

Klimaschutz und Versorgungssicherheit

**durch einen beschleunigten Ausbau von Wärmenetzen als
nachhaltige Energieinfrastruktur**

**ein gemeinsamer Vorschlagskatalog
des AGFW e. V. und VKU e. V.**

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die Umsetzung der Wärmewende (und damit verbunden die Transformation zur Klimaneutralität) stellt eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung in den kommenden Jahrzehnten dar. Wärmenetze stehen dabei im Fokus: Durch ihre Eigenschaft, klimaneutrale Wärme wie z. B. Erneuerbare Wärme und unvermeidbare Abwärme, im großen Umfang von der Quelle kosteneffizient hin zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu transportieren, stellen diese ein Kernelement in den Transformationsstrategien vieler Stadtwerke und Energieversorgungsunternehmen dar.

Die besondere Rolle von Wärmenetzen hat die Bundesregierung im Rahmen der Abschlusserklärung des Fernwärmegipfels am 12. Juni 2023 anerkannt und sich ambitionierte Ziele gesetzt: Mittelfristig sollen jährlich mindestens 100.000 Gebäude in Deutschland neu an Wärmenetze angeschlossen werden. Bei 100.000 Neuanschlüssen pro Jahr würde sich die Anzahl der an die Fernwärme angeschlossenen Gebäude bis 2045 auf über 3 Mio. erhöhen. Die Branche würde also in etwa um den Faktor 3 wachsen. Bis 2030 soll darüber hinaus 50 Prozent der in Wärmenetze eingespeisten Wärme klimaneutral erzeugt werden.

Die benannten Zielsetzungen erfordern milliardenschwere Investitionen durch die Stadtwerke bzw. die Wärmenetzbetreiber. Diese können im klimapolitisch erforderlichen Umfang nur getätigt werden, wenn die (wärme-)politischen Rahmenbedingungen konsequent auf Investitionstätigkeit ausgerichtet werden. In dem gemeinsamen Verständnis, die Gestaltung der Rahmenbedingungen konstruktiv zu begleiten, haben der AGFW e. V. und der VKU e. V. gemeinsam einen umfassenden **Katalog mit Vorschlägen für einen beschleunigten Ausbau von Wärmenetzen** erarbeitet. Für die erfahrene Unterstützung aus der Mitgliedschaft der beiden Verbände danken wir herzlich.

Das vorliegende Papier reiht sich in ein umfangreicheres Strategieprojekt der beiden Verbände ein, in dessen Kontext u. a. auch ein **Katalog mit Vorschlägen für einen beschleunigten Hochlauf von Erneuerbarer Wärme und Abwärme** gemeinsam erarbeitet wurde.

Der Aus- und Umbau von Wärmenetzen stellt für den AGFW e. V. und den VKU e. V. ein Kernelement für die erfolgreiche Umsetzung der Wärmewende dar. Lassen Sie uns gemeinsam dafür Sorge tragen, dass die Wärmenetze ihren erforderlichen Beitrag zur Umsetzung der Wärmewende und zum Klimaschutz leisten können. Hierfür bitten wir die politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene sowie in den zuständigen Ministerien um Berücksichtigung der durch die Branche erarbeiteten Vorschläge und stehen für einen intensivierten Dialog gerne zur Verfügung.

Werner Lutsch,
Geschäftsführer AGFW e. V.

Ingbert Liebing,
Hauptgeschäftsführer VKU e. V.

Vorschlagskatalog für einen beschleunigten Ausbau von Wärmenetzen

1	Übergeordnete Herausforderungen	2
	Kommunikative Begleitung des Wärmenetzausbaus	3
	Förderpolitik flexibel und bedürfnisgerecht ausgestalten.....	3
	WärmelV und AVBFernwärmelV zielgerecht ausgestalten.....	3
	Überragendes öffentliches Interesse als Grundvoraussetzung gesetzlich festlegen	4
2	Regulatorische Hemmnisse in der technischen Umsetzung	5
	Ausnahmeregelungen für ambitionierte Ziele schaffen	5
	Genehmigungsprozesse vereinfachen und beschleunigen	6
	Verfahrensweise bei Umweltverträglichkeitsprüfung optimieren	7
3	Richtige Kombination aus Planung und Anreizen	7
	Wärmeplanung als bindende Vorgabe von Fördermöglichkeiten nutzen.....	8
	Förderrahmen (KWKG und BEW) zielgerecht ausgestalten.....	8
	BEW-Verwaltungsprozesse vereinfachen und optimieren	9
	Beschleunigungsmöglichkeiten durch technischen Fortschritt nutzen	10
4	Kapazitätsengpässe in Industrie und Handwerk	10
	Aufbau von Produktionskapazitäten sichern	10
	Fachkräftemangel entlang der gesamten Prozesskette entgegenwirken	11
5	Bereits heute absehbare Hemmnisse	11

1 Übergeordnete Herausforderungen

Für die Umsetzung der Energiewende stellt der Umbau der Wärmeversorgung auf treibhausgasneutrale Technologien eine zentrale Herausforderung dar. Dabei stehen vor allem zwei Technologien im Mittelpunkt: Wärmepumpen und Wärmenetze. Wärmenetze sind insbesondere in dichter besiedelten und eng bebauten Stadtbereichen die Kerntechnologie, weil diese kosteneffizient die Wärme von den ggfs. am Stadtrand (oder außerhalb von Wohngebieten) gelegenen Quellen zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern transportieren.

Soll die Wärmewende auch zu einem Großteil durch den Aus- und Umbau von Wärmenetzen vollzogen werden, so besteht die Aufgabe darin, zum einen Wärmenetze deutlich auszubauen und zum anderen diese sukzessive durch verschiedene treibhausgasneutrale Technologien zu dekarbonisieren. Dabei ist es wichtig, dass der Wärmenetzausbau und die Dekarbonisierung der dazugehörigen Wärmeerzeugung zusammen gedacht werden. Dafür müssen neben den nachfolgend aufgeführten Hemmnissen hinsichtlich des Wärmenetzausbaus auch die Hemmnisse zur Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung adressiert und angegangen werden.

Im Hinblick auf den Ausbau von Wärmenetzen hat die Bundesregierung sich zum Ziel gesetzt, eine deutliche Beschleunigung zu erwirken: Mittelfristig sollen jährlich mindestens 100.000 Gebäude neu an Wärmenetze angeschlossen werden. Aktuell werden ca. 1,25 Mio. Gebäude in Deutschland mit Fernwärme versorgt. Bei 100.000 Neuanschlüssen pro Jahr würde sich die Anzahl der an die Fernwärme angeschlossenen Gebäude bis 2045 auf über 3 Mio. erhöhen. Die Branche würde also in etwa um den Faktor 3 wachsen. Obgleich der Ausbau von Wärmenetzen in einer derartigen Geschwindigkeit äußerst ambitioniert erscheint, so ist er laut diverser Klimaneutralitätsstudien (Agora KND 2045, BDI-Klimapfade usw.) für die volkswirtschaftlich optimierte Umsetzung der Wärmewende erforderlich. Es bedarf daher einer konsequenten Ausrichtung der Rahmenbedingungen, um die Investitionen in den Netzausbau anzureizen und die Abwicklung von Ausbauprojekten und der notwendigen Baumaßnahmen zu beschleunigen.

Wichtig ist festzustellen, dass die nachfolgende Auflistung an Hemmnissen keine abschließende Liste ist, die es einfach bis zum Ende abzarbeiten gilt. Vielmehr werden auf dem Weg weitere Hemmnisse identifiziert werden, die dann adäquat adressiert werden müssen. Das Ziel sollte in diesem Zusammenhang auch sein, neue Hemmnisse, auch aus übergeordneten Ebenen der EU, zu vermeiden.

Hauptziel des Abbaus der Hemmnisse ist eine notwendige, langfristige Planungssicherheit beim Aufbau und dem Betrieb von Wärmenetzen zu gewährleisten und beizubehalten.

Überblick der Kernforderungen zu „übergeordneten Herausforderungen“

- Das Bewusstsein und die gesellschaftliche Akzeptanz sind als zentraler Aspekt und Erfolgsfaktor zu adressieren.
- Ein schneller, ambitionierter Ausbau bedarf einer flexiblen Förderpolitik, welche auf die Herausforderungen in der Praxis ausgerichtet ist.
- Die WärmeLV und AVBFernwärmeV als eine wesentliche rechtliche Grundlage müssen überarbeitet werden.
- Das „überragende öffentliche Interesse“ für den Wärmenetzausbau und den Ausbau der erneuerbaren Wärmeerzeugung muss gesetzlich festgeschrieben werden.

Kommunikative Begleitung des Wärmenetzausbaus

Die deutsche Volkswirtschaft durchläuft, u. a. mit der Dekarbonisierung und der verstärkten Nutzung von digitalen Instrumenten, einen grundlegenden Transformationsprozess, den die Bundespolitik neben finanzieller Förderung mit Bürokratieabbau und der Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren begleitet. Für die Umsetzung der Energiewende gilt – insb. auch für die Wärmewende – dass diese die Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend auch direkt betrifft, sodass ein rein „technisch-bürokratischer“ Abbau von Hemmnissen alleine nicht erfolgreich ist. Neben den regulatorischen Rahmenbedingungen hängt der Erfolg auch von schwer beeinflussbaren Aspekten, wie beispielsweise der gesellschaftlichen Akzeptanz ab, die eben nicht durch Änderungen von regulatorischen Rahmenbedingungen erzwungen werden kann.

Im Bereich der Wärmenetze und deren immensen Ausbau in den kommenden zwei Jahrzehnten, bedeutet Akzeptanz vor allem auch das Bewusstsein, dass Politik und Bevölkerung in dieser Zeit ggf. auch mit Einschränkungen zu rechnen haben, die mit einem solchen Auf-, Aus- und Umbau der Wärmenetz-Infrastruktur verbunden sind. Um ein solches Infrastrukturprojekt, wie den Umbau der Wärmenetz-Infrastruktur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe hervorzuheben, müssen mit einer öffentlichkeits- und medienwirksamen Kommunikation und Kampagnen zur Aufklärung und Erläuterung ins Leben gerufen werden. Diese müssen von Bund, Ländern, Verbänden und Unternehmen kooperativ gestaltet und durchgeführt werden, um nachhaltig erfolgreich zu sein.

Förderpolitik flexibel und bedürfnisgerecht ausgestalten

Ebenso müssen bei Infrastruktur-Vorhaben dieser Größenordnung weitere Aspekte betrachtet werden, die bei bisherigen Förderungen außer Betracht gelassen wurden. Denn durch die unternehmerische Ausrichtung der Wärmenetzbetreiber orientierten sich Ausbaupläne schlussendlich an wirtschaftlichen Faktoren. Mit einem dynamischen Ausbau der Netze aus den Innenstädten in Gebiete mit geringeren Wärmedichten, zunehmender Energieeffizienz (und damit allg. gesprochen mit schlechteren Randbedingungen), gerät die Wirtschaftlichkeit von Netzausbauprojekten perspektivisch allerdings unter Druck. Daraus resultieren Anforderungen an zukünftige gesetzliche Regelungen und Förderungen, die sich von der Gegenwart und der Vergangenheit deutlich unterscheiden werden. So wäre bspw. zu überlegen, den flächendeckenden Ausbau ggf. auch über die KfW zu finanzieren und bei Anschluss die Tilgung der Finanzierung durchzuführen. Damit würde es gelingen, auch bei geringem momentanen Anschlussgrad, flächendeckende Wärmenetze im Bestand bauen zu können. Ein zinsloses Darlehen der KfW würde die Finanzierung ermöglichen bzw. spürbar erleichtern. Die Bundesregierung ist daher aufgerufen, die Förderpolitik flexibel und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wärmenetzbetreiber zu gestalten. Langwierige (beihilferechtliche) Prüfverfahren wie vor dem Inkrafttreten der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) sind hingegen unbedingt zu vermeiden.

Eine zielgerichtete Förderpolitik für den Ausbau der Fernwärme muss ebenfalls individuelle gebäudespezifische Anpassungen (z. B. Umbau von Etagen- zu Zentralheizungen, niedrige Versorgungstemperaturen) einbeziehen.

WärmeLV und AVBFernwärmeV zielgerecht ausgestalten

Die Wärmelieferverordnung (WärmeLV basierend auf § 556c BGB) in der derzeitigen Ausgestaltung ist eines der relevantesten und seit Jahren auch bekanntes Hemmnis für den Fernwärmeausbau. Sie sieht im Kern vor, dass nach der Umstellung einer von Vermietenden betriebenen Heizung auf die Wärmelieferung durch Dritte für Mietende keine Steigerung der Wärmekosten verursachen darf

(retrospektiver Benchmark). Unberücksichtigt bleiben dabei jedoch zukünftig ansteigende Brennstoff- sowie CO₂-Preise.

Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) ist das zentrale Element für das Vertragsverhältnis zwischen Fernwärmeversorgern und deren Kunden. Damit ist es auch ein zentrales Element der Planungssicherheit. Die bestehende AVBFernwärmeV weist insbesondere durch die kürzlich im Rahmen der FFVAV vorgenommenen Anpassungen erhebliches Verbesserungspotenzial auf. Stichpunkte in diesem Zusammenhang sind die einseitigen Leistungsreduzierungsmöglichkeiten des Kunden zu Lasten des Versorgers, etwaige Vorgaben für die Reduzierung von Laufzeiten und Kündigungsfristen sowie Erschwernisse für die Ausgestaltung von Preisänderungsklauseln und deren Anpassung.

Überragendes öffentliches Interesse als Grundvoraussetzung gesetzlich festlegen

Zur Beschleunigung des Wärmenetzausbaus und dem Ausbau der erneuerbaren Wärmeerzeugung ist es erforderlich, hierfür den Grundsatz gesetzlich festzuschreiben, dass dies im „überragenden öffentlichen Interesse ist und der Sicherheit dient“. Dieser Grundsatz wirkt sich auf alle Planungs-, Abwägungs- und Ausnahmeentscheidungen aus, wodurch eine Vielzahl der nachfolgenden Lösungsvorschläge in deren Umsetzung ermöglicht werden.

Im Wärmeplanungsgesetz (WPG) war dieser Grundsatz im Referentenentwurf vom 1. Juni 2023 in § 2 Abs. 3 bereits enthalten, mit dem Kabinettsentwurf vom 16. August 2023 wurde dieser Grundsatz ersatzlos gestrichen. Im Entwurf des Gebäudeenergiegesetz (GEG) vom 30. Juni 2023 ist ein ähnlicher, aber nicht wortgleicher und damit missverständlicher Formulierungsvorschlag in § 2 Abs. 3 enthalten. Der Wortlaut im GEG lässt Interpretationsspielraum, ob das „überragende öffentliche Interesse“ nur im Zusatz mit „im Gebäude“ zu verstehen ist.

Da das WPG im Vergleich zum GEG für Regelungen zu Wärmenetzen passender erscheint, sollte die im Kabinettsentwurf gestrichene Formulierung wieder aufgenommen werden, mit dem der Ausbau der Wärmenetze und erneuerbaren Wärmeerzeugung als überragendes öffentliches Interesse gilt.

Parallele Versorgungsinfrastrukturen vermeiden

Die Wärmeplanung muss insofern verbindlich ausgestaltet werden, als dass in den vorgesehenen Versorgungsgebieten keine parallelen Infrastrukturen aufgebaut bzw. betrieben werden müssen. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben ist es teilweise nicht möglich bestehende Infrastrukturen zurückzubauen, um die Wirtschaftlichkeit einer alternativen Infrastruktur zu gewährleisten. Aktuell führt es dazu, dass zwei Versorgungsarten gleichzeitig vorgehalten werden müssen. Daraus ergeben sich deutliche negative Folgen:

- Die Trassenverlegung in den Straßenzügen gestaltet sich erheblich schwieriger.
- Straßenzüge müssen mehrfach aufgedrungen werden (gesteigerter Kosten- und Zeitaufwand, sowie mangelnde Akzeptanz der Anwohner).
- Zusätzliche Kosten entstehen durch den Weiterbetrieb der bestehenden Infrastruktur (deutliche Preissteigerung für die verbleibenden Kunden).

2 Regulatorische Hemmnisse in der technischen Umsetzung

Nachfolgend wird auf bereits identifizierte Hemmnisse des ambitionierten Wärmenetzausbaus eingegangen und Lösungsansätze und -vorschläge erörtert: Der Wärmenetz(aus-)bau ist kosten- und zeitintensiv, was mit den damit zusammenhängenden technischen Rahmenbedingungen der Rohrleitungen und notwendigen Verwaltungsverfahren (z. B. Planfeststellungsverfahren) erklärt werden kann. Nichtsdestotrotz bestehen neben den im geringen Maße beeinflussbaren Herausforderungen technischer Art, eine Vielzahl von Handlungsoptionen insbesondere im Hinblick auf Verwaltungsverfahren, um den (Aus-)Bau von Wärmenetzen zu beschleunigen und somit die Wärmewende voranzutreiben.

Überblick der Kernforderungen zu „übergeordneten Herausforderungen“

- In Abwägung der verschiedenen Partikularinteressen und -ziele, ist es notwendig, Ausnahmeregelungen in einer Vielzahl von Regelungsbereichen zu ermöglichen.
- Alle Möglichkeiten, Genehmigungsprozesse zu beschleunigen, sind auszuschöpfen.
- Die Kriterien und Verfahrensweise der Umweltverträglichkeitsprüfung ist anzupassen.

Ausnahmeregelungen für ambitionierte Ziele schaffen

Fernwärme ist nicht die einzige leitungsgebundene Infrastruktur in Deutschland. In der Regel erfordern alle Leitungen (Trink- und Abwasser, Strom, Gas, Telekommunikation, etc.) Tiefbauarbeiten und haben durch die technischen Regelwerke ihrer Branche bestimmte Bauvoraussetzungen, die beachtet werden müssen. Die Identifizierung verfügbarer Trassen im städtischen Verkehrsraum ist daher mit großen Herausforderungen verbunden. Sofern die Umlegung anderer Leitungsträger erforderlich ist, führt dies zu Mehrkosten. Zudem wird mit der Verlegung, Instandhaltung/-setzung etc. der Straßen-, Schienen- oder auch ggf. der Wasserverkehr potenziell beeinträchtigt. Um starke Beeinflussung des Verkehrs zu vermeiden, gibt es dementsprechende verkehrsrechtliche Regelungen.

Lösung: In Abwägung der verschiedenen Partikularinteressen und -ziele, ist es im Sinne der Umsetzung der Wärmewende unumgänglich, Ausnahmeregelungen u. a. im öffentlichen Verkehrsrecht und Straßennutzungsrecht vorzugeben, die einen beschleunigten Wärmenetzausbau ermöglichen. Hierfür ist die Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses von Wärmenetzen eine wesentliche Voraussetzung.

Ausgehend davon ist dem Wärmenetzausbau im Rahmen von behördlichen oder sonstigen Abwägungsentscheidungen eine stärkere Gewichtung einzuräumen. Dies muss sich in konkreten Anpassungen der einschlägigen Gesetze oder Verordnungen widerspiegeln und muss Auswirkungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene haben. Anpassungen zu Gunsten eines beschleunigten Wärmenetzausbaus sollten u. a. in folgenden Bereichen vorgenommen werden:

- Nutzungsrechte für Straßen und öffentliche Grundstücke (z. B. Erteilung von Gestattungsverträgen)
- Bauen im Außenbereich (z. B. Bau und Anschluss großflächiger solarthermischer Anlagen, tiefengeothermischer Anlagen oder saisonaler Wärmespeicher)
- (Temporäre) Bereitstellung geeigneter Flächen (z. B. zur Leitungsverlegung)
- Tiefbau (z. B. Vorgaben zur zeitweiligen Lagerung von Aushub oder Entsorgungspflichten von kontaminiertem Aushub)
- Immissionschutz (z. B. temporäre Überschreitungen der Lärmimmissionen oder Sonntags- und Nachtarbeit bei Powerbaustellen)

- Güterabwägung in den Bereichen Straßenrecht, Denkmalschutz (einschließlich Bodendenkmäler), öffentlicher Nahverkehr, Grünflächen und Baumschutz, Naturschutz
- Bauplanung (z. B. Bauzeitbeschränkung aufgrund von Vegetationsperioden oder Aufgrabungssperren, Priorisierung von Bauanträgen, Vereinfachte Melde- und Abnahmeverfahren im Bereich Verkehrsanordnungen und Aufgabeverfahren)
- Vereinfachung von EU-Vergabeverfahren zur Ausschreibung

Darüber hinaus kommt es mit dem Ausbau der Wärmenetze sukzessive auch zur Verlegung in (baurechtlichen) Außenbereichen und Querungen z.B. von Autobahnen / Schnellstraßen, Schienen der Deutschen Bahn oder von Flüssen. Bei den Genehmigungsverfahren können daher eine Mehrzahl an kommunalen und Landesbehörden involviert sein. Gerade bei Ausbauprojekten, bei denen Genehmigungen von einer Mehrzahl an Behörden auszustellen ist, könnte eine Koordinierungsstelle für Behörden (auch auf kommunaler Ebene) für Leitungsverlegungen den Koordinierungsaufwand für den Netzbetreiber vermindern.

Genehmigungsprozesse vereinfachen und beschleunigen

Genehmigungsprozesse zum Bau von Wärmenetzen und Wärmeerzeugungsanlagen beanspruchen einen Großteil der Projektplanung und -laufzeiten. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich des Nachweises über die Kampfmittelfreiheit. Eine Beschleunigung des Wärmenetzausbaus kann nur über eine Beschleunigung der Genehmigungsprozesse vorangetrieben werden.

Lösung: Die notwendige gesetzliche Feststellung des Grundsatzes, dass Wärmenetze im überragenden öffentlichen Interesse liegen, muss rechtlich auf unterschiedlichen Ebenen (Bundes-, Landes- und Kommunalebene) angewendet werden.

Grundsätzlich bietet es sich an, bestehende Genehmigungsprozesse durch eine parallele Bearbeitung oder Bündelung von Einzelgenehmigungen zu beschleunigen sowie durch Einführung verbindlicher Verfahrensfristen die zeitliche Planungssicherheit zu verbessern.

Als eine Option zur Beschleunigung der Genehmigungsprozesse wird eine Genehmigungsfiktion gemäß § 42a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gesehen: „Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist.“

Zusätzlich sind Genehmigungsbehörden durch die Bundesländer und/oder die Kommunen mit ausreichenden Personal- und Finanzmitteln auszustatten. Der in vielen Kommunen ausgerufenen „Klimanotstand“ sollte dazu genutzt werden, dass öffentliche Mittel entsprechend prioritär dafür eingesetzt werden.

Der Personaleinsatz kann dabei verringert bzw. effizienter eingesetzt werden, in dem der Verwaltungsaufwand durch eine Standardisierung von Genehmigungen, durch länderübergreifende Bundesvorgaben und die Bereitstellung von bundesweiten Leitfäden mit exemplarischen Genehmigungsverfahren oder Bewertungskriterien usw. minimiert wird.

Dabei ist zu beachten, dass die Genehmigungsbehörden in Regionen, in denen bereits Großprojekte (z. B. Tiefengeothermie) realisiert worden sind, möglicherweise bereits über Fachwissen bzw. Erfahrung im Hinblick auf die fachlichen Antragsbewertungen und Genehmigungen verfügen. Vor diesem Hintergrund sind behördeninterne Möglichkeiten des Wissenstransfers für Genehmigungsbehörden mit weniger Fachwissen (in anderen Bundesländern z. B. durch einen befristeten Personaltransfer) zu prüfen.

Das Vorantreiben der Digitalisierung in Genehmigungsprozessen begünstigt ebenfalls die Beschleunigung. Daher ist anzustreben, Genehmigungsanträge ausschließlich elektronisch zu stellen. Genehmigungsverfahren, einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung, haben digital zu erfolgen, wofür die Genehmigungsbehörden die notwendigen technischen Voraussetzungen schaffen.

Um dabei die Transparenz im Genehmigungsprozess, z. B. durch die Verfolgung des aktuellen Bearbeitungsstandes, zu schaffen und um die parallele Bearbeitung unterschiedlicher Behörden an einem Antrag zu ermöglichen, ist die Einführung einer einheitlichen Plattform für Genehmigungsanträge analog der E-Vergabe-Plattform des Bundes zu prüfen.

Verfahrensweise bei Umweltverträglichkeitsprüfung optimieren

Bei Errichtung und Betrieb von Wärmenetzen mit einer Leitungslänge von 5 km oder mehr muss nach Anlage 1 Nr. 19.7.1. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eine UVP-Vorprüfung erfolgen. Das Ziel der Vorprüfung ist es, mögliche Umweltauswirkungen des Vorhabens übersichtlich abzuschätzen und zu entscheiden, ob für das konkrete Vorhaben eine UVP erforderlich ist. Eine erste Vereinfachung könnte darin bestehen, die erforderliche Vorprüfung auf schutzwürdige Gebiete, wie z.B. Naturschutzgebiete, zu beschränken.

Eine UVP ist mit deutlich höheren Auflagen und Anforderungen an Gutachten verbunden und sieht die Beteiligungsmöglichkeiten z. B. von Privatpersonen oder Verbänden sowie die Einlegung von Rechtsmitteln (z. B. gegen das Verfahren, Gutachten usw.) vor. Damit können sich UVPs zu zeitintensiven Verfahren mit entsprechenden Verzögerungen für den Wärmenetzausbau entwickeln. Grundsätzlich sollte es für den Wärmenetzausbau im innerstädtischen (verdichtet bebauten) Ballungsraum daher Ausnahmen bei der UVP geben, da man sich hier nicht in der "unbebauten Natur" befindet. Sonderregelungen, wie z. B. bei Stromnetzen durch die EU-Notfallverordnung vorgesehen, sollten auf den Wärmenetzausbau übertragen werden.

Lösung: Das „Länge-Kriterium“ für die UVP-Pflicht könnte in Zukunft z. B. so gewählt werden, dass bei jeder Rohrleitungsanlage erst ab einer bestimmten Entfernung von der Wärmeerzeugung eine UVP durchgeführt werden müsste, weil die Wirkung der Rohrleitung dann erst nicht mehr von den Wirkungen der Wärmeerzeugung überlagert wird. Hier lässt die derzeitige Rechtslage viel Raum für Interpretationen und es gibt keinerlei Anhaltspunkte und keine Rechtsprechung. Auch die Herkunft des Wassers bleibt bei der momentanen Gesetzeslage bislang außer Acht. Es wäre jedenfalls wünschenswert, wenn die für Fernwärme-Leitungen anwendbaren Merkmale aus der Anlage 1 des UVPG für „Rohrleitungen“ nicht nur bezüglich der Länge, sondern auch insofern angepasst werden, als das Zusammentreffen mehrerer Rohrleitungen in einem Fernwärmenetz (Abzweigungen) nicht als Kumulation anzusehen ist.

3 Optimale Kombination aus Planung und Anreizen

Der Abbau regulatorischer Hemmnisse kann sinnvoll durch entsprechende Planungsinstrumente und Anreizsysteme flankiert werden. Gerade mit dem Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes (KWKG) und der BEW stehen bereits wichtige Förderinstrumenten für den Wärmenetzausbau und auch den Ausbau der erneuerbaren Wärmeerzeugung zur Verfügung. Mit den geplanten Regelungen im Wärmeplanungsgesetz steht zudem zukünftig ein wesentliches Planungsinstrument zur Verfügung.

Überblick der Kernforderungen zur „richtigen Kombination aus Planung und Anreiz“

- Die Wärmeplanung ist als Steuerungsinstrument für einen gezielten, auf mehreren Ebenen abgestimmten Förderrahmen zu nutzen.
- Für den Förderrahmen, im wesentlichen KWKG und BEW, müssen ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt und langfristig gesichert werden.
- Die Prozesse der BEW als zentrales Förderinstrument sind auf die Geschwindigkeit des Wärmenetzausbaus auszurichten.
- Durch gezielte Forschungsprogramme sind Potenziale für den technischen Fortschritt zu heben.

Wärmeplanung als bindende Vorgabe von Fördermöglichkeiten nutzen

Die kommunale Wärmeplanung wird durch das WPG in der Fläche verbindlich eingeführt und als ein zentrales wärmepolitisches Planungsinstrument etabliert. Die Wärmeplanung stellt somit das wesentliche strategische Instrument zur Planung der zukünftigen Wärmeversorgungsarten in den betrachteten Gebieten dar. Insbesondere für die Planung von Wärmenetzen zeigt sich, dass durch eine Festlegung bzw. Ausweisung von Fokus- und Prioritätsgebieten für die verschiedenen Versorgungsarten, klare Zukunftsaussichten generiert werden, die für den Wärmeversorger langfristige Planungs- und vor allem Investitionssicherheit schaffen. Als rechtlich unverbindliches Instrument hat die kommunale Wärmeplanung jedoch keine unmittelbare Eigenwirkung auf die Entscheidung auf die Wärmeversorgungsarten bzw. die Investition vor Ort.

Lösung: Eine Verzahnung von Planungsinstrument und Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse muss sichergestellt werden, um die volkswirtschaftlichen Kosten zur Erstellung der kommunalen Wärmeplanung gewinnbringend einzusetzen. Dafür gilt es Förderungen an die jeweilige Ausweisung der Wärmeversorgungsgebiete anzupassen bzw. zu beschränken. Das bedeutet, dass eine Förderung für eine objektgebundenen bzw. dezentrale Wärmeerzeugung (z. B. Wärmepumpe, Solarthermie oder Biomasseheizungen) nur in einem Wärmeversorgungsgebiet gefördert wird, in dem eine dezentrale Wärmeversorgung vorgesehen ist. So kann insbesondere für Wärmenetze, aber auch andere Energieinfrastrukturen, gewährleistet werden, dass eine ausreichende Wirtschaftlichkeit der Ausbauprojekte durch hohe Anschlussdichten erreicht wird. Mit einer Förderung von Anschlüssen an Wärmenetze und einem Ausschluss von Förderungen einer Objektversorgung in Straßen, die nach der kommunalen Wärmeplanung an ein Wärmenetz angeschlossen werden, kann das Ziel eines Anschluss- und Benutzungszwangs schlicht über Förderungen erreicht werden. Zudem sichern hohe Anschluss- und Nutzungsgrade eine Preisgünstigkeit für die Gesamtheit der Kunden an einem Wärmenetz. Eine analoge Regelung wird bereits im KWKG im Sinne des Verdrängungsverbots angewendet. Dort wird in einem bestehenden Wärmenetzgebiet keine KWKG-Förderung an dezentrale Anlagen genehmigt, wenn das Wärmenetz mit KWK-Anlagen gespeist wird.

Förderrahmen (KWKG und BEW) zielgerecht ausgestalten

Ein erfolgreicher Wärmenetzausbau ist abhängig von einem effektiven Förderrahmen, welcher aktuell in Umfang und Laufzeit nicht kompatibel mit der Transformationsaufgabe ist. Es stehen derzeit im Wesentlichen zwei Förderprogramme für Wärmenetze und deren Erzeugungsanlagen zur Verfügung: das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) und die Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW). Insbesondere vor dem Hintergrund des starken Ausbaus von Wärmenetzen muss die Förderkulisse an diese Herausforderungen angepasst werden.

Lösung: Der Wärmenetzausbau ermöglicht die Umstellung der Wärmeversorgung insbesondere in dicht besiedelten Gebieten auf treibhausgasneutrale Energieträger. Ein solcher Umbau muss durch Fernwärmeversorgungsunternehmen vorangetrieben und finanziert werden, wobei Wärmenetzbauprojekte in der Regel eine Wirtschaftlichkeitslücke vorweisen. Diese gilt es durch geeignete Fördermechanismen zu schließen. Mit dem KWKG und dem BEW sind effektive Fördermechanismen entwickelt worden, die jedoch an die heutigen Herausforderungen angepasst werden müssen.

Eine grundsätzliche Betrachtung des für den Wärmenetzausbau zur Verfügung stehenden Fördervolumens zeigt, dass dieses für das angestrebte Ziel von 100.000 Gebäudeanschlüssen pro Jahr deutlich zu gering ist. Bereits die AGFW-Studie „Perspektive der Fernwärme“ aus dem Jahr 2020 legte ein Investitionsvolumen der Fernwärmeversorgung für den Netzausbau in Höhe von 16 Mrd. Euro bis 2030 dar, was für eine erfolgreiche Umsetzung ein Förderbedürfnis in Höhe von 6,4 Mrd. Euro bedarf. Bis 2030 dürfte sich das Investitionsvolumen aufgrund der neuen wärmepolitischen Ziele, der allg. Preissteigerung (insb. auch im Tiefbau) allerdings deutlich gegenüber den im Jahr 2020 errechneten Zahlen erhöhen. Dementsprechend kann vermutet werden, dass der Förderbedarf entsprechend ansteigt. Diese Investition wird aber refinanziert, in dem der Großteil der Investitionen zur lokalen Wertschöpfung beiträgt und zukünftig anfallende Kosten zur Beschaffung von CO₂-Zertifikaten im Rahmen der Lastenteilungsverordnung ((EU) 2018/842 Effort Sharing) verringert bzw. vermieden werden.

Ebenso sollten Planungsrisiken durch Kontinuität des Förderrahmens gewährleistet werden. Beispielsweise sollte der beihilferechtliche Durchführungsvorbehalt für die KWKG-Förderung von 2027 bis 2029 dringend aufgelöst werden.

BEW-Verwaltungsprozesse vereinfachen und optimieren

Die enorme Bedeutung der BEW für den Aus- und Umbau von Wärmenetzen lässt erahnen, dass ein sehr großer Anteil – wenn nicht sogar sämtliche – Wärmenetzbetreiber das Programm in Anspruch nehmen werden. Die detaillierten Vorgaben an die Transformationspläne (vgl. Anhang 3 der Förderrichtlinie) und die umfangreichen Anforderungen an Förderanträge für investive Vorhaben (u. a. Finanzierungsplanung, Wirtschaftlichkeitslückenberechnung) binden Personalkapazitäten in den beantragenden Unternehmen und lassen zudem zeitintensive Antragsprüfungen erahnen. Die zu erwartende, enorme Anzahl an Förderanträgen in Kombination mit einer zeitintensiven Prüfung lässt lange Bearbeitungsdauern von BEW-Anträgen befürchten.

Lösung: Um trotz der enormen Antragsmengen kurze Bearbeitungszeiten zu gewährleisten, müssen ausreichende Personalkapazitäten für die Bearbeitung der BEW-Förderanträge, aber auch Beratung, durch das BAFA eingeplant werden. Es sollten bereits kurzfristig Rekrutierungsverfahren für neue Mitarbeiter im Bereich der Antragsbearbeitung – sowohl innerhalb des BAFAs als auch von außen – gestartet und damit das Personal aufgestockt werden. Ergänzende Maßnahmen, wie z. B. verbesserte Kommunikationsangebote, könnten darüber hinaus zur Reduzierung von An- und Rückfragen der Antragssteller beitragen. Konkret bieten sich folgende Maßnahmen an:

- transparente Darstellung von Bearbeitungsständen/-fragen über Online-Plattformen,
- Festlegung von Standards,
- Merkblätter,
- Beispielrechnungen oder
- regelmäßige Informationsveranstaltungen

Eine zielgerichtete Vereinfachung der Anforderungen würde sowohl den Bearbeitungsaufwand der Anträge als auch den Personalaufwand der beantragenden Unternehmen reduzieren.

Eine analoge Problematik langer Bearbeitungszeiten ergibt sich im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), welcher mit dem gleichen Lösungsansatz begegnet werden kann.

Beschleunigungsmöglichkeiten durch technischen Fortschritt nutzen

Die technischen Besonderheiten im Bau von Wärmenetzen hemmen den schnellen Wärmenetzausbau sehr. Im Zusammenhang mit weiteren im Sinne der Energiewende notwendigen Infrastrukturen und deren Auf- bzw. Umbau, wie Stromnetze oder Glasfasernetze, werden schnellere und effizientere Technologien im Infrastrukturaufbau benötigt.

Lösung: Um neuartige Technologien zur Verlegung leitungsgebundener Infrastruktur, insbesondere auch im Zusammenhang der Besonderheiten von Wärmenetzen, voranzutreiben, zu entwickeln aber auch zu erproben, sind praxisgerechte Forschungsprogramme notwendig. Dabei gilt es innerhalb kürzerer Projektlaufzeiten möglichst viel und praxisnahe Entwicklungen sowohl in den unternehmensinternen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen als auch in Hochschulen und Universitäten, zu fördern und zu fordern. Es ist dabei darauf zu achten, dass eine praxisgerechte Verzahnung von Unternehmen und Hochschulen innerhalb der Forschungsprogramme etabliert und gezielt gefördert wird.

4 Kapazitätsengpässe in Industrie und Handwerk

Der Wärmenetzausbau bindet bereits jetzt große Kapazitäten in allen Bereichen: Planung, Bau, Installation, Betrieb. Mit dem ambitionierten Ausbauziel wird der Bedarf in diesen Bereichen signifikant steigen. Um die Ziele zu erreichen, ist entsprechend ein Aufbau von Kapazitäten unbedingt notwendig.

Überblick der Kernforderungen zu „Kapazitätsengpässen in Industrie und Handwerk“

- Die Produktionskapazitäten müssen mit dem geplanten Ausbau mithalten können.
- Der Fachkräftemangel ist über die gesamte Prozesskette hinweg zu adressieren, damit der Ausbau technisch gelingen kann.

Aufbau von Produktionskapazitäten sichern

Der Aufbau von Produktionskapazitäten erfordert große Investitionen, die mit einem großen Risiko einhergehen. Gerade die Investition in eine Technologie, die politisch vorangetrieben wird, birgt das Risiko bei einem Politikwechsel als Fehlinvestition abgeschrieben zu werden.

Lösung: Um ein solches Risiko abfedern zu können bzw. kalkulierbarer machen zu können, sollte eine garantierte Staatsbürgschaft für den Aufbau von Produktionsstätten für Wärmenetzinfrastruktur (Rohrleitungen, Armaturen, Hausstationen, etc.) gewährt werden. Des Weiteren müssen angepasste Industrie- und Gewerbeförderprogramme entwickelt werden, die einem Produktionsengpass im Vorhinein entgegenzutreten und den Aufbau von Produktionskapazitäten in den Fokus nehmen.

Fachkräftemangel entlang der gesamten Prozesskette entgegenwirken

Der Fachkräftemangel in Deutschland wird zunehmend stärker. Nicht nur im Zuge des demographischen Wandels wird fachspezifisches Know-How verlorengehen, welches nicht umgehend ersetzt werden kann. Auch und insbesondere die radikalen Umbauprozesse der Energiewende erfordern eine große Anzahl an spezifisch ausgebildetem Fachpersonal, die in diesem Umfang bisher nicht vorgesehen waren bzw. ausgebildet wurden.

Das fehlende Fachkräftespektrum reicht dabei von Tiefbauern und ausgebildeten Schweißern über Ingenieure in den Planungsabteilungen und -unternehmen bis hin zum Installationsbereich in den Gebäuden. Auf eine Verbesserung der Lage muss mit verschiedenen Maßnahmen hingearbeitet werden.

Lösung: Die Attraktivität der handwerklichen Ausbildungsberufe muss enorm gesteigert werden, um junge Menschen in Handwerksberufe zu bringen. Dazu müssen die Perspektiven der Berufe gesichert und positiv ausgebaut werden, mehr Aufklärung in der Berufswahl betrieben werden und vor allem das Lohnniveau, auch in der Lehrphase, deutlich attraktiver ausgestaltet werden.

Auch im Bereich der Hochschulabschlüsse müssen technische Planungskapazitäten aufgebaut werden, indem verstärkt energietechnische Themen, wie z. B. Wärmenetzsysteme, in den Fokus genommen werden und dementsprechend das Lehrangebot erweitert bzw. geschärft wird. Außerdem sollte mit einer Ausweitung von dualen Studiengängen das fachspezifische Wissen schon während des Studiums angeeignet werden, ohne zusätzliche Einarbeitungszeit während des direkten Berufseinstiegs notwendig zu machen.

Neben der Aus- und Weiterbildung sind Angebote für Umschulungen und Quereinsteiger entsprechend attraktiv auszugestalten.

5 Bereits heute absehbare Hemmnisse

Bereits jetzt gibt es eine Vielzahl von Regelungen, die zukünftig zu einem Hemmnis werden können. Das Ziel muss deshalb sein, die Regelungen so auszugestalten, dass keine negativen Auswirkungen auf den Wärmenetzausbau bestehen. Einige der Regelungen haben unmittelbare Auswirkungen darauf, andere haben hingegen nur mittelbare Auswirkungen. Folgende Regelungen sind vor diesem Hintergrund aktuell insbesondere zu beobachten:

- Herkunftsnachweisregister für Wärme (Herkunftsnachweisregistergesetz - HkNRG)
- Wärmenetzregister
- Verordnung über fluorierte Treibhausgase (F-Gase-Verordnung)
- Chemikalienverordnung (REACH Verordnung)

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e.V.
Stresemannallee 30, D-60596, Frankfurt am Main
Postfach 70 01 08, D-60551, Frankfurt am Main

Anschrift Büro Berlin:
Schumannstraße 2, D-10117, Berlin-Mitte

Telefon: +49 69 6304-1
Fax: +49 69 6304-391
E-Mail: info@agfw.de
Internet: www.agfw.de

AGFW ist der Spitzen- und Vollverband der energieeffizienten Versorgung mit Wärme, Kälte und Kraft-Wärme-Kopplung. Wir vereinen mehr als 670 Versorgungsunternehmen (regional und kommunal), Energiedienstleister sowie Industriebetriebe der Branche aus Deutschland und Europa. Als Regelsetzer vertreten wir über 95 % des deutschen Fernwärmearbeitswertes.

Der AGFW ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer R001096 geführt.

Verband kommunaler Unternehmen e.V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

[Zahlen Daten Fakten 2023](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.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“.

© copyright
AGFW, Frankfurt am Main
VKU, Berlin