

STELLUNGNAHME

zum Diskussionspapier des BMWK: Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung vom 28.07.2022

Berlin, 22.08.2022

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: 2030plus.vku.de.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Diskussionspapier: Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Die zuverlässige und klimafreundliche Wärmeversorgung gehört zum Kerngeschäft der kommunalen Energiewirtschaft. Vor diesem Hintergrund spielen die kommunalen Unternehmen eine Schlüsselrolle für die Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor. Im Wärmemarkt sind die Stadtwerke insbesondere als Betreiber der unterschiedlichen Infrastrukturen zur Strom-, Gas- und Wärmeversorgung tätig. Die Stadtwerke bewirtschaften ca. 803.000 km Stromverteilnetze, ca. 339.000 km Gasverteilnetze sowie ca. 24.000 km Wärmenetze¹ und verfügen über hohe Marktanteile in der Belieferung mit Strom, Gas und Wärme.

Kommunale Unternehmen benötigen Planungs- und Investitionssicherheit, um die Energienetze entsprechend den klimapolitischen Anforderungen aus- und umzubauen. Hierzu gehören bspw. die für die zunehmende Elektrifizierung der Wärme erforderlichen Ertüchtigungen des Stromnetzes, die zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Gasnetzinfrastruktur in Richtung Wasserstoff-Readiness sowie der Aus- und Umbau der Wärmenetze.

Die benannten Sparten stellen die umsatzstärksten Geschäftsbereiche der kommunalen Unternehmen dar: Differenziert nach den einzelnen Bereichen erwirtschaftete die kommunalen Unternehmen im Jahr 2021 Umsatzerlöse in Höhe von jeweils rund 54 Mrd. Euro (Strom), 28 Mrd. Euro (Gas) und 5 Mrd. Euro (Wärme). Die Anzahl der Beschäftigten lag in den drei Sparten insgesamt bei rund 93.000.

Positionen des VKU in Kürze

- › Der VKU begrüßt die ambitionierte Zielsetzung, dass spätestens nach drei Jahren ab dem Tag des Inkrafttretens des Bundesgesetzes für die Kommunale Wärmeplanung die Bundesländer einen im Einklang mit den Vorgaben des Gesetzes erstellten Wärmeplan für ihr jeweiliges Gebiet vorweisen sollen.
- › Die kommunalen Unternehmen sind zentrale Akteure im Prozess der Wärmeplanung: Sie verfügen über das für eine integrierte Energieinfrastrukturplanung erforderliche Fachwissen, die notwendigen

¹ VKU – Zahlen, Daten, Fakten 2021.

Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten und bringen sich gestaltend in den Prozess der Planerstellung und -umsetzung ein.

- › Bund und Bundesländer müssen den vollständigen Kostenausgleich für Planaufstellung, Fortschreibung und dauerhaft einzusetzendes Personal übernehmen. Hierzu müssen Bund und Länder einen auskömmlichen und additiven Förder- und Finanzierungsrahmen einrichten und diesen verstetigen.
- › Die Wärmeplanung ist als Bezugspunkt im Fach- und Förderrecht zu etablieren: Um die Verbindlichkeit der Wärmeplanung nach innen (gegenüber den Kommunen als Planungsträgern) und nach außen (gegenüber Eigentümern, Investoren, Nutzern/Kunden) herzustellen, muss die Wärmeplanung im Förder- und im Fachrecht sowie im Raum-, Bauplanungs- und Fachplanungsrecht als Bezugspunkt verankert werden.
- › Das vorliegende Diskussionspapier verpasst es, zentrale rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Kommunalen Wärmeplanung zu adressieren. Dazu gehört insbesondere die Frage, in welchem Verhältnis die Wärmeplanung mit anderen Rechtsvorschriften, bestehenden Satzungen und laufenden Konzessionsverträgen steht.
- › Die Bundesebene sollte für eine effiziente Vereinheitlichung bzw. Standardisierung genutzt werden. Um die Kommunale Wärmeplanung trotz bestehender Restriktionen erfolgreich in der Fläche zu etablieren, bedarf es methodischer Einheitlichkeit, abgestimmter Lernprozesse und im Hinblick auf den Datenschutz bundesweite Regelungen. Die besondere Sensibilität kommunaler Infrastrukturdaten ist im Zuge von Regelungen zur Datenbereitstellung zu berücksichtigen.
- › In der föderalen Governance kommt den Bundesländern eine wichtige Mittlerrolle zwischen dem Bund und der Kommunalen Wärmeplanung zu. Die Ergebnisse der Kommunalen Wärmeplanung geben den Ländern wichtige Anhaltspunkte für die regionale Infrastrukturplanung.
- › Planinstrumente der kommunalen Energiewirtschaft sind zwingend in der Kommunalen Wärmeplanung zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die Transformationspläne der kommunalen Wärmenetzbetreiber sowie Gasnetzgebietstransformationspläne der kommunalen Gaswirtschaft.
- › Die Kommunale Wärmeplanung stellt das zentrale Planinstrument für die Weiterentwicklung der kommunalen Infrastrukturen zur Strom-, Gas- und Wärmeversorgung dar. Andere wärmepolitische Instrumente wie z.B. die geplante „65 Prozent erneuerbare Energien“-Vorgabe für neue Heizungen ab 2024 haben sich an ihr zu orientieren. Für die Umsetzung der Wärmeplanung sind, bspw. durch eine Novellierung der Wärmelieferverordnung, die passenden

Rahmenbedingungen zu schaffen. Um noch schneller importunabhängig und klimaneutral zu werden, müssen nicht nur erneuerbare Energien, sondern alle klimaneutralen und nachhaltigen Quellen ausgeschöpft werden, auch die aus der thermischen Behandlung zurückgewonnene Energie. Dazu muss kurzfristig politisch und rechtlich eine Klarstellung erfolgen, dass Abwärme aus TAB als „unvermeidbare Abwärme“ den Erneuerbaren Energien bzw. industrieller Abwärme diskriminierungsfrei, technologieoffen und vorurteilsfrei gleichgestellt wird. Dabei sind passende Rahmenbedingungen, wie z.B. die Abschaffung des „Ausschließlichkeitsprinzips“ als Anschlusskriterium (bspw. bei Förderanträgen) zu schaffen.

- › Erneuerbare Gase sind ein Kernelement der Wärmewende! Die im Papier geäußerte These, dass Wasserstoff selbst in der Perspektive nicht in ausreichenden Mengen verfügbar sei, wird abgelehnt. Modelle, die eine vollständige Trennung von Gas- und Wasserstoffnetzen vorsehen, stehen der kosteneffizienten Transformation zu erneuerbaren Gasen entgegen. Wenn die Gasnetzbetreiber auch Betreiber der Wasserstoffnetze sind und die Kosten für die Bereitstellung beider Medien zu einem gemeinsamen Netzentgelt führen, kann eine Transformation hingegen optimal gestaltet werden.

Stellungnahme

Einleitung

Mit dem vorliegenden Diskussionspapier werden einige der zentralen Fragestellungen und Umsetzungsschritte dargestellt, die aus Sicht des BMWK für die Einführung einer flächendeckenden Kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung und -versorgung adressiert werden sollen.

Die Wärmeversorgung der Zukunft wird den einschlägigen Studien zufolge überwiegend auf Strom (für Wärmepumpen), Fernwärme und erneuerbaren Gasen basieren. Die Bedeutung der kommunalen Energieinfrastrukturen nimmt daher im Kontext der Wärmewende zu. Gleichzeitig stellt das Ziel „Erreichung der Klimaneutralität bis 2045“ neue Anforderungen an die Infrastrukturen, sodass milliardenschwere Investitionen für die Weiterentwicklung und Ertüchtigung getätigt werden müssen. Diese zeichnen sich durch ein hohes Maß an Kapitalintensität und lange Abschreibungszeiträume aus. Die Stadtwerke gehen mit diesen Investitionen daher beträchtliche wirtschaftliche Risiken ein. Dies gilt insbesondere bei den sich weiterhin sehr dynamisch wandelnden energiewirtschaftlichen bzw. -politischen Rahmenbedingungen.

Folglich ist ein Instrument erforderlich, das Planungs- und Investitionssicherheit schafft. Nach VKU-Einschätzung kann die Kommunale Wärmeplanung, welche als integrierte Energieleit-/nutzungsplanung den planerischen Prozess mit dem verbindlichen Ergebnis für eine klimaneutrale Energieversorgung vor Ort bis spätestens 2045 beschreibt, diese Anforderung erfüllen. Die nunmehr vorliegende, erste Konkretisierung der Forderungen aus dem Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP nach der flächendeckenden Einführung der Kommunalen Wärmeplanung ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Die ambitionierten Emissionsminderungsziele im Bundes-Klimaschutzgesetz führen dazu, dass die Kommunale Wärmeplanung möglichst schnell in der Fläche zu etablieren und umzusetzen ist. Damit dies gelingen kann, muss klar definiert werden, wie die einzelnen föderalen Ebenen (Bund, Bundesländer und Kommunen) zu diesem Ziel beitragen können. Im Kontext einer föderalen Governance übernehmen sie unterschiedliche Verantwortlichkeiten:

- Die **Bundesebene** kann durch Vorgaben in Hinblick auf Vereinheitlichung bzw. Standardisierung zum Erfolg der Kommunalen Wärmeplanung beitragen. Damit die Wärmepläne bereits zum Erreichen der Klimaschutzziele 2030 beitragen können, muss die Umsetzung in der Fläche so schnell wie möglich erfolgen. Der Begriff „Standardisierung“ meint in diesem Kontext, dass es analog zu 16 verschiedenen Bauordnungen vermieden werden sollte, 16 verschiedene

„Wärmeplanordnungen“ zu schaffen. Eine möglichst einheitliche methodische Verfahrensweise trägt zur Vergleichbarkeit und damit u. a. zum effizienten Einsatz von Personal und zum Transfer von Fachwissen bei. Die Prinzipien „Learning by doing“ und „Lernen von den Vorreitern“ sollten gerade in der Anfangsphase für eine beschleunigte Geschwindigkeit sorgen.

- Strom- und Gasnetze sowie teilweise auch Wärmenetze sind keine Infrastrukturen, deren Verläufe mit der Stadt- bzw. Gemeindegrenze abrupt enden. Vielfach besteht ein regionaler bzw. kommunalübergreifender Bezug. Insbesondere für Gebiete, in denen Potenzial und Bedarfe weit auseinandergehen, können regionale Planungsansätze Synergien schaffen und zukünftige Infrastrukturbedarfe verbessert abschätzen. **Länder und Regionen** müssen daher ein wichtiges Bindeglied zwischen der Bundesstrategie und den Kommunalen Wärmeplänen darstellen. Sie verfügen über ein erhebliches Maß an regionalem Fachwissen (bspw. Energieagenturen), forcieren den Aufbau und die Etablierung von regionalen Netzwerken und koordinieren bzw. gestalten die überregionale Infrastrukturplanung.
- Der Bund und die **Kommunen** stehen zu einander in Beziehung, da die klimapolitischen Ziele durch den Bund vorgegeben werden, die Umsetzung der Wärmewende aber vor Ort erfolgt. Weil die lokalen Gegebenheiten stark auf die möglichen Transformationsstrategien der Wärmeversorgung einwirken, sind gewissermaßen als Grundlage für bundespolitisches Handeln eine Vielzahl an kommunalen Bottom-Up-Betrachtungen erforderlich. Hierbei müssen auf Basis der lokalen Nachfrage nach Wärme, dem örtlich verfügbaren Angebot an klimaneutralen Potenzialen und der bestehenden Energienetze kosteneffiziente Transformationsstrategien entwickelt werden. Weil die lokal verfügbaren Potenziale an vielen Orten nicht ausreichen dürften, um die Nachfrage vollständig zu decken, wird in vielen Städten auch in der Perspektive der Bedarf für eine überörtliche Beschaffung bestehen. Die Dargebote und Bedarfe sind regional ggf. überregional abzustimmen, um eine überörtliche Beschaffung effizient zu ermöglichen.

Die Aufstellung der Wärmepläne in der Fläche fällt nunmehr in eine Zeit, in welcher die Kommunen zweifelsfrei vor enormen Herausforderungen stehen. Weil die Wärmeplanung für die Ertüchtigung der kommunalen Energienetze aber von einer derart enormen Bedeutung ist, müssen Wege gefunden werden, diese trotz der bestehenden Herausforderungen aufzustellen. Die Kommunen müssen daher ihre Bedürfnisse bzw. erforderlichen Rahmenbedingungen dafür kontinuierlich an den Bund sowie an die Bundesländer kommunizieren.

Bei der Etablierung der Kommunalen Wärmeplanung in der Fläche ist Eile geboten! Vor dem Hintergrund, dass alle Ebenen in der föderal geprägten Bundesrepublik dafür Verantwortung übernehmen und ihren Beitrag leisten bzw. notwendige Hilfestellungen leisten müssen, nimmt der VKU im Folgenden zu einzelnen Umsetzungsvorschlägen im Diskussionspapier Stellung.

Kern des Bundesgesetzes: die Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung (Kapitel 2)

2.1 Vorschlag zum Adressat der Verpflichtung:

Das Bundesgesetz soll vorsehen, dass für einen bestimmten Anteil (z.B. 75 Prozent) der Bevölkerung eines Bundeslandes eine Wärmeplanung durchzuführen ist. Explizite Schwellenwerte, ab welcher Einwohneranzahl die Kommune zur Aufstellung eines Wärmeplans verpflichtet wird, sollen im Bundesgesetz nicht vorgegeben werden.

Bewertung:

Die Einführung der verpflichtenden Wärmeplanung für Kommunen ab einer bestimmten Einwohneranzahl, in Baden-Württemberg gilt eine entsprechende Verpflichtung bspw. für Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern, ist ein etablierter Weg, um die Systematik einzuführen und damit zunächst den Großteil der relevanten Wärmebedarfe abzudecken. Dies wird insbesondere dadurch deutlich, dass nach den Bundesländern Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mit Niedersachsen und Hessen nunmehr auch weitere Flächenländer diesen Ansatz verfolgen.

Die Vorgabe von jeweils landesspezifischen Anteilen birgt hingegen die Gefahr, dass in den einzelnen Bundesländern jeweils eigene Regelungen getroffen werden, welche dann wiederum mit dem Ziel die jeweils vorgegebenen Anteile zu erreichen, zu unterschiedlichen Handhabungen führen könnten. Der große Vorteil, durch bundeseinheitliche Regelungen Vergleichbarkeit und Standardisierung zu schaffen, würde dadurch unterlaufen werden. Auch würde es bspw. bei länderübergreifenden Versorgungsgebieten in Grenzregionen zu Unklarheiten führen. Daher regt der VKU die Übernahme der bekannten Systematik von klaren Schwellenwerten, ab welcher Einwohneranzahl die Kommune zur Aufstellung eines Wärmeplans verpflichtet wird, an.

Gleichzeitig gilt es, das Instrument der Wärmeplanung auch im ländlichen Raum sowie in kleineren Kommunen sukzessiv zu etablieren. Im Kontext einer ganzheitlichen Systementwicklungsstrategie müssen urbane und ländliche Gebiete zusammen betrachtet und Synergieeffekte (bspw. in Hinblick auf verfügbare Energiequellen) gehoben werden. Zweifelsfrei müssen dabei aber auch die besonderen Gegebenheiten und Herausforderungen in bzw. für kleine Kommunen bei der Planerstellung und -umsetzung berücksichtigt werden.

Ein möglicher Ansatz, um die Wärmeplanung auch im ländlichen Raum zu etablieren, stellt das in Baden-Württemberg praktizierte „Konvoi-Verfahren“ dar. Der Verfahren ermöglicht es, dass eine Mehrzahl an Gemeinden die Wärmeplanung gemeinschaftlich als Gruppe durchführt. Auch kann eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen größeren und kleineren Kommunen dabei helfen, die Wärmeplanung in ländlichen Regionen zu etablieren. Größere Kommunen können je nach örtlicher Eignung mit Know-How und Ressourcen einen verbesserten Austausch der Dargebote und Bedarfe an Wärme bzw. Energie unterstützen.

2.2 Vorschlag zur Umsetzung der Verbindlichkeit des Wärmeplans:

Im Bundesgesetz sollen voraussichtlich keine abschließenden Vorgaben dazu gemacht werden, durch welches rechtliche Instrument der Wärmeplan durch die Kommune erlassen wird.

Bewertung:

Die Kommunale Wärmeplanung muss verbindliche Wirkung nach innen (gegenüber der Kommune als Planungsträgerin) und nach außen (gegenüber Gebäudeeigentümern, Investoren, Nutzern/Verbrauchern usw.) haben. U. a. mit der Bauleitplanung sowie Anschluss- und Benutzungszwängen stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um Verbindlichkeit herzustellen. Indem keine starre Vorgabe gemacht wird, wie die Verbindlichkeit rechtlich umgesetzt werden muss, bleibt aus VKU-Perspektive die Flexibilität erhalten, auf die kommunalen Befindlichkeiten individuell eingehen zu können und die für die Kommune bestmögliche rechtliche Verankerung zu identifizieren. Der Vorschlag des BMWKs ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Die zentralen rechtlichen Fragestellungen, in welchem Verhältnis die Wärmeplanung mit anderen Rechtsvorschriften, bestehenden Satzungen bzw. laufenden (Konzessions-)verträgen usw. steht, bleibt im vorliegenden Diskussionspapier allerdings unberücksichtigt. Zum einen sollte die Wärmeplanung möglichst mit bestehenden (bzw. vor Ort erprobten) Instrumenten hergestellt werden. Zum anderen müssen aber auch Widersprüche zu bestehenden Satzungen, laufenden Konzessionsverträgen usw. vermieden werden.

2.3 Vorschlag für den Umsetzungszeitraum von Wärmeplänen:

Das BMWK schlägt vor, dass spätestens drei Jahre ab dem Tag des Inkrafttretens des Bundesgesetzes für die Kommunale Wärmeplanung die Bundesländer einen im Einklang mit den Vorgaben des Gesetzes erstellten Wärmeplan für ihr jeweiliges Gebiet vorweisen sollen.

Bewertung:

Das Bundes-Klimaschutzgesetz schreibt ambitionierte Zwischenschritte für die Emissionsminderungen vor, damit die Klimaneutralität bis spätestens 2045 erreicht wird. Es bedarf daher zügiger Gesetzgebungsprozesse auf Bundes- und Landesebene, damit der Output aus der Wärmeplanung bereits zum Erreichen der jeweiligen Klimaziele 2030 (auf Bundes- bzw. Länderebene) beitragen kann. Daneben besteht die Notwendigkeit, schnellstmöglich Planungs- und Investitionssicherheit für die zukunftsorientierte Weiterentwicklung der kommunalen Infrastrukturen zur Strom-, Gas- und Wärmeversorgung zu schaffen.

Daher sollte nach VKU-Einschätzung spätestens ab 2024 mit der flächendeckenden Erstellung von Wärmeplänen begonnen werden. Um dies zu gewährleisten, sollten das Bundesgesetz durch Bundestag und Bundesrat möglichst bis Ende 2022 verabschiedet und anknüpfende Regelungen im Raumordnungs-, Bauplanungs-, Fach- und Förderrecht sowie ggf. Implementierung der Kommunalen Wärmeplanung im jeweiligen Landesrecht bis Ende 2023 implementiert werden. Der zeitlich durchaus ambitionierte BMWK-Vorschlag für den Umsetzungszeitraum erscheint mit dieser Überlegung konsistent zu sein und ist daher zu begrüßen.

Gleichwohl sollte besonders ambitionierte Kommunen bei der Planerstellung auch nicht ausgebremst werden. Bundespolitische Unterstützungsmaßnahmen, wie z.B. im Kontext der im Diskussionspapier angesprochenen „Impulsförderung“ sollten daher bereits zeitnah verfügbar gemacht werden.

2.4 Vorschlag für die Vereinheitlichung der Wärmeplanung mit „Vorreiter-Ländern“:

„Vorreiter-Länder“ sollen ihren Wärmeplan auf Kompatibilität mit den bundesgesetzlichen Vorgaben prüfen, und, falls erforderlich, die notwendigen Anpassungen innerhalb von drei Jahren vornehmen.

Bewertung:

Nach VKU-Verständnis handelt es sich bei der Kommunalen Wärmeplanung um einen iterativen Prozess, in dem bestehendes Planwerk unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse kontinuierlich fortgeschrieben wird. Es wird also „automatisch“ eine Weiterentwicklung bestehender Pläne geben. Auch wird im vorliegenden Diskussionspapier der Hinweis gegeben, dass sich die Vorgehensweise in der Bundesgesetzgebung an den Vorreiterländern orientieren soll.

Allerdings sollten Vorreiterländer und -kommunen auch nicht ausgebremst werden. Die angedeutete Prüfung darf nicht dazu führen, dass abgeschlossene sowie begonnene, sich noch in Arbeit befindliche Wärmepläne neu aufgesetzt werden müssen. Ebenfalls müssen aufgrund bereits bestehender Wärmepläne durchgeführte bzw. angeschobene

Investitionen Bestandsschutz haben. Inwieweit Länderöffnungsklauseln oder sachgerechte Übergangsfristen an dieser Stelle sinnvoll sind und/oder die Prüfung und ggf. Anpassung der Pläne finanziell angereizt werden sollte, sollte geprüft werden.

Rechtliche Umsetzung und Durchsetzung (Kapitel 3)

3.1 Vorschlag zur gerichtlichen Überprüfung durch Privatpersonen:

Das BMWK schlägt vor, dass Privatpersonen die Wärmepläne gerichtlich überprüfen lassen können. Die gerichtliche Prüfung soll auf Rechts- und Ermessensfehler der handelnden Behörde / des handelnden Organs beschränkt werden.

Bewertung:

Das Recht von Privatpersonen, gegen Planwerk vorzugehen, ist ein wichtiges Gut eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates. Gleichzeitig führt die Möglichkeit der gerichtlichen Prüfung zu der Gefahr, dass die Umsetzung der Wärmeplanung (in Teilen) verzögert wird. Die Investitions- und Planungssicherheit für die Weiterentwicklung der kommunalen Energieinfrastrukturen könnte dadurch negativ betroffen werden. Der ohnehin sehr ambitionierte Umsetzungszeitraum – die Klimaneutralität soll bekanntlich bis spätestens 2045 erreicht werden – würde dadurch nochmal knapper werden. Insgesamt erscheint es vor dem Hintergrund des skizzierten Zielkonfliktes umso notwendiger, die relevanten Akteure vor Ort transparent in den Ausarbeitungsprozess miteinzubeziehen und den Nutzen bzw. die Mehrwerte der Wärmeplanung aufzuzeigen.

3.2 Vorschlag für eine regelmäßige Berichterstattung durch die Bundesländer:

Die Bundesländer sollen verpflichtet werden, dem Bund regelmäßig über den Fortschritt der Wärmeplanung Bericht zu erstatten. Statistische Daten zu den Umsetzungsständen in den Ländern sollen veröffentlicht werden.

Bewertung:

Die regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt der Bundesländer über den jeweiligen Fortschritt der Wärmeplanung an den Bund erscheint grundsätzlich sinnvoll. Über die regelmäßige Berichterstattung können wertvolle Hinweise auf praktische Fragestellungen bzw. Herausforderungen an die Bundesebene weitergegeben werden, sodass der Bund im Anschluss ggf. Optimierungen am gesetzlichen Rahmen und/oder an Förderanreizen vornehmen kann. Den Ländern würde damit eine wichtige Vermittlerrolle zwischen der Bundesstrategie und den kommunalen Wärmeplänen zukommen. Jedoch sollte sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie auch Förderprogramme auf Langfristigkeit angelegt sind. Kurzfristige Anpassungen, wie aktuell mit der Reform der „Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG)“ sind kontraproduktiv und können zu Attentismus führen.

Ein Monitoring sollte sich allerdings nur auf den jeweiligen Bearbeitungsstand (und nicht auf Inhalte) beziehen und von der Veröffentlichung von Daten, die Rückschlüsse auf einzelne Kommunen zulassen, absehen. Ein möglicher Ansatz für das Monitoring der Wärmeplanung könnten darin bestehen, dass die Bundesländer in regelmäßigen Abständen über die Anzahl der Kommunen informieren, welche bereits einzelne Schritte (z. B. die Bedarfs- oder Potenzialanalyse) oder bereits eine vollständige Wärmeplanung erstellt haben. Neben der Planung selbst sollte das Monitoring auch einen Fokus auf die wirksame Umsetzung der Planungen legen.

3.3 Vorschlag zur Datenweitergabe an den Bund:

Das BMWK schlägt vor, dass Daten, welche zur Durchführung der Wärmeplanung erhoben worden sind, an die Bundesebene weitergegeben werden. Die Daten sollen u. a. für die umfassende Evaluierung von Förderprogrammen sowie für die Entwicklung von übergeordneten Szenarien und Strategien verfügbar gemacht werden.

Bewertung:

Die Übermittlung von Daten, die im Zuge der Wärmeplanung bereitgestellt werden, an die Bundesebene ist abzulehnen (siehe hierzu ausführend auch Leitfrage 5.1). Die erhobenen Daten dürfen nur zum Zweck der kommunalen Wärmeplanung in der betroffenen Kommune genutzt werden. Dabei sind datenschutzrechtliche Vorgaben zu jeder Zeit zu beachten.

Sofern die Bundesregierung allerdings bezweckt, die Ergebnisse der Wärmepläne, in denen die Daten aggregiert oder ausreichend anonymisiert sind, zentral zusammenzuführen, um dadurch Rückschlüsse auf bundespolitische Maßnahmen zu ziehen, so erscheint dies durchaus zweckmäßig. Die Wärmepläne stellen damit eine wesentliche Grundlage für die bundesweite Systemplanung dar. Die übergeordnete Auswertung durch den Bund kann helfen, um aggregierte Bedarfe (Ausbau der Stromnetze für Wärmepumpen, Aus- und Umbau von Gasnetzen zur Versorgung mit erneuerbaren Gasen) abzuleiten. Mehrwerte könnten sich daneben u. a. in Hinblick auf die Entwicklung von einheitlichen Standards für die Digitalisierung von Wärmeplänen ebenso wie in Hinblick auf die Evaluierung von Förderprogrammen sowie für die Entwicklung von übergeordneten Szenarien und Strategien ergeben.

Anforderungen an Wärmepläne (Kapitel 4)

4.1 Vorschlag für einen wissenschaftlich fundierten Prozess, um über gesetzliche Anforderungen hinausgehende Anforderungen/Empfehlungen auszuarbeiten:

Es soll begleitend zum Gesetzgebungsverfahren ein wissenschaftlich fundierter Prozess aufgesetzt werden, um „Anforderungen/Empfehlungen“ zu Inhalten und Methodik der Planerstellung, die über das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung hinausgehen, zu

erarbeiten. Hierzu zählen bspw. Annahmen zu künftigen Entwicklungen von Energieträgern, Energieinfrastrukturen und Energieverbrauchsverhalten.

Bewertung:

Neben dem vollumfänglichen Ausgleich der Mehrkosten durch Planaufstellung, Fortschreibung und dauerhaft einzusetzendes Personal stellen Beratungs- und Umsetzungshilfen wichtige Voraussetzungen dar, um die Wärmeplanung in der Fläche zu etablieren.

Dass der Bund an dieser Stelle ergänzende Hilfestellungen geben möchte, ist grundsätzlich zu begrüßen. Neben der Diskussion zukünftiger Marktbedingungen sollte der Prozess-Fokus auch auf praktische Hilfestellungen liegen. Standardisierte Verfahrensweisen, einheitliche Methoden und praxisorientierte Leitfäden können die Effizienz des Personaleinsatzes deutlich anheben. Ebenso können Richtwerte, z. B. Zeit und Aufwand bei einzelnen Planungsschritten, die Etablierung von Austauschformaten, um im Sinne eines strukturierten Wissenstransfers von den „Vorreitern“ zu lernen, Empfehlungen für bzw. die Erarbeitung von praxistauglichen Beteiligungsformaten, Mustervorlagen (z. B. für Ausschreibungen) sowie auch die Festlegung von einheitlichen Bestimmungen beim Datenschutz die Umsetzung der Wärmeplanung in der Fläche erleichtern.

Weil Ab- und Einschätzungen über die zukünftigen energiewirtschaftlichen Marktentwicklungen insbesondere kleinere Kommunen vor Herausforderungen stellen dürfte, können bundespolitische Empfehlungen an dieser Stelle durchaus eine Hilfestellung geben. Zwingend erforderlich dafür ist allerdings, dass die beteiligten Akteure (wie im vorliegenden Papier angedeutet) transparent in den Prozess eingebunden werden, Annahmen zu den zuvor beispielhaft skizzierten Fragestellungen auf Basis objektiver und nachvollziehbarer Kriterien getroffen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, könnten die „Anforderungen/Empfehlungen“ sich allerdings auch nachteilig auf die Ergebnisse der Wärmeplanung auswirken. Daher sollten die Ergebnisse des Prozesses auch lediglich als „Empfehlung“ ohne verbindlichen Charakter verstanden werden. Zudem ist einschränkend daraufhin zu weisen, dass allgemeingültige Einschätzungen über zukünftige Marktentwicklungen aufgrund der vielfältigen lokalen Gegebenheiten nicht zwangsläufig einen Mehrwert für die konkrete Umsetzung vor Ort darstellen.

Datenbereitstellung (Kapitel 5)

5.1 Vorschlag zur Datenbereitstellung:

Das BMWK plant, sich im Rahmen der Ausgestaltung des Bundesgesetzes zur Datenbereitstellung eng an den Formulierungen des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG BW) zu orientieren.

Bewertung:

Die Wärmeplanung muss technologieoffen und auf Basis wissenschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Grundsätze ausgearbeitet werden. Eine angemessene Datengrundlage ist daher unverzichtbar für die Erstellung einer belastbaren Planung. Gleichzeitig liegen die erforderlichen Daten nicht in der kommunalen Verwaltung vor, sondern müssen durch die unterschiedlichen, an der Wärmeplanung beteiligten Akteuren (z. B. Energieversorger, Netzbetreiber, Wohnungswirtschaft) bereitgestellt werden. Während im Wesentlichen bekannt ist, welche Daten bspw. für die Bestands- oder Potenzialanalyse erforderlich sind, stellt sich die Frage, „ob“ und „wie“ die Kommunen für die Aufstellung von Wärmeplänen Zugriff auf die Daten von Dritten erhalten.

Nach VKU-Meinung muss die Bereitstellung sämtlicher für die Wärmeplanung erforderlicher Daten gewährleistet sein. Den Kommunen muss daher ein gesetzlicher Anspruch auf den Abruf sowie die Verarbeitung der erforderlichen Daten eingeräumt werden. Dabei muss der Datenschutz gewahrt und Nutzungsrechte vertraglich festgehalten werden. In diesem Kontext muss deutlich gemacht werden, dass die Datenbereitstellung ausschließlich der Ausarbeitung der Wärmeplanung dient und die besondere Sensibilität (bspw. von wettbewerbsrelevanten Daten) sachgerecht berücksichtigt wird. Bei besonders sensiblen und schutzbedürftigen Daten sind passende Formen der Datenaggregation zu prüfen.

Regelungen zur Datenbereitstellung haben sich an diesen Anforderungen zu orientieren.

Mögliche rechtliche Auswirkungen der Wärmepläne zur Umsetzung der Wärmewende (Kapitel 6)

6.1 Vorschlag zur Berücksichtigung von Wärmeplänen in der BEG:

In der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) könnte ein Bonus/Malus für das Vorhandensein eines kommunalen Wärmeplans und die Umsetzung/Nichtumsetzung einer darin vorgeschlagenen Wärmeerzeugung eingeführt werden.

Bewertung:

Der VKU begrüßt den Ansatz, die Kommunale Wärmeplanung als Bezugspunkt im Förderrecht zu etablieren. Im Kontext der BEG sollten Wärmeerzeuger allerdings nur dann

förderfähig sein, wenn die gewählte Versorgungslösung im Einklang mit den Ergebnissen der jeweiligen Wärmeplanung steht. So würden bspw. in Eignungsgebieten für Fernwärme- bzw. Gasnetzen nur die entsprechenden Netzanschlüsse gefördert werden. Tatsächlich entspricht es ja gerade der Zielsetzung der Wärmeplanung, den parallelen Betrieb von einer Mehrzahl an Energienetzen so weit wie möglich zu reduzieren, um damit eine (volkswirtschaftlich) möglichst kostengünstige Wärmeversorgung zu ermöglichen. (Selbst verringerte) Förderanreize laufen dieser volkswirtschaftlichen Optimierung zuwider bzw. es würde sich die Frage nach dem effizienten Einsatz von Fördermitteln stellen. Gleichwohl ist hierbei eine Differenzierung erforderlich, ob Kommunen von der Verpflichtung der Wärmeplanung erfasst sind oder nicht. Sofern eine Kommune aufgrund ihrer Größe nicht zur Wärmeplanung verpflichtet ist, dann ist von einer entsprechenden Konditionierung abzusehen.

Um die klimapolitisch dringend erforderliche energetische Sanierung von Gebäuden zu beschleunigen, könnte in der BEG ein zusätzlicher Förderanreiz (z. B. pauschal fünf Prozentpunkte) geschaffen werden, falls eine Wärmeplanung vorliegt. Damit würde ein spürbarer Anreiz für die schnellstmögliche Planerstellung vor Ort geschaffen werden, welcher gleichzeitig die Akzeptanz für die Wärmeplanung unter den Bürgerinnen und Bürgern stärken könnte. No-regret“-Maßnahmen, wie z. B. im Kontext der energetischen Gebäudemodernisierung (Dämmung der Fassade, Wärmerückgewinnung o. ä.) sollten weiterhin auch unabhängig von bzw. ohne vorliegende KWP förderfähig sein.

Neben der BEG bestehen weitere Bundesförderprogramme (wie z. B. die Bundesförderung für Energieeffizienz und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft), in welche die Kommunale Wärmeplanung ebenfalls als Bezugspunkt aufzunehmen ist.

Um den Transformationsprozess der kommunalen Versorgungsinfrastrukturen bis zur Erstellung einer Kommunalen Wärmeplanung nicht zu hemmen, muss die Inanspruchnahme von Fördermitteln aus BEG, BEW und sonstigen Förderprogrammen auch weiterhin unabhängig von bzw. ohne vorliegende KWP möglich sein.

6.2 Vorschlag für die Verknüpfung von Wärmeplanung mit bestehenden Planwerk:

Kommunale Wärmepläne sollen mit den Transformationsplänen der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) verknüpft werden.

Bewertung:

Hervorzuheben ist zunächst die zeitliche Abfolge, dass die Transformationspläne i.d.R. mit deutlichem Vorlauf zur Kommunalen Wärmeplanung erstellt werden. Ausnahmen bestehen ggfs. in Baden-Württemberg, wo die Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern bereits seit 2021 zur Aufstellung einer Wärmeplanung verpflichtet sind. Der wesentliche Unterschied zwischen der Kommunalen Wärmeplanung und den

Transformationsplänen besteht darin, dass die Wärmepläne das gesamte Gebiet der Kommune betrachten. Der Transformationsplan kann sich hingegen auf die durch das Wärmenetz erschlossenen Bereiche sowie ggfs. Erweiterungsgebieten beschränken. Damit wird allerdings klar, dass Vorarbeiten aus der Transformationsplanung ein Kernelement der Kommunalen Wärmeplanung darstellen. Bestehendes Planwerk sollte daher durch die Wärmeplanung nicht in Frage gestellt werden.

Dies gilt auch für die Planungsinstrumente der kommunalen Gaswirtschaft: Der Gasgebietstransformationsplan (GTP) ist ein bundesweiter Planungsprozess zur Transformation der Gasverteilnetze zur Klimaneutralität, der in 2022 gestartet ist. Bis 2025 soll er im Austausch mit der FNB-Backboneplanung zu einem kohärenten Zielbild der deutschen Wasserstoffversorgungsinfrastruktur führen. Der GTP berücksichtigt überregionale Zusammenhänge, den Prozesswärmebedarf und insbesondere auch infrastrukturell wichtige Ankerkunden mit. Diese Zusammenhänge sind für die Kommunale Wärmeplanung von grundsätzlicher Bedeutung, da der industrielle Energiebedarf und überregionale Zusammenhänge grundsätzliche Infrastrukturentscheidungen in den Kommunen beeinflusst.

6.3 Einschätzung zum Einsatz von grünem Wasserstoff in der dezentralen Wärme:

In dem Diskussionspapier wird die Annahme vertreten, dass grüner Wasserstoff (auch in der Perspektive) nicht in ausreichenden Mengen und zu nichtkonkurrenzfähigen Preisen für die dezentrale Wärmeversorgung zur Verfügung stehen wird.

Bewertung:

Nach VKU-Einschätzung wird die klimaneutrale Wärmeversorgung der Zukunft ganz wesentlich aus Strom für Wärmepumpen, Fernwärme und klimaneutralen Gasen bestehen. Dabei wird verkannt, dass im Kontext der Wirtschaftlichkeit nicht nur die Brennstoffkosten, sondern auch zusätzlich auch die Kosten von Speicherung, Transport bzw. Verteilung sowie ggfs. energetische Modernisierungsmaßnahmen an den jeweiligen Gebäuden erforderlich sind. Ausschlaggebend für einen Vergleich der unterschiedlichen Versorgungsoptionen sollten daher die volkswirtschaftlichen Kosten sein. Zusätzlich weist der VKU darauf hin, dass Prognosen über die Entwicklung von Energiepreisen aktuell seriös kaum möglich sind. Mögliche technologische Entwicklungspfade sollten daher (auch im Sinne eines resilienten Energiesystems) nicht voreilig abgeschnitten werden. So ist bspw. die ausreichende Verfügbarkeit von grünem Wasserstoff für die dezentrale Wärmeversorgung sehr stark von den energiepolitischen Rahmenbedingungen und den Bemühungen der Bundesregierung, ambitioniert in die Wasserstoffwirtschaft einzusteigen und die Potenziale von Biomethan konsequenter als bislang auszuschöpfen, abhängig.

Der angekündigte, begleitend zur Gesetzgebung laufende Prozess zur Erarbeitung von über den gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Inhalten und Methoden der Planerstellung erscheint sinnvoll, um die laufende Debatte zu versachlichen und Fragestellungen der Mengenverfügbarkeiten, Preisentwicklungen von Energieträgern usw. ergebnisoffen und auf wissenschaftlicher Basis zu bearbeiten. Dabei gilt es, die beteiligten Stakeholder transparent in den Prozess einzubinden und Annahmen über zukünftige Marktentwicklungen auf Basis objektiver und nachvollziehbarer Einflussfaktoren zu treffen.

6.4 Vorschlag für die Prüfung der Ausnahme von der allgemeinen Netzanschlusspflicht an Gasverteilnetze:

In Gebieten, welche durch die Kommunale Wärmeplanung als Eignungsgebiete für Wärmenetze ausgewiesen werden, soll die Ausnahme von der allgemeinen Netzanschlusspflicht an Gasverteilnetze (§§ 17 und 18 EnWG) in diesen Gebieten geprüft werden.

Bewertung:

Der VKU erachtet den Vorschlag als hilfreich, weil dort, wo perspektivisch die Versorgung über Wärmenetze erfolgt, der Betrieb weiterer Infrastrukturen zur Wärmeversorgung nach Möglichkeit zu vermeiden ist.

Kommunale Wärmeplanung im Kontext bestehender Fördermaßnahmen (Kapitel 7)

7.1 Vorschlag für eine „Impulsförderung“:

Aufbauend auf den Fokuskonzepten für die Wärme- und Kältenutzung der Kommunalrichtlinie (KRL) der Nationalen Klimaschutzinitiative soll ein Vorschlag für eine zeitlich befristete Impulsförderung für kommunale Wärmepläne ausgearbeitet werden. Nach Ende der Impulsförderung und Inkrafttreten des Bundesgesetzes könnte mit geringerem Aufwand innerhalb der KRL eine Förderung für diejenigen Kommunen, die nicht von der gesetzlichen Pflicht umfasst sind, umgesetzt werden.

Bewertung:

Eine wesentliche Voraussetzung für die flächendeckende Einführung bzw. Umsetzung der Kommunalen Wärmeplanung ist der vollumfängliche Ausgleich etwaiger Kosten, insbesondere für die Planerstellung, Fortschreibung und dauerhaft einzusetzendes Personal. Hierzu müssen Bund und / oder Bundesländer einen auskömmlichen Finanzierungsrahmen einrichten und diesen auch verstetigen. Zwar Ankündigung einer zeitlich befristeten Impulsförderung wird nach VKU-Einschätzung den benannten Anforderungen nicht gerecht.

Gleichzeitig ist aber auch anzuerkennen, dass ein Großteil der Kosten im Kontext der Wärmeplanung bei der Planerstellung und weniger bei der Planfortschreibung anfallen dürfte. Anstelle einer zeitlich befristeten Impulsförderung könnte es daher zielführender sein, die Höhe der auszugleichenden Kosten auf die Fortschreibung der Pläne zu reduzieren. In diesem Kontext muss auch geprüft werden, welche Kosten durch die KRL und welche durch andere Fördermaßnahmen (z. B. KfW-Programme) gedeckt werden. Die vollumfängliche Kostenübernahme durch Bund und/oder Bundesländer sollte im Übrigen auch für kleinere Kommunen gelten, welche nicht gesetzlich zur Aufstellung einer Wärmeplanung verpflichtet werden und freiwillig einen Wärmeplan erstellen.

Einen wichtigen (Förder-)Anreiz, um die Aufstellung von Wärmeplänen in der Fläche anzureizen, wurde durch die Besserstellung der Anreize für die energetische Gebäudesanierung bereits in Frage 6.1 benannt.

7.2 Vorschlag für die Förderung von Personal- und Sachkosten:

Das KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung – Klimaschutz und Klimaanpassung im Quartier“ wird als wichtiges Förderinstrument beschrieben, um den aufgrund der Wärmeplanung erforderlichen, zusätzlichen Personaleinsatz in der kommunalen Verwaltung finanziell zu ermöglichen.

Bewertung:

Die Wärmeplanung selbst, aber auch die damit verbundenen Koordinierungsaufgaben, die über verschiedene Fachämter verteilt sind, brauchen gut ausgebildetes Personal. Personalaufbau in den Verwaltungen und eine den Aufgaben entsprechende Entlohnung sind daher wichtige Voraussetzungen für eine Wärmeplanung. Im Kontext des erforderlichen, vollumfänglichen Kostenausgleichs muss der kommunale Eigenanteil, sprich die zusätzlichen Personalkosten in der kommunalen Verwaltung, zwingend berücksichtigt werden. Eine wesentliche Problematik besteht aktuell darin, dass die Förderung von Personal vielfach projektbezogen und damit befristet ist. Im KfW-Programm 432 werden z. B. Personal- und Sachkosten für das Sanierungsmanagement befristet für eine Dauer von maximal fünf Jahren gefördert. Die Befristung führt allerdings zu der Gefahr, dass die Personalstelle im Anschluss „wegfällt“ und damit wichtiges Fachwissen, Netzwerke usw. verloren gehen.

Nach VKU-Einschätzung macht es daher Sinn, in der Praxis bekannte bzw. in Anspruch genommene Förderprogramme unter den zuvor skizzierten Maßgaben weiterzuentwickeln. Aufgrund der Bedeutung des Klimaschutzes - und damit auch der Transformation der Wärmeversorgung in Richtung Klimaneutralität - ist allerdings auch zu prüfen, ob es überhaupt ausreicht, wenn das Personal im Sanierungsmanagement sich „zusätzlich“ um die Wärmeplanung kümmert. Aufgrund der enormen Bedeutung sollte es (in Abhängigkeit der jeweiligen Größe der Kommune) mindestens eine/n kommunalen Wärmeplaner/in geben, der/die in einer Stabstelle direkt an den/die Bürgermeister/in

berichtet. Klimaschutzmanager/innen könnten dieser Stabstelle ebenfalls zugeordnet werden.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Jan Wullenweber

Bereichsleiter Energiesystem und Energieerzeugung

Telefon: +49 30 58580-380

E-Mail: wullenweber@vku.de

Nils Weil

Referent Wärmemarkt

Telefon: +49 30 58580-388

E-Mail: weil@vku.de

Simone Käske (für Förderprogramme)

Stellv. Bereichsleiterin Energieeffizienz, Energievertrieb und Energiehandel

Fachgebietsleiterin Energieeffizienz

Telefon: +49 30 58580-184

E-Mail: kaeske@vku.de