



WWF Stellungnahme Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze

Berlin, 26. Juli 2023

Einführung

Der WWF Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze und bringt hiermit seine Bedenken und Kritikpunkte zum Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung (WPG) vor. Die Wärmewende ist von zentraler Bedeutung für den Klimaschutz und die Erreichung der nationalen und internationalen Klimaziele. Ein umfassendes und effektives Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung ist daher von großer Relevanz. Trotz einiger positiver Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs gibt es jedoch mehrere Punkte, die aus unserer Sicht im parlamentarischen Prozess überarbeitet werden sollten.

Der WWF Deutschland ist der Ansicht, dass auch der vorgelegte Gesetzentwurf im Schatten des abgeschwächten Gebäudeenergie-Gesetzes (GEG) nicht die erforderliche Ambition für das Gelingen der Wärmewende in Deutschland vorgibt. Die schnelle Transformation hin zu einer klimaneutralen Wärmeversorgung wäre jedoch maßgeblich und angesichts des Voranschreitens der Klimakrise notwendig.

Vorweg übt der WWF Kritik an der äußerst kurzen Bearbeitungszeit von 3,5 Tagen, die in die Urlaubszeit fällt, sowie angesichts des komplexen und wichtigen Gesetzesprozesses eine eingehende Bewertung kaum zulässt. Die Entwicklung einer effektiven und gerechten Wärmeplanung erfordert eine gründliche Prüfung und Abwägung verschiedener Aspekte. Eine derart kurzfristige Bearbeitungszeit birgt das Risiko, dass wichtige Fragestellungen nicht ausreichend berücksichtigt werden und somit die Wirksamkeit des Gesetzes beeinträchtigt wird. Darüber hinaus wäre der Versand einer Synopse zu verschiedenen Versionen wünschenswert.

In der vorliegenden Stellungnahme wird der WWF Deutschland vor allem Bezug zu zentralen Punkten des Gesetzesvorhaben nehmen. Wir werden daher nach einer umfassenden Analyse auch weitere Aspekte in den fortlaufenden Gesetzesprozess einbringen, die diese Stellungnahme ergänzen und erweitern.

Bewertung zentraler Aspekte

Absenkung des Emissionsminderungsziels sowie Ambition des Gesetzes

Die Bundesregierung bleibt hinter ihren eigenen Zielsetzungen zurück. Das bereits abgeschwächte Gebäudeenergiegesetz wird in Kombination mit einem unzureichenden Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung dazu führen, dass die Minderungsziele im Gebäudesektor verfehlt werden und somit die Einhaltung der Klimaziele insgesamt gefährdet wird. Wir befürchten, dass sich dadurch dringend notwendige Investitionen in die Zukunft verschieben, während die Kosten der Transformation steigen.



Das Ziel, bis 2030 lediglich 30 Prozent „klimaneutrale“ Wärme zu erzeugen, fällt deutlich hinter die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen (KoaV) zurück. Dort wurde klar formuliert: *„Wir werden uns für eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung und den Ausbau der Wärmenetze einsetzen. Wir streben einen sehr hohen Anteil Erneuerbarer Energien bei der Wärme an und wollen bis 2030 50 Prozent der Wärme klimaneutral erzeugen.“* Der jetzige Anteil an Erneuerbaren an der Nah- und Fernwärme beträgt bereits etwa 20%. **Das angestrebte 30%-Ziel bis 2030 für bestehende Wärmenetze ist somit wenig ambitioniert.**

Der WWF Deutschland fordert, das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel von 50% bis 2030 beizubehalten. So kann ein stringenter und beschleunigter Hochlauf von Wärme aus erneuerbaren Energien oder „unvermeidbarer“ Abwärme bis 80% - wie im Entwurf vorgesehen – 2040 ermöglicht werden. Dadurch erscheint das Erreichen dieses Ziels insgesamt realistischer. Es ist unserer Auffassung nach daher auch nicht ersichtlich, wie ohne die notwendige Ambition das Ziel aus § 2(1), 50% der gesamten Wärme aus erneuerbaren Quellen oder unvermeidbare Abwärme im bundesschnitt bis 2030 zu erzeugen, erreicht werden soll.

Forderung nach einem Betriebsverbot fossiler Wärme ab 2045

Nach § 29(1) können die Fristen zum Erfüllen der Ziele des verbindlichen Anteils erneuerbarer Energien in bestehenden Wärmenetzen verlängert werden, sofern diese Fristen nicht mit den Wärmeplänen vor Ort übereinstimmen. Dadurch verlieren das 2030- und das 2040-Ziel an Bedeutung. Die 80%-Vorgabe kann laut Entwurf auf 2044 gestreckt werden. Die Praxistauglichkeit dieser Vorgaben stellen wir daher in Frage, denn dies könnte bedeuten, **dass bis Ende 2044 weiterhin 20% fossile Wärme genutzt werden dürfen.** Die Umstellung auf 100% erneuerbare Wärme müsste somit zum Jahreswechsel erfolgen. Dies erscheint dem WWF als unrealisierbar. Es ist für den WWF nicht hinnehmbar, dass fossile Energie auch über 2045 hinaus in der Wärmeversorgung eine Rolle spielen darf. **Analog zu dem Entwurf zum GEG ist auch ein Betriebsverbot fossiler Netze im WPG ab 2045 essenziell.**

Wir begrüßen hingegen, dass neue Wärmenetze zu mind. 65% aus erneuerbaren Energien oder Abwärme gespeist werden sollen. Sofern es nicht von vornherein 100% sind, sollte die Ziellücke in einem verbindlichen Zielpfad und mit Dekarbonisierungsplänen idealerweise deutlich vor 2045 geschlossen werden. Neue Wärmenetze sollten nicht auf Biomasse, thermische Abfallverbrennung oder Wasserstoff basieren.

Abfall ist vermeidbar

Ferner spricht sich der WWF gegen die pauschale Bezeichnung von Wärme aus thermischer Abfallbehandlung als „unvermeidbar“ aus. **Abfall ist vermeidbar** und sollte einem zirkulärem Stoffkreislauf zugeführt werden, anstelle ineffizient zur Strom- und Wärme Gewinnung verbrannt zu werden.

Wärmeplanung könnte zum zahnlosen Tiger werden

Der vorliegende Entwurf weist auf zwei problematische Aspekte hin. Erstens



ermöglicht § 29 die vergleichsweise einfache **Verlängerung der Fristen für die Zielerreichung in Bezug auf 2030 und 2040 sowie weitere Ausnahmefälle, was potenziell die Effektivität sowie die Verbindlichkeit des Gesetzes schwächt**. Durch diese Regelungen können die Zielerfüllung des Gesetzes nicht adäquat sichergestellt werden.

Zweitens ist äußerst kritisch anzumerken, dass der **Entwurf keinerlei Sanktionsmechanismen, wie Bußgelder, vorsieht**, die bei Nichteinhaltung des Gesetzes greifen würden. Das Fehlen von Sanktionen könnte dazu führen, dass die Einhaltung der Vorgaben nicht ausreichend durchgesetzt wird und das Gesetz somit gänzlich an Wirksamkeit verliert. Es ist von entscheidender Bedeutung, angemessene und durchsetzungsfähige Sanktionsmechanismen, wie Strafzahlungen, einzuführen, um **sicherzustellen, dass das Gesetz effektiv umgesetzt wird und seine beabsichtigte Wirkung entfaltet**. Nur so können die angestrebten Ziele erreicht und ein nachhaltiger Fortschritt gewährleistet werden. Dadurch wird die Wärmewende in Deutschland abermals abgeschwächt. Ferner sollten Kommunen, die vor Wärmepläne deutlich vor den Fristen erstellen, honoriert werden, damit so Anreize für eine beschleunigte Wärmewende entsteht.

Pflicht zur Wärmeplanung

Wir befürworten, dass durch den neuen Gesetzesentwurf nach § 4 nun alle Kommunen verpflichtet werden, eine Wärmeplanung durchzuführen. Dies ermöglicht, dass alle Bürger:innen von einer guten Wärmeplanung profitieren können. Da jedoch eine dezentrale **Energieversorgung abseits von Wärmenetzen in kleineren Kommunen voraussichtlich auch in Zukunft der Standard sein wird**, erachtet der WWF es daher für sinnvoll, dass kleinere Kommunen unter 10.000 Einwohner:innen, wie im Entwurf vorgesehen, vereinfachte Verfahren bei der Wärmeplanung anwenden können. Gerade mit Blick auf Ausschlussgebiete (s. unten) ist es wichtig, in ländlichen Regionen schnell Klarheit über die Zukunft der lokalen Wärmeversorgung zu schaffen.

Existierende oder sich in Planung befindende Wärmepläne, die nicht mit den Klimazielen übereinstimmen, sollten dahingehend angepasst werden. Eine Berücksichtigung des Bundes-Klimaschutzgesetzes ist dahingehend zu begrüßen (§ 9). Allerdings stellt sich die Frage, welche Implikationen das Bundes-Klimaschutzgesetz für die kommunale Ebene bzw. die Planungsstelle abseits des Ziels hat, bis 2045 eine klimaneutrale Wärmeversorgung zu gewährleisten. Das sollte im Gesetzestext klargestellt werden.

Der WWF fordert, dass **Energieeffizienz in allen Kommunen**, unabhängig der Zahl der Einwohner:innen, **an „erster Stelle“** bei der Erarbeitung der Wärmepläne stehen sollte – nicht wie vorgesehen erst ab 45.000 Einwohner:innen.

Priorisierung der Wärmenetze gegenüber Wasserstoffnetzen

Der vorgelegte Entwurf stellt nicht die entscheidenden systematischen Unterschiede zwischen herkömmlichen Wärmenetzen und Wasserstoffnetzen heraus. **Nah- und Fernwärmenetze sind unbestritten eine entscheidende Säule für die Transformation** hin zu einer klimaneutralen Wärmebereitstellung privater Haushalte sowie des Gewerbes. Die Nutzung von Wasserstoff birgt hingegen wesentliche Risiken und Sondereffekte, die keineswegs mit üblichen Wärmenetzen zu



vergleichen sind.¹ Der WWF Deutschland spricht sich auch weiterhin gegen die prioritäre Nutzung von Wasserstoff in der Wärmeversorgung von Gebäuden aus und fordert die Bundesregierung auf, diese nicht mit Wärmenetzen auf einer Stufe zu stellen.

Dahingehend fordern wir ein Stufenmodell, wie es ursprünglich auch in der Novelle des GEG vorgesehen war, **dass die Nutzung von Geothermie, Solarthermie, Umweltwärme in Kombination mit Wärmepumpen sowie tatsächlich unvermeidbare Abwärme bevorzugt**. Auf Biomasse basierende Technologien, Wasserstofflösungen sowie thermische Abfallverwertung sollten daher sekundär und in klaren Ausnahmefällen in der Wärmeplanung berücksichtigt werden. Es ist wichtig, dass die Nutzung von Wärme aus thermischer Abfallbehandlung reduziert wird, um eine erfolgreiche Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu erreichen. Durch verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energiequellen und die effiziente Nutzung von Abwärme können wir den Übergang von fossilen Brennstoffen zu nachhaltigeren Wärmequellen vorantreiben und unsere Abhängigkeit von nicht-erneuerbaren Ressourcen reduzieren.

Es ist wissenschaftlicher Konsens, dass Wasserstoff keine zentrale Rolle in der Wärmeversorgung spielen wird. Das Risiko ist groß, dass sich die Nutzung von Wasserstoff für Endkonsument:innen und auch für die Kommunen selbst schnell zu einer Kostenfalle entwickelt.² Aus klimapolitischer Sicht sollte er vor allem in den Sektoren eingesetzt werden, in denen es keine Alternativen zur Dekarbonisierung (etwa in der Zementherstellung) gibt.

Die **Ausweisung von Wasserstoffgebieten zur Wärmeversorgung sollte daher nur in Ausnahmefällen gestattet werden**, da sie potenziell die Transformation behindern könnte, anstatt sie zu beschleunigen. Die spezifischen Risiken der Wasserstoffnutzung im Wärmebereich könnten zu **Verzögerungen sowie zu fossilen Lock-In Effekten** führen.

Festlegung von Ausschlussgebieten

Wir begrüßen, dass nach § 14 bereits vor Finalisierung der kommunalen Wärmepläne sogenannte Ausschlussgebiete für Wärmenetze und/oder Wasserstoffnetze ausgewiesen werden können. Das **Ausweisen von Ausschlussgebieten auf Basis einer Vorprüfung kann so Bürger:innen vor Ort möglichst schnell Klarheit und Planungssicherheit geben**, auf welche Heiztechnologie sie in Zukunft setzen können.

Oftmals kann bereits schnell festgelegt werden, dass sich Wärmenetze oder Wasserstoffnetze aufgrund struktureller Eigenschaften vor Ort nicht für die lokaler Wärmeversorgung eignen. Allerdings bietet der vorgelegte Entwurf keine eindeutigen Kriterien, anhand derer vorab geprüft wird. Wir fordern daher den Gesetzgeber auf, hier eine Handreichung in Form einer Anlage zum Gesetzesentwurf zu erstellen, die ein **möglichst einheitliches Festlegen der Ausschlussgebiete**

¹ Siehe WWF Stellungnahme zum GEG oder auch WWF, DUH, NABU (2023): Wasserstoff und grüne Gase im Gebäudesektor? Keine gute Lösung; <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/wasserstoff-und-gruene-gase-im-gebaudesektor.pdf>.

² Vgl. DUH, BUND, WWF (2023): H2-ready“: Die Kostenfalle im Gebäudesektor; <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/h-2-ready-die-kostenfalle-im-gebaeude.pdf>



ermöglicht. Die Vorprüfung sollte deutlich vor der Frist zur Vorlage der kommunalen Wärmeplanung vorgenommen werden. Gerade in kleineren Kommunen mit einem höheren Anteil an eigens genutzten Gebäuden gibt dies die notwendige Planungssicherheit. Es ist zentral, dass der Beschluss der Festlegung eines Ausschlussgebiets für Wasserstoffnetze verbindlich ist, da diese aufgrund ihrer speziellen infrastrukturellen Herausforderungen wesentliche Unterschiede zu herkömmlichen Wärmenetzen aufweisen.

Im Verständnis des WWF Deutschlands handelt es sich – wie in § 14 (1) geschrieben – bei Ausschlussgebieten lediglich um Teilgebiete eines beplanten Gebiets und nicht um die gesamte zu beplanende Fläche. **Es ist entscheidend, dass § 14 nicht zu einem Schlupfloch für Kommunen wird**, das gesamte zu beplanende Gebiet als Ausschlussgebiet festzulegen und somit keine Wärmeplanung durchführen zu müssen. Dies wäre nicht im Interesse des Gesetzes.

Der WWF Deutschland fordert eine Klarstellung in § 14, dass ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des Ausschlusses von (Teil-)Gebieten automatisch das Gebäudeenergiegesetz (GEG) mit den verbleibenden Möglichkeiten des § 71 GEG in Kraft tritt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Analog zu den Vorgaben in § 18 sollte die kosteneffiziente Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen vorliegen. In Bezug auf den Ausschlussgrund anhand einer Wirtschaftlichkeitsprüfung nach § 14 sollte klargestellt werden, auf welchen Akteur die Wirtschaftlichkeitsprüfung bezogen ist. **Der WWF weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Prüfung sowohl für die Netzbetreiber als auch für die Konsumenten von Bedeutung ist und daher beide Perspektiven für eine Entscheidung in der Wärmeplanung berücksichtigt werden sollten.** Dies sollte über den gesamten Gesetzesentwurf an den entsprechenden Stellen klargestellt werden.

Die Bewertung der Heizoptionen anhand des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit spielt gerade mit Blick auf Wasserstoffnetze eine besondere Rolle. Hier sollten die Kosten der Transformation, die Preisentwicklung von Wasserstoff und die damit verbundenen Risiken sowohl für die Kommune als auch für die Bürger:innen geprüft werden. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung sollte daher auch eine Risikoanalyse abdecken, die die Konsequenzen ermittelt und Risiken berücksichtigt, die bei Nichteinhaltung der Ansprüche des § 71k im GEG-Entwurf für die Kommune entstünden.

Es sollte daher untersagt sein, Wärmenetze auf Wasserstoff umzurüsten oder neue Wasserstoffnetze zu bauen, sofern die Kosten- und Risikoanalyse ergibt, dass für die Konsumenten eine andere Heizoption im langjährigen Mittel die kostengünstigste Option ist. Würde diese Vorgabe nicht eingehalten werden, sehen wir eine **Gefährdung für den Wohlstand vor Ort.**

Ferner begrüßen wir, dass Bürger:innen vor Ort nicht einem Anschlusszwang bei Wasserstoffnetzen unterliegen sollen. Somit wird ihnen weiterhin die **Freiheit gewährt, sich für eine ökonomisch sowie ökologisch sinnvollere Alternative zu entscheiden.**



Transformation der Gasnetze

Der WWF merkt an, dass mit knappen Ressourcen wie etwa grünes Methan sehr sorgfältig und nicht verschwenderisch umgegangen werden sollte. **Ähnlich wie Wasserstoff sollte auch grünes Methan nicht als primäre Option für die langfristige Wärmeversorgung genutzt werden** und sollte daher nicht zentral für die Wärmeplanung berücksichtigt werden. Die Anforderungen an die Transformation der Gasnetze in §29 sind in den Augen des WWF daher nicht mit Umwelt-, Klima und Verbraucherschutzzielen vereinbar und bergen das Potenzial, fossile Lock-Ins zu schaffen. Genauso wie Wasserstoff unterliegt auch grünes Methan einer Nutzungskonkurrenz etwa mit der Dekarbonisierung des Industrie- sowie Stromsektors und sollte prioritär dort genutzt werden, wo Alternativen nicht möglich sind.

Die erste Prüfung der anvisierten Mengen an grünem Methan ist nach § 29 erst für das Jahr 2030 vorgesehen. Es wäre ratsam, diese **Überprüfung unverzüglich bei Vorlage der Pläne durchzuführen, um Verbrauchern eine frühzeitige Planungssicherheit zu gewährleisten und gleichzeitig das Monitoring und die Evaluierung der Nachhaltigkeitspotenziale zu ermöglichen**. Eine frühere Überprüfung könnte dazu beitragen, dass Investitionen abgesichert werden und Nachhaltigkeitsziele eingehalten werden und ggf. Anpassungen rechtzeitig vorgenommen werden können. Dadurch kann gewährleistet werden, dass eine Umstellung auf grünes Methan effizient, nachhaltig und wirksam erfolgt.

Veröffentlichung der Wärmepläne, Dekarbonisierungsfahrpläne und Evaluation des Gesetzes

Bei der Veröffentlichung der Wärmepläne nach § 23 sollte eine gesonderte Aufschlüsselung der Pläne erfolgen, die den energetischen Anteil der Wärmeerzeugung aus Abfallverbrennung, Biomassenutzung und Wasserstoffnutzung angibt. Dies ermöglicht ein umfassendes Monitoring auf lokaler, regionaler und Bundesebene mit dem Blick auf Risiken, die sich für Verbraucher-, Natur-, Umwelt- und Klimaschutz durch die Wasserstoff- sowie Biomassenutzung ergeben. **Die Verbrennung von Primärholz muss im WPG als nicht-erneuerbar gelten und daher ausgeschlossen werden. Importe von Biomasse sowie intensiv kultivierte Anbaubiomasse muss ebenfalls klar ausgeschlossen werden.**

Darüber hinaus sollten die Wärmepläne nicht nur alle fünf Jahre, sondern alle drei Jahre überprüft und fortgeschrieben werden. Aufgrund der begrenzten nachhaltigen Potentiale von Biomasse sollte ihr Anteil dem aktuellen Bundesschnitt nicht übersteigen. Langfristig sollte auch durch Regelungen des WPG eine Reduktion der Biomassenutzung angestrebt und keine weiteren Anreize geschaffen werden.

Darauf aufbauend sollte die Evaluation des Gesetzes nach § 35 nicht erst 2030, sondern schrittweise deutlich früher erfolgen, sodass ein frühzeitiges Gegensteuern bei übermäßiger Nutzung etwa von Biomasse, grünem Methan oder Wasserstoff außerhalb der Nachhaltigkeitspotenziale ermöglicht werden kann. **Eine Zwischenevaluierung könnte etwa 2027 erfolgen** – etwa für Kommunen über 100.000 Einwohner:innen, die ihre Wärmepläne bis dato vorgelegt haben.



Impressum und Kontakt

Wir sind mit der Veröffentlichung auf der Website des BMWK einverstanden.

© WWF Deutschland

Lobbyregister-Nr.: R001579

Viviane Raddatz

Fachbereichsleiterin Klimaschutz und Energiepolitik

Viviane.Raddatz@WWF.de

Sebastian Breer

Policy Advisor Climate and Energy

Sebastian.Breer@WWF.de