



STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES GESETZES FÜR DIE WÄRMEPLANUNG UND ZUR DE- KARBONISIERUNG DER WÄRMENETZE

Basierend auf dem Referentenentwurf der Bundesregierung mit
Bearbeitungsstand 01. Juni 2023.

ZVSHK, St. Augustin/Berlin, 14. Juni 2023

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES FÜR DIE WÄRMEPLANUNG UND ZUR DEKARBONISIERUNG DER WÄRMENETZE

PLÄDOYER FÜR EINE FAIRE UMSETZUNG DER WÄRMEWENDE GEMEINSAM MIT EINEM STARKEN HANDWERK

1. Vorbemerkungen

Deutschland hat sich zu Klimazielen verpflichtet. Konkret muss bis 2030 der Treibhausgasausstoß um 65 Prozent (ggü. 1990) gemindert werden. Bis zum Jahr 2045 müssen die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Dafür muss auch der Gebäudebereich auf Kurs gebracht werden. Essentielle Voraussetzung hierfür wäre eine kommunale Wärmeplanung, die im Vorlauf zu einem Gebäudeenergiegesetz (GEG) schon heute Orientierung und Planbarkeit für Hausbesitzer bietet. Hierfür kommt der dem GEG-Entwurf zeitlich nachgelagerte Entwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und Dekarbonisierung der Wärmenetze (WPG) deutlich zu spät.

Der Zentralverband Sanitär Heizung Klima (ZVSHK) ist Landesorganisation, Wirtschaftsverband und Interessenvertretung von rund 49.000 SHK-Fachunternehmen mit über 392.000 Beschäftigten - darunter 37.300 Auszubildenden für den Beruf des Anlagenmechanikers in Deutschland, deren Tätigkeit von entscheidender Bedeutung ist, wenn es um die Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudebereich geht. Als größter nationaler Verband seiner Art in der Europäischen Union fungiert der ZVSHK vor allem als Vertreter und Mittler mittelständischer Interessen (KMU) in den Bereichen Planung, Bau und Unterhaltung gebäudetechnischer Anlagen in der Energie- und Wassertechnik.

Der ZVSHK unterstützt die ambitionierten CO₂-Minderungsziele der Bundesregierung. Seine Betriebe stehen in diesem Kontext mit ihrem fachlichen Know-how für die gesamten Palette technologischer Lösungen, deren richtige Auswahl und fachlich qualifizierte Umsetzung in unterschiedlichen baulichen Gegebenheiten und Nutzersituationen. Die sie als Körperschaften öffentlichen Rechts im regionalen Bereich vertretenden SHK-Innungen sollten von Kommunen bei deren Wärmeplanung zwingend beratend hinzugezogen werden.

2. Grundsätzliche Anmerkungen

Zu kurze Fristsetzung für eine angemessene Stellungnahme

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) haben in gemeinsamer Federführung einen Gesetzentwurf erarbeitet, mit dem die kommunale Wärmeplanung durch ein Bundesgesetz verpflichtend eingeführt werden soll und Wärmenetze bis 2045 klimaneutral werden sollen. Dieser befindet sich noch in der Ressortabstimmung, wurde den Ländern und Verbänden aber bereits zur Stellungnahme bis zum 15. Juni 2023 zugeleitet. Innerhalb der durch gesetzliche Feiertage verkürzten Frist ist eine profunde Prüfung des Gesetzesentwurfs samt Begründung und eine detaillierte Stellungnahme dazu im Sinne § 47 GGO nicht möglich. Die nachstehenden Anmerkungen sind vor dem Hintergrund nicht als abschließend anzusehen.

Angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit und besonders betroffener Kreise

Wegen der erwarteten Auswirkungen auf das lokal ansässige Handwerk muss sichergestellt werden, dass die Einrichtungen des Handwerks (Innungen und Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts) wirkungsvoll in die Prozesse zur Wärmeplanung eingebunden werden. Dies gilt in besonderer Weise für unsere umsetzungsrelevanten Klimahandwerke im SHK-Bereich.

Die Gestaltung eines freien, technologieoffenen Wärmemarktes auf Basis marktwirtschaftlicher Strukturen, der international anerkannte, energieeffiziente und klimafreundliche Lösungen bietet, ist zentrales Anliegen des SHK-Handwerks wie auch des Verbraucherschutzes, der sich gegen eine schleichende, monopolistisch geprägte Zentralisierung und Entmündigung der Bürger wendet. Nah- und Fernwärme sind wichtige Faktoren einer künftig dekarbonisierten Energieversorgung, es muss allerdings sichergestellt bleiben, dass sich der Kunde freiwillig und ohne Einschränkungen für dessen Nutzung entscheiden darf. Dahingehend negative Erfahrungen mit kommunaler Energieversorgung, die auf Anschluss- und Benutzungszwänge sowie das Verbot lokaler Alternativen setzt, zeigen deutlich, dass die bisherigen förmlichen Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren recht wirkungslos bzw. zu schwach waren.

Insofern fordert der ZVSHK, dass bereits in dem o. g. anstehenden Gesetzesvorhaben die Mitwirkungsmöglichkeiten des Handwerks in seiner besonderen Rolle als Umsetzer der Wärmewende im Gebäude rechtlich und nachhaltig verbrieft werden.

Einheitlichkeit der Wärmeplanung im Bundesgebiet

Da der Anschluss an ein Wärmenetz im Gesetzentwurf zur Novellierung des GEG eine Erfüllungsoption der 65-Prozent-Erneuerbare-Energien Anforderung darstellt, müssen die Vorgaben des neuen GEG und des WPG aufeinander abgestimmt und verzahnt sein. Dies betrifft insbesondere den § 71 b GEG (neu) i.V. mit §§ 25, 26 und 27 WPG.

Ob dies mit dem vorliegenden Entwurf des WPG der Fall ist, bleibt z.T. offen, da sich um den Gesetzentwurf des GEG noch vor dem Start der parlamentarischen Beratungen im Deutschen Bundestag ein heftiger Diskurs entwickelt hat. Derzeit ist den hier zur Stellungnahme aufgeforderten Verbänden nicht klar, wie sich das GEG letztlich darstellen wird.

Immerhin befürworten wir vom Grundsatz her die Veröffentlichung eines Wärmeplanungsgesetzes. Auch aus dem Grunde, dass derzeit einzelne Bundesländer bereits die Einführung von kommunalen Wärmeplanungen beschlossen oder umgesetzt haben und so bei Betroffenen und Umsetzenden viele Unsicherheiten entstanden sind.

Wir begrüßen, dass mit dem WPG bundesweit einheitliche Vorgaben getroffen werden. Die Vorgaben zur Wärmeplanung sollten unbedingt zu einer möglichst einheitlichen Umsetzung in den Bundesländern führen. Der derzeit vorhandene „Flickenteppich“ länderspezifischer Regelungen erschwert es allen bundesländerübergreifend Arbeitenden massiv, ihren Aufgaben gerecht zu werden, erhöht den bürokratischen Aufwand und trägt so unter anderem zu einer Kostensteigerung bei. Insoweit sollten Regelungen, die länderspezifische Lösungen zulassen, darauf beschränkt sein, dass nur diejenigen wirksam sind, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes bzw. der Gesetze (GEG/WPG) im Sinne der Neuregelungen bereits umgesetzt wurden (Bestandsregelung). Um zu einer bundesweit möglichst einheitlichen Regelung zu kommen, sollten weitergehende länderspezifische Regelungen, aus den oben genannten Gründen, nicht möglich sein.

Umsetzungsmaßnahme Anschluss- und Benutzungszwang

Im Wärmeplanungsgesetz sollte dringend klargestellt werden, dass ein Anschluss- und Benutzungszwang ausgeschlossen ist, soweit betroffene Gebäude bereits die Vorgaben nach dem neuen GEG erfüllen. Eine entsprechende (Ausnahme-) Regelung konnten wir im vorliegenden Entwurf nicht finden.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung von Anschluss- und Benutzungszwang ist in § 109 Anschluss- und Benutzungszwang des GEG verankert: *„Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen.“*

Eine derartige pauschale, verordnungsrechtliche Vorgabe lehnen wir grundsätzlich ab. So wurde von unserem Mitgliedsverband in Baden-Württemberg, wo das dortige Klimaschutzgesetz bereits Vorgaben für die Erstellung von Wärmeplanungen macht, festgestellt, dass verschiedene Kommunen bzw. die verbundenen Stadtwerke das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs aus rein wirtschaftlichem Interesse und nicht im Sinne des Gemeinwohls, anwenden. Insoweit sollte, wie oben erwähnt, im WPG ein Passus in das Gesetz aufgenommen und der § 109 im GEG ergänzt bzw. verändert werden, um die Ermächtigungsgrundlage für kommunale Anschluss- und Benutzungszwänge mindestens einzugrenzen und strenge Leitlinien für die gemeinwohlbezogene Anwendung vorzugeben.

Ziel muss es vielmehr sein, die Attraktivität von Fern- und Nahwärme für (Neu-) Kunden so zu steigern, dass auf die Anwendung des Anschluss- und Benutzungszwangs gänzlich verzichtet werden kann. Die Zuständigkeit liegt zwar bei Ländern und Kommunen, aber diese werden durch Bundesgesetz, in diesem Fall das GEG, dazu ermächtigt. Insofern liegt der Handlungsbedarf bei der Bundesregierung.

3. Konkrete Anmerkungen zu Textabschnitten

§ 2 Ziele für die leitungsgebundene Wärmeversorgung

Die hier definierten Ziele konterkarieren die im GEG-Entwurf versprochene Technologievielfalt und können sich nur auf den Anteil des Bezugsvolumens aus Wärmenetzen beziehen. Es bedarf einer textlichen Ergänzung wie folgt:

*„Der Anteil von Wärme aus erneuerbaren Energien, aus unvermeidbarer Abwärme und aus thermischer Abfallbehandlung in Wärmenetzen soll im bundesweiten Mittel, gemessen am jährlichen Wärmeenergieverbrauch **bezogen aus Wärmenetzen**, bis zum 1. Januar 2030 mindestens 50 Prozent betragen.“*

§ 5 Umsetzungsfristen

Aufgrund von Erfahrungen mit kommunalen Wärmeplanungen erscheinen die im § 5 aufgeführten Fristen zur Umsetzung in Gemeindegebieten mit mehr als 10.000 bzw. mit mehr als 100 000 Einwohnern angemessen zu sein. Es braucht erfahrungsgemäß vergehen ca. 2 Jahre, um alle Daten einer Kommune zu erheben und aufzubereiten, so dass im Anschluss daran die eigentliche Entscheidungsfindung für Wärmenetz- bzw. dezentrale Wärmegebiete getroffen werden kann.

Beim Einbau oder bei der Aufstellung einer Hausübergabestation zum Anschluss an ein Wärmenetz, dessen Baubeginn vor dem 1. Januar 2024 liegt und in dem weniger als 65 Prozent der insgesamt verteilten Wärme aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme stammt, muss der Wärmenetzbetreiber gemäß § 71 b GEG (neu), Absatz (2) bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 für das Gebiet des Anschlusses über einen Transformationsplan verfügen. Der Wärmenetzbetreiber muss gegenüber dem Anschlussnehmer beim Abschluss eines Netzanschlussvertrages bestätigen, dass er einen Transformationsplan erstellt. Für Fälle, in denen eine vorhandene Heizungsanlage in einem Gebäude im Jahr 2024 irreparabel ausfällt, wäre der Nachweis der Erfüllung des novellierten GEG im Sinne von § 71 b bei noch nicht vorliegendem Transformationsplan (Wärmeplanung) also nicht möglich. Die Vorstellung der Bundesregierung, für Übergangszeiträume könnten hier gebrauchte Heizungen eine Lösung darstellen, ist markt- und realitätsfern, da Fachhandwerksbetriebe aus Haftungsgründen den Einbau gebrauchter Materialien i.d.R. ablehnen.

§ 7 Beteiligung der Öffentlichkeit

Es wird im Wärmeplanungsgesetz ausdrücklich ausgeführt, dass es nicht ausschließlich um das Thema Wärmenetze geht, sondern dass die dezentrale Gebäudeversorgung sehr wohl gleichberechtigt anzusehen ist. Insoweit muss in § 7 auch das Handwerk, z. B. in Form der Handwerkskammern oder Innungen, als Körperschaften des Öffentlichen Rechts, explizit aufgeführt werden, da die Interessen des Handwerks durch die Wärmeplanung erheblich berührt werden

und seine Beteiligung für die Durchführung der Wärmeplanung darüber hinaus zweckdienlich sein kann.

Das Handwerk ist nicht nur Teil der Öffentlichkeit, sondern ein im Besonderen betroffener Stakeholder, der im frühen Stadium der Wärmeplanung hinzugezogen werden muss. Gerade auch in Verbindung mit den Paragraphen 14 „Bestandsanalyse“ sowie 15 „Potenzialanalyse“ ist eine Beteiligung nicht netzgesteuerter Interessen, also z. B. von Handwerkskammern oder Innungen, für eine faire und wettbewerbskonforme Aufstellung von Wärmeplanungen unerlässlich.

§ 8 Energieinfrastrukturplanungen

Wie zu § 7 ausgeführt, muss hier die dezentrale Energie-/ Wärmeversorgung ebenfalls adressiert werden. Dies gilt insbesondere in Verbindung mit Abs. 2. Gerade wenn es um die Ausweitung von Wärmenetzen in noch nicht versorgte Gebiete geht, muss im Vorfeld durch die verantwortlichen kommunalen Stellen unabhängig und sachlich begründet klargelegt werden, in welchen Gebieten eher eine zentrale bzw. dezentrale Wärmeversorgung stattfinden soll. Es muss sichergestellt werden, dass nicht einseitig die zentrale Wärmeversorgung durch ein wirtschaftlich tätiges Unternehmen festgelegt werden kann, das praktisch im Wettbewerb mit anderen Wärmeversorgungsarten steht.

§ 11 Auskunftspflicht und Form der Auskunftserteilung

Eine Auskunftspflicht für Erhebungen nach § 10 Absatz (1) durch die planungsverantwortliche Stelle wird für die Betriebe des SHK-Handwerks grundsätzlich abgelehnt. Sie wäre schon allein aus datenschutzrechtlichen Verpflichtungen ggü. dem Kunden nicht ohne dessen Einverständnis möglich und für die Betriebe ohne angemessene Aufwandsentschädigung nicht realisierbar.

§ 15 Potenzialanalyse

Bei der Festlegung von zentralen und dezentralen Versorgungsgebieten müssen auch die sich künftig entwickelten Wärmebedarfe des jeweiligen Gebiets mitberücksichtigt werden müssen. Da sich auf Grund von Gebäudesanierungen künftig der Wärmebedarf eines Gebäudes bzw. eines ganzen Gebietes verringern wird, verändern sich auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb von zentralen Versorgungsstrukturen, wie z. B. Wärmenetzen. Insoweit muss bei der Potentialanalyse die künftige Wärmebedarfsentwicklung mit berücksichtigt werden und Eingang finden bei der Festlegung der künftigen Wärmeversorgungsart, also zentral oder gebäudeweise.

Zu § 25 Anteil erneuerbarer Energien in bestehenden Wärmenetzen

Wir begrüßen ausdrücklich die Regelungen in § 25, da die dort aufgelisteten Vorgaben mit dem – derzeit bekannten - Entwurf des neuen GEG korrelieren und somit sicherstellen, dass unabhängig davon, ob eine zentrale oder gebäudeweise Wärmeversorgung erfolgt, vergleichbare Anforderungen hinsichtlich der Nutzung von erneuerbaren Energien bestehen und somit eine Gleichbehandlung erfolgt. Gleiches gilt für die §§ 26, 27 und 28.

4. Grundsätzliche Anmerkungen zur Versorgung mit Nah- und Fernwärme

Fernwärme beziehen Verbraucher von Monopolversorgern, die deutlich längere Lieferverträge vorsehen als Anbieter anderer, leitungsgebundener Energie wie z.B. Strom- oder Gas. Das führt beispielsweise dazu, dass Fernwärmekunden den Anbieter nicht wechseln können und jede Preiserhöhung ihres Anbieters akzeptieren müssen.

Zur Erinnerung: Das Bundeskartellamt sah sich 2012 veranlasst, eine Sektoruntersuchung zum Wettbewerb und zur Preisgestaltung im Fernwärmesektor durchzuführen. In einigen Fällen ergab sich im Zuge der Untersuchung auch konkreter Handlungsbedarf.

Die Tatsache mangelnder Transparenz und fehlenden Wettbewerbs in der Nah- und Fernwärmeversorgung verbietet es, Immobilienbesitzer und ihre Gebäude mit einem Anschluss- und Benutzungszwang zu belegen.

Der Zentralverband Sanitär Heizung Klima fordert daher:

Die Ermächtigungsgrundlage für Länder und Kommunen, planwirtschaftliche Maßnahmen wie Anschluss- und Benutzungszwänge zu beschließen, ist nicht mehr zeitgemäß und muss abgeschafft werden. Der Markt braucht Wahlfreiheit, Transparenz und nachvollziehbare, marktkonforme und faire Preise für die Wärmeversorgung.

Das Ziel muss sein, die Attraktivität von Fern- und Nahwärme für (Neu-) Kunden der zentralen Wärmeversorgung so zu steigern, dass die Notwendigkeit für Anschluss- und Benutzungszwänge entfällt.

Die Rechte der Verbraucher und Wärmebezieher sind durch die umgehende verbraucherfreundliche Novellierung der Fernwärmeverordnung (AVBWärmeV) zu stärken.

St. Augustin/Berlin, den 14. Juni 2023