird für die Bereitstellung von Wärme eingesetzt. Für die Erzeugung von Raumwärme kommen nach wie vor zu einem weit überwiegenden Anteil Erdgas sowie Heizöl zum Einsatz. Etwa 14 Prozent der Haushalte werden derzeit über Fernwärme versorgt; hier beträgt der Anteil erneuerbarer Energien nur etwa 20 Prozent. Die Bereitstellung von Prozesswärme erfolgt zum Großteil über Erdgas und Kohle, der Anteil erneuerbarer Energien liegt lediglich bei rund sechs Prozent.

Wenn man sich diese Zahlen vergegenwärtigt, dann wird das Ausmaß der Aufgabe der Wärmewende deutlich. Mit dem Gebäudeenergiegesetz und dem Wärmeplanungsgesetz soll nun der rechtliche Rahmen geschaffen werden, in dem es gelingen kann, die Wärmewende bis zum Jahr 2045 zu vollziehen.

Wärmeplanungsgesetz und Gebäudeenergiegesetz

Das Wärmeplanungsgesetz (WPG) wurde am 16. August 2023 im Bundeskabinett beschlossen und befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Es soll gemeinsam mit dem vom Deutschen Bundestag am 8. September 2023 beschlossenen Gebäudeenergiegesetz (GEG) am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Beide Gesetze sind miteinander verzahnt.

So sind die im GEG festgelegten Pflichten beim Einbau neuer Heizungen für alle Gebäude im Bestand und bei Neubauten in Baulücken an das Vorhandensein einer kommunalen Wärmeplanung gebunden. Der Entwurf des Wärmeplanungsgesetzes verpflichtet die Länder - soweit es noch nicht geschehen ist - Regelungen für eine kommunale Wärmeplanung zu schaffen. So sollen flächendeckend deutschlandweit bis Mitte 2028 (in großen Städten bereits bis Mitte 2026) Wärmeplanungen vorliegen.

Die kommunale Wärmeplanung soll die „Wärmewende“ vorantreiben. Den Städten und Gemeinden kommt für das Gelingen der Wärmewende eine entscheidende Rolle zu. Die relevanten Weichenstellungen werden nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern insbesondere vor Ort getroffen. Die langfristigen und strategischen Entscheidungen darüber, wie die Wärmeversorgung organisiert und in Richtung Treibhausgasneutralität transformiert wird und welche Infrastrukturen dazu notwendig sind, müssen vorbereitet, mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen diskutiert, beschlossen und anschließend umgesetzt werden. Dieser Prozess, der als

Wärmeplanung bezeichnet wird, soll mit dem Wärmeplanungsgesetz einen einheitlichen Rahmen erhalten.

Zur Wärmewende gehören der Ausbau und die Verdichtung der Fern- und Nahwärme, die Nutzung von Abwärmepotenzialen, die Einbindung von Speichern, der Aufbau neuer dezentraler Wärmenetze mit z.B. der Nutzung von Geothermie und Biogas und Entscheidungen über die Zukunft der Gasnetze.

Wärmenetze müssen ausgebaut werden!

Die Bundesregierung hat sich mit der Abschlusserklärung des Fernwärme-Gipfels am 12. Juni 2023 das Ziel gesetzt, mittelfristig jährlich mindestens 100.000 Gebäude neu an Wärmenetze anzuschließen.

Um die Wärmeinfrastruktur schnell genug in der Fläche auszubauen und sie gleichzeitig zu dekarbonisieren werden mit dem Wärmeplanungsgesetz auch einheitliche ordnungsrechtliche Vorgaben an die Betreiber von Wärmenetzen gemacht. So wird im Entwurf des Wärmeplanungsgesetzes festgeschrieben, dass bestehende Wärmenetze bis 2030 mindestens zu 30 Prozent und in 2040 mindestens zu 80 Prozent mit erneuerbarer Wärme und /oder unvermeidbarer Abwärme bespeist werden müssen.

Entsprechend muss eine Umstellung des Erzeugungs- und Brennstoffmixes hin zu erneuerbaren Energien, Abwärme und klimaneutralen Brennstoffen stattfinden. Dabei werden je nach regionalen Voraussetzungen Großwärmepumpen, Tiefengeothermie, Abwärme, Solarthermie, Power-to-Heat und Wasserstoff eingesetzt werden müssen.

Im GEG ist geregelt, dass wenn ein Wärmenetzbetreiber vertraglich zugesagt hat, ein Gebäude an das Wärmenetz anzuschließen, und diese Zusicherung nicht eingehalten wird, ein Schadensersatzanspruch auf Ersatz der Mehrkosten für die Umstellung auf eine Heizung, die auf 65 Prozent Erneuerbaren Energien basiert, besteht. Der Schadensersatzanspruch richtet sich gegen den Wärmenetzbetreiber, sofern dieser dafür verantwortlich ist, dass die Zusicherung nicht erfüllt wurde.

Der kommunale Wärmeplan allein löst die frühere Geltung der Pflichten des GEG nicht aus. Vielmehr braucht es auf dieser Grundlage eine zusätzliche Entscheidung der Kommune über die Gebietsausweisung, die zu veröffentlichen ist. Auf der Grundlage eines Wärmeplans wird also rechtsverbindlich ein Wasserstoffnetz bzw. Fernwärmeerwartungsgebiet ausgewiesen. Eine solche Gebietsausweisung sollte dann aber vergleichbar einer Fernwärmesatzung auch eine Anschluss- und Benutzungspflicht mit sich bringen können, anders als im bisherigen Gesetzesentwurf in §27 geregelt.

Gasnetze können bei Bedarf in Richtung Wasserstoffnetze weiterentwickelt werden.

Die technologische Option der Transformation von Gasnetzen zu Wasserstoffnetzen und damit auch den Einsatz der Brennstoffzellentechnologie im Bereich des Heizens, können eine Möglichkeit für die Energieversorger darstellen.

Diese Option wird allerdings von Vielen in Frage gestellt, da sie im Regelfall nicht als wirtschaftlich betrachtet wird und mit dem Einwand verbunden ist, dass die knappen Ressourcen an „grünen Wasserstoff“ zunächst für den Einsatz in der Industrie oder im Bereich der Mobilität benötigt würden. So käme es voraussichtlich nur in Ausnahmefällen und bei gleichzeitiger Anbindung großer Industriekunden zu dieser Option.

Darüber hinaus bestehen zurzeit einige weitere rechtliche Hemmnisse, wie die durch das EU-Recht vorgegebenen Unbundling-Vorschriften für Gas- und Wasserstoffnetzbetreiber, die eine Transformation praktisch unmöglich machen. Hierzu wird derzeit in Brüssel zur Gasbinnenmarkt-Richtlinie verhandelt.

Nach dem GEG sind Gasnetzbetreiber bei der Umstellung auf Wasserstoff verpflichtet, Garantien für die Belieferung mit Wasserstoff abzugeben. Sie haben allerdings als Netzbetreiber keine Handhabe im

Hinblick auf das übergeordnete Wasserstoffkernnetz und die möglichen Anschlüsse von Verteilnetzen, ohne die keine Versorgungsgarantien gegeben werden können.

Deshalb wird von den Verbänden auch eine unverzügliche Erstellung einer integrierten Gas- und Wasserstoffnetzentwicklungsplanung gefordert.

Finanzierung der kommunalen Wärmeplanung

Städte, Gemeinden und kommunale Zusammenschlüsse können bereits heute im Rahmen der nationalen Klimaschutzinitiative der Bundesregierung die Erstellung einer kommunalen Wärmeplanung durch fachkundige externe Dienstleistende im Rahmen der Kommunalrichtlinie durch die KfW gefördert bekommen. Kommunale Wärmepläne können als zentrale Koordinierungsinstrumente und strategisches Planungsinstrument zur Erreichung einer Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme im Stadt- bzw. Gemeindegebiet dienen. Untersuchungsgegenstand für die kommunale Wärmeplanung ist das gesamte Stadt- bzw. Gemeindegebiet. Bei Antragstellung bis 31.12.2023 beträgt die Förderquote 90 % und für finanzschwache sowie Städte und Gemeinden aus den Braunkohlerevieren nach § 2 Strukturstärkungsgesetz 100% der förderfähigen Kosten. Ab 01.01.2024 soll die Regelförderquote 60% und die erhöhte Förderquote 80%.

Sollte die kommunale Wärmeplanung mit dem aktuellen Gesetzentwurf für die Länder verbindlich werden und diese ihre Kommunen dazu gesetzlich verpflichten, ist von strikter Konnexität auszugehen und die Länder wären verpflichtet, die entsprechenden Kosten der Kommunen zu ersetzen.

Insgesamt kalkuliert der Bund mit dem Gesetzentwurf rund 550 Millionen Euro für die Wärmeplanung ein, die dafür im Klima- und Transformationsfonds (KTF) reserviert sind.

Förderung einer Energieberatung

Zur konkreten Beurteilung mit welcher Heizungstechnologie künftig die Wärmeversorgung in einem konkreten Gebäude aussehen soll, fördert das BMWK eine „Energieberatung für Wohngebäude“ und übernimmt bis zu 80 Prozent der Beratungskosten (bei Ein- und Zweifamilienhäusern maximal 1.300 Euro). Fachlich qualifizierte Energieberaterinnen und -berater, die auch den Zuschuss beantragen, können über die Energieeffizienz-Expertenliste gesucht und beauftragt werden: www.energieeffizienz-experten.de.

Planungs- und Investitionssicherheit

Eines der wichtigen Ziele der kommunalen Wärmeplanung liegt in der beabsichtigten Erhöhung der Planungs- und Investitionssicherheit von Hauseigentümern und Unternehmen bezüglich ihrer künftigen Wärmeversorgung und der Erfüllung der Pflichten des Gebäudeenergiegesetzes (GEG).

Ein großes Problem ist es, dass innerhalb des vorgesehenen Planungszeitraumes (bis 30.6.2026 in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern und in anderen Städten und Gemeinden bis zum 30.6.2028) nur schwer vorhersagbar sein wird, welche Arten der künftigen Wärmeversorgung seitens der Versorgungsunternehmen tatsächlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verbindlich angeboten werden können.

Die mit einem offensiven Ausbau der Fernwärme oder der Umstellung eines Gasnetzes auf Wasserstoff verbundenen wirtschaftlichen und rechtlichen Risiken sind vielfach so groß, dass sich Versorgungsunternehmen ohne weitere Förderzusagen oder Absicherungen kaum auf eine verbindliche Zusage der entsprechenden Ausbaupläne oder Transformation einlassen werden.

Entsprechend ist es von besonderer Bedeutung, dass für die handelnden Versorgungsunternehmen über einen entsprechenden Förderrahmen (Investitionshilfen, Bürgschaften) die notwendige Sicherheit für entsprechende Zukunftsinvestitionen gegeben wird, damit diese auch die entsprechenden Entscheidungen treffen können.

Das betrifft nicht nur die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW), die bezogen auf den Ausbaubedarf der Wärmenetze gemäß der Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW) und dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) statt der bisherigen Ausstattung von knapp 3 Mrd. Euro bis 2028 mit mindestens 3 Mrd. Euro jährlich untersetzt werden sollte. Es betrifft auch die Absicherung des finanziellen Engagements im Bereich von Wasserstoffnetzen.