

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat S I 3 - Städtebaurecht
Krausenstr. 17-18
10117 Berlin
SI3@bmwsb.bund.de

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Referat II A 2
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin
BUERO-IIA2@bmwk.bund.de

Weimar, 15.06.2023

Stellungnahme zur Länder- und Verbändebeteiligung zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz) haben Sie in Ihrer E-Mail vom 02.06.2023 auf die Möglichkeit hingewiesen, eine Stellungnahme abzugeben. Nachfolgend nimmt die Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar daher zu dem vorliegenden Referentenentwurf Stellung.

Dabei wird vor allem auf die Wärmeplanung und nur am Rande auf die Dekarbonisierung der Wärmenetze eingegangen, da die Wärmeplanung den Schwerpunkt des Gesetzesentwurfs darstellt. Auf die grundsätzliche Rationalität der Wärmeplanung und zentrale Gestaltungsfragen wird in dieser Stellungnahme nicht eingegangen werden. Ebenso wird die Frage nach der Finanzierung der zur Umsetzung einer Wärmeplanung notwendigen Investitionen nicht thematisiert, da diese nicht Teil des vorliegenden Referentenentwurfs ist. Für grundsätzliche Überlegungen und Fragen der Finanzierung wird stattdessen auf die vorherige

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



Marienstraße 7 A
99423 Weimar

Raum 206 (Sekretariat)

+49-(0)3643-58-4488

marten.westphal@
uni-weimar.de

www.uni-weimar.de/iwm

Stellungnahme von IWM zum BMWK-Diskussionspapier vom 29.7.2022 in diesem Gesetzgebungsverfahren verwiesen.¹

Bei den nachfolgenden Ausführungen wird grundsätzlich eine ökonomische Perspektive eingenommen; juristische Aspekte werden lediglich vereinzelt berücksichtigt. Viele der folgenden Aussagen und Überlegungen stützen sich zudem auf (Zwischen-)Ergebnisse aus dem laufenden, vom BMBF geförderten Forschungsvorhaben „Entwicklung nachhaltiger kommunaler Energie- und Wärmekonzepte unter Berücksichtigung der Kompatibilität mit der übergeordneten Sektorkopplungsstrategie – Die Fontanestadt Neuruppin als Vorreiterin“ (EW-K2), in dem sich die Professur IWM gemeinsam mit Projektpartnern u.a. mit der Rationalität und Ausgestaltung einer kommunalen Wärmeplanung beschäftigt.²

Wärmeplanung

Zunächst soll an dieser Stelle von IWM ausdrücklich positiv beurteilt werden, dass eine umfangreiche Datenerhebung im Referentenentwurf enthalten ist. Dies gilt besonders für die **detaillierte Erhebung von Potenzialen für erneuerbare Energien**. Vorgesehen ist die Erhebung je nach Energiequelle u. a. standortscharf, gebiets- oder rasterzellenbezogen oder liegenschaftsbezogen. Bestehende Anforderungen der Wärmeplanung z. B. in Landesgesetzen legen den Schwerpunkt bei der Erhebungstiefe vor allem auf Verbrauchsdaten und verfolgen bei der Potenzialerhebung regelmäßig nicht die Erfassungstiefe des vorliegenden Gesetzentwurfs. Potenzialerhebungen sind aber ein ebenso wichtiger Bestandteil der Wärmeplanung wie Verbrauchserhebungen. Insofern ist eine weitreichende Erfassungstiefe bei den Potenzialen aus Sicht von IWM zu begrüßen.

Bei den weiteren folgend aufgeführten Punkten regen wir an, Anpassungen an den im Referentenentwurf enthaltenen Formulierungen zu prüfen:

- **Flächendeckende Einführung der Wärmeplanung (§ 4)**

In § 4 ist nur die Möglichkeit einer Einführung eines vereinfachten Verfahrens für Kommunen von weniger als 10.000 Einwohnern vorgesehen. Ein solches vereinfachtes Verfahren verpflichtend zu gestalten, sollte jedoch geprüft werden. Hierdurch würde eine Flächendeckung der Wärmeplanung erreicht werden und insbesondere sichergestellt, dass eine Wärmeplanung für alle noch mit Erdgasverteilnetzen versorgten Gebiete vorgenommen würde.

¹ Westphal, Marten / Beckers, Thorsten / Bieschke, Nils / Heimroth, Paula / Vorwerk, Lukas (2022): Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) veröffentlichten Diskussionspapier zu einer kommunalen Wärmeplanung. Zu finden unter: https://www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/bauing/professuren_institute/Infrastrukturwirtschaft_und-management/Forschung/Publikationen/2022/2022_08_22-stellungnahme_iwm_zum_bmwk-diskussionspapier_kommunale_waermeplanung.pdf

² Weitere Information hierzu finden Sie unter: <https://www.ew-k2.de/>

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



- **Koordination im Mehrebenensystem und Rahmenvorgaben (§ 9)**

Anders als im Diskussionspapier angekündigt, enthält § 9 keine Beachtung einer übergeordneten zentralen (Bundes-)Strategie wie der Systementwicklungsstrategie bei der Wärmeplanung. Diese Koordination ist zentral für eine erfolgreiche Wärmeplanung. Die getroffene Formulierung „die allgemeinen physikalischen, technischen und energiewirtschaftlichen Grundsätze“ und die „voraussichtlichen Preisentwicklungen“ zu beachten, scheint zu dieser Koordination nur bedingt geeignet, da die genannten Punkte keine politische Entscheidung beinhaltet und insofern Interpretationsspielraum lassen.

Zudem bedarf es eines konkreten und vor allem standardisierten Rahmens bei der Durchführung der Wärmeplanung. Dies betrifft neben den im Entwurf bereits adressierten prozessualen Aspekten vor allem Inputdaten, insbesondere solche, die in keiner Weise von der Kommune beeinflusst werden können. Ein solcher Rahmen wird im Bereich der Wärmeplanung z. B. oft in Form von verbindlichen Technikkatalogen vorgegeben. Verbindliche Vorgaben zu Rahmendaten sind auch für den vorliegenden Referentenentwurf zu prüfen. Diese könnten wiederum auch das zuvor angesprochenen Koordinationsproblem – zumindest teilweise – adressieren, indem sie inhaltlich die übergeordneten Strategien berücksichtigen.

- **Standardisierte Verarbeitung und Weitergabe von Daten (§ 10 - 12)**

Eine zentrale Herausforderung bei der Erstellung der Wärmeplanung ist die Erfassung aller hierfür relevanter Daten. Nachdem diese Daten unter erheblichem Ressourceneinsatz im Rahmen der Wärmeplanung erhoben wurden, sollten sie – natürlich unter den erforderlichen Regeln des Datenschutzes – einer möglichst breiten Nutzung zugeführt werden. Weitere Anwendungsfälle hierfür sind z. B. die Entwicklung von Bundes- und Landesstrategien zur Biomassenutzung oder die Netzentwicklung für Übertragungs- oder Fernleitungsnetz. Diese Möglichkeit der Bereitstellung an andere staatliche Stellen sollte daher geprüft werden. Hierfür ist es ebenso erforderlich, die Verarbeitung in Bezug auf z. B. Schnittstellen zu standardisieren, um eine Nutzung zwischen den verschiedenen Stellen zu erleichtern.

- **Ausweisung als Prüfgebiet (§ 17)**

Grundsätzlich sind Situationen möglich, in denen eine Gebietsfestlegung für die effiziente zukünftige Wärmeversorgungsart (wie sie § 17 vorsieht) unter Beachtung des Wissenstandes zum Planungszeitpunkt, nicht zuletzt aufgrund vorhandener Unsicherheiten, besonders schwerfällt. Insofern ist

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



eine Rationalität für die die Möglichkeit der Ausweisung von Prüfgebieten, bei denen erst in der nächsten Iteration über die Gebietsfestlegung entschieden wird, gegeben. Allerdings ist das Ziel gemäß Gesetzesbegründung die Schaffung von Investitionssicherheit, die durch Ausweisung von Prüfgebieten nicht erreicht wird. Deshalb sollte in Betracht gezogen werden, die Ausweisung von Prüfgebieten an weitere Kriterien zu knüpfen, um sie auf die absolut notwendigen Fälle zu begrenzen. Denkbar wäre z. B. der Anteil der Energieverbrauchsmenge, der im Planungsgebiet als Prüfgebieten ausgewiesen werden darf, zu begrenzen.

- **Wärmeversorgungsart 2045 (§ 18)**

Gemäß des Entwurfs ist in § 18 vorgesehen für die drei aufgeführten Versorgungsfälle eine Einteilung der Wahrscheinlichkeit der Versorgungsart in 2045 vorzunehmen. Wird wieder das aufgeführte Ziel der Investitionssicherheit zugrunde gelegt, führt eine Ausweisung in Fällen mehrerer ähnlich oder sogar gleich wahrscheinlicher Versorgungsarten nicht zu Investitionssicherheit, sondern zu Unsicherheiten auf Seiten von Versorger*innen und Verbraucher*innen. Dies dürfte insofern auch ein relevanter Anwendungsfall sein, als dass sich insbesondere in dichter besiedelten Gebieten verschiedene Optionen grundsätzlich zukünftig eignen dürften. Stattdessen sollte daher in Betracht gezogen werden nur eine – und zwar die wahrscheinlichste – Versorgungsart auszuweisen.

- **Verbindlichkeit und damit Umsetzung der Wärmeplanung (§ 22)**

In der Begründung von § 22 wird davon gesprochen, dass keine Außenrechtsverbindlichkeit vorgesehen ist und stattdessen die Bindungswirkung sich im Wesentlichen auf Entscheidungen der Verwaltung bezieht. Gleichzeitig sollen Umsetzungsmaßnahmen festgelegt werden (§ 19). Diese können zwar theoretisch Außenrechtsverbindlichkeit entwickeln, z. B. in Form eines Anschluss- und Benutzungszwangs an (Fern-)Wärmenetze. Allerdings kommt dieser schon allein aus rechtlichen Überlegungen nicht für alle Kommunen in Frage, da nach aktueller Rechtsprechung ein kontrollierender Einfluss der Kommune auf den Wärmenetzbetreiber erforderlich ist, was in vielen Kommunen nicht der Fall ist. Der Konflikt, dass das für die planverantwortliche Stelle zuständige Gremium den Wärmeplan für die eigene Verwaltung beschließen soll, ohne dass der planverantwortlichen Stelle entsprechend ausreichend Möglichkeiten zur Außenrechtsverbindlichkeit und damit letztlich zur Umsetzung zur Verfügung stehen, bleibt daher durch den Referentenentwurf ungeklärt. Es sollte daher eine Ausweitung der Mittel zur Erzeugung von Außenrechtsverbindlichkeit durch die planverantwortliche

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



Stelle bzw. das Beschlussgremium, die für die Umsetzung eines Wärmeplans zwingend erforderlich sein dürften, geprüft werden.

Anmerkung über den Referentenentwurf hinaus: Die Beschlüsse der Regierungskoalition vom 13.6.2023 deuten darauf hin, dass nach aktuellem Stand die Wärmeplanung zumindest für die Ausweisung bzw. Nicht-Ausweisung von Gasnetzen durch eine Verbindung mit dem Gebäudeenergiegesetz Außenrechtsverbindlichkeit erlangen würde, was ausdrücklich zu begrüßen wäre.

Weiter wird an dieser Stelle jedoch nicht auf die in Folge der Beschlüsse der Regierungskoalition vom 13.6.2023 zu erwartenden Änderungen am vorliegenden Referentenentwurf eingegangen, da diese zu großen Unsicherheiten unterliegen sind. Einige der durch die Beschlüsse zu erwartenden Herausforderungen bei Änderung am Wärmeplanungsgesetz wurde jedoch bereits in der vorangegangenen Stellungnahme von IWM thematisiert, insofern sei nochmals auf diese verwiesen.

Dekarbonisierung Wärmenetze

Durch die Einführung der Wärmeplanung und die darin enthaltene Gebietsausweisung von Wärmenetzen werden diese zukünftig als Versorgungsoption gestärkt. Somit kommt auch der Dekarbonisierung der Wärmenetze eine besondere Bedeutung zu. Die vorgesehene Verpflichtung zur Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Energien und / oder Abwärme wird deshalb als zielführende Ergänzung zu bestehenden Regeln begrüßt.

Ebenso wird von IWM unterstützt, den zukünftigen Einsatz von Biomasse zur Versorgung in Wärmenetzen zu begrenzen. Aktuelle Energiesystemmodellierungen³ zeigen eine erhebliche Nutzungskonkurrenz im Bereich der Biomasse bei zunehmender Dekarbonisierung an. Darüber hinaus zeigen dieselben Modellierungen auf, dass unter dieser Nutzungskonkurrenz eine kosteneffiziente Nutzung der Biomasse regelmäßig in anderen Anwendungsbereichen (z. B. in der stofflichen Nutzung) als der Gebäudewärme liegen dürfte. Zu prüfen ist daher, eine Begrenzung des Biomasseeinsatzes für bestehende Wärmenetze schon vor dem Jahr 2045 einzuführen. Ergänzend hierzu könnten Regelungen vorgesehen werden, nach denen in der Wärmeplanung bereits aufgezeigt wird, wie der Biomasseeinsatz in bestehenden Netzen zukünftig reduziert werden soll.⁴ Eine ähnliche Situationen der Nutzungskonkurrenz wird zumindest kurz- und mittelfristig auch im Bereich der Wasserstoffnutzung bestehen. Auch hier werden durch die Energiesystemmodellierungen regelmäßig kosteneffizientere Nutzungen als die

³ Vgl. hierzu z. B. Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2021): Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann.

⁴ Ein institutioneller Rahmen zur zukünftigen Nutzung von Biomasse wird von IWM auch in einem weiteren Projekt untersucht. Information hierzu sind zu finden unter: <https://www.uni-weimar.de/de/bauingenieurwesen/forschung/projekt-ole/>

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)



Wärmeerzeugung im Gebäudebereich angezeigt. Insofern sollte eine Begrenzung der Nutzung analog zur Biomasse geprüft werden.

Bei Rückfragen und für ergänzende Erläuterungen zu unseren vorstehenden Anmerkungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Marten Westphal, Thorsten Beckers, Nils Bieschke

Marten Westphal, M.Sc.

Bauhaus-Universität Weimar

Professur
Infrastrukturwirtschaft
und -management (IWM)

