

Anmerkungen zum BMWK Diskussionspapier

Kommunale Wärmeplanung

Michael Hörner, Thilo Koch, André Müller, Stefan Swiderek

22.08.2022

**INSTITUT WOHNEN
UND UMWELT GmbH**

Forschungseinrichtung
des Landes Hessen und
der Stadt Darmstadt

Rheinstraße 65
64295 Darmstadt

Telefon:
(0049) 0 61 51 / 29 04 - 0

Telefax:
(0049) 0 61 51 / 29 04 97

eMail: info@iwu.de

Internet: www.iwu.de

In den Erhebungen zum energetischen Zustand der Gebäudebestände in Deutschland und deren Beheizung [(Cischinsky, Diefenbach 2018), (Hörner et al. 2022)] stellen wir fest, dass die beobachtbare Dekarbonisierung der Wärmeversorgung bei weitem nicht ausreicht, man muss sogar sagen, eine Wärmewende fand in den Gebäudebeständen bisher nicht statt. Wir begrüßen deshalb die Initiative des BMWK, einen gesetzlichen Rahmen für die beschleunigte Transformation der Wärmeversorgung auf kommunaler Ebene zu schaffen, die bereits verabschiedeten Maßnahmenpakete bzw. Sofortprogramme zu ergänzen und eine stärkere Verzahnung von Steuerungsinstrumenten zu erreichen. Wir erachten diese Initiative aus wissenschaftlicher Sicht und angesichts der immer stärker spürbar werdenden Folgen des Klimawandels für erforderlich. Die Zeit drängt, da gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) alle Treibhausgasemissionen schrittweise gemindert werden müssen, um bis spätestens 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Gerne nutzen wir die Gelegenheit einige Anmerkungen zum Diskussionspapier des BMWK zur kommunalen Wärmeplanung (BMWK 2022) zu machen:

1 Anmerkungen zum BMWK Diskussionspapier

1.1 Top-Down und Bottom-Up

Wir begrüßen die Absicht des BMWK, den Bottom-Up-Prozess der kommunalen Wärmeplanung mit dem Top-Down-Ansatz einer Systementwicklungsstrategie des Bundes zu verschränken. Die im Diskussionspapier formulierte Rahmensetzung durch Strategien und Ergebnisse wissenschaftlich begleiteter Prozesse für eine dann vollständig eigenständige Wärmeplanung auf kommunaler Ebene wirft jedoch die Frage auf, ob die auf Bundesebene definierten Rahmensetzungen ausreichend sein können.

Ein Ziel des Gesetzesentwurfs besteht darin Energieversorgern, Netzbetreibern und Eigentümern bzw. Eigentümerinnen schnellst möglich eine rechtssichere Orientierung für ihre Zukunftsinvestitionen zu geben (vgl. Abschnitt 1, Absatz 8). Weiterhin sollen laut Abschnitt 1.2, Absatz 5 überregionale Ressourcenrestriktionen berücksichtigt und eine effiziente Nutzung ermöglicht werden. Eine solche Planungssicherheit in Verbindung mit der effizienten Steuerung von Ressourcen kann nur dann gegeben sein, wenn die Summe aller kommunalen Planungen das erwartbare Potenzial begrenzter Ressourcen, wie z.B. biogener Brennstoffe oder grünen Wasserstoffes, nicht überschreiten. Das Bundesgesetz zur kommunalen Wärmeplanung sollte deshalb Prinzipien eines Abstimmungsprozesses festschreiben, der die Zuordnung verfügbarer Kontingente erlaubt. Gleichzeitig sollte bestmöglich verhindert werden, dass geplante, aber nicht umgesetzte Vorhaben die Planungen an anderer Stelle behindern. In Anlehnung an das in der räumlichen Planung etablierte Gegenstromprinzip und entgegen der Formulierungen in Abschnitt 3.2, Absatz 2 („*Ein Genehmigungsvorbehalt durch eine übergeordnete Verwaltungsinstanz oder gar den Bund ist nicht vorgesehen. Auch eine sonstige Beteiligungs-*

oder Anzeigepflicht gegenüber anderen staatlichen Stellen ist derzeit nicht vorgesehen.“) müssen sich die Planungen der unterschiedlichen räumlichen Ebenen gegenseitig beeinflussen. Insbesondere damit eine Überschreitung nationaler Ressourcenbudgets schon vor der Inkraftsetzung von einer Vielzahl kommunaler Wärmepläne erkannt und notwendige Anpassungen koordiniert werden können. Andernfalls scheint das Ziel der Schaffung von Investitionssicherheit für die Handelnden nicht erreichbar und das Risiko von Fehlinvestitionen der ebenfalls beschränkten finanziellen Ressourcen bleibt bestehen.

Eine zudem durch den Gesetzgeber zu beantwortende Frage ist hierbei, durch welche Institutionen und in welchem Verfahren ein Ressourcenkonflikt in den Wärmeplanungen unterschiedlicher Kommunen auch Bundesland-übergreifend gelöst werden soll. Hierzu lässt das Diskussionspapier noch keine Ansätze erkennen, obwohl das Eintreten dieser Problematik äußerst wahrscheinlich erscheint. Im Sinne des Verbraucherschutzes und einer volkswirtschaftlichen Optimierung der Wärmewende scheint es notwendig ein weiteres Element im Gesetz zu verankern, dass auch eine Bewertung von alternativen Maßnahmen durch die zur Konfliktlösung beauftragte Institution zulässt, sodass im interkommunalen Vergleich erkennbar wird, welche Kommunen bzw. Planungszonen innerhalb von Kommunen besonders stark auf die Nutzung der begrenzten Energieträger angewiesen sind.¹ Geeignete Steuerungs- und ggf. auch Ausgleichsmechanismen scheinen erforderlich und sollten in der Struktur des Bundesgesetzes benannt werden.

1.2 Umsetzung von Maßnahmen

Ein Wärmeplan soll gemäß Abschnitt 4.2 aus den Elementen Bestandsanalyse, Potenzialanalyse, Zielszenario und Wärmewendestrategie bestehen. Solche Pläne wurden in der Vergangenheit und werden auch gegenwärtig in kommunalen Energie- und Klimaschutz- sowie Quartierskonzepten erarbeitet. Leider ist zu beobachten, dass nicht selten für die Erreichung der Ziele lange Listen von Maßnahmen aufgeführt werden, die Kompetenzen und finanzielle Mittel auf kommunaler Ebene übersteigen.

Wenn das Gesetz sicherstellt, „dass eine anschließende Verknüpfung mit den Umsetzungsinstrumenten und übrigen gesetzlichen Vorgaben und Pflichten rechtssicher möglich ist“ (Abschnitt 6, Absatz 2), sollte auch die Umsetzung der Maßnahmen aus einem Wärmeplan verbindlich sein. Mindestens eine Formulierung wie in § 7c Absatz 2 Satz 3 KSG BW erscheint erforderlich, mit welcher der Beginn der Umsetzung von Maßnahmen innerhalb der auf die Veröffentlichung der Wärmeplanung folgenden 5 Jahre gefordert und auch kontrolliert wird.

Die Formulierung in Abschnitt 2.2, vierter Spiegelstrich „Koordinierung/Steuerung der Umsetzung des Wärmeplans“ reicht dazu womöglich nicht aus, auch wenn die Länder gemäß Abschnitt 3.2, Absatz 3 zur regelmäßigen Berichterstattung gegenüber dem Bund verpflichtet werden.

1.3 Überprüfung der Sensitivität von getroffenen Ermessensentscheidungen und Prognosen

Das Diskussionspapier beschreibt in Abschnitt 2.3, letzter Absatz, dass das grundlegende „Planungsermessen und die Prognosehoheit der Gemeinden [durch das Gesetz] nicht unnötig eingeschränkt werden“ sollen. Dies ist i.A. zu begrüßen, denn die Entwicklung von kommunalen Strukturen kann am sinnvollsten von den handelnden Personen vor Ort erfasst, beurteilt und gesteuert werden. Dennoch scheint es aufgrund der Tragweite des kommunalen Wärmeplans für die Bevölkerung hilfreich, eine Empfehlung oder sogar Verpflichtung zur Überprüfung der Sensitivität der Wärmeplanung hinsichtlich einzelner Annahmen im Gesetz zu berücksichtigen. Die beteiligten Akteure müssten somit im Rahmen der Erstellung und vor Verabschiedung des Wärmeplanes Rechenschaft darüber ablegen, wie robust einzelne Annahmen des Wärmeplanes sind bzw. ob Abweichungen der prognostizierten lokalen, regionalen oder nationalen Rahmenbedingungen stark negative Wirkungen auf die im Wärmeplan vorgesehenen Versorgungsstrukturen haben. Die Methodik bzw. die Anwendungsbedingungen für eine solche Sensitivitätsanalyse könnten ebenfalls Teil der begleitenden methodischen und inhaltlichen Vorgaben für die kommunale Wärmeplanung sein.

¹ Als Beispiele können denkmalgeschützte Altstadtbereiche herangezogen werden, für die nur eine eingeschränkte Auswahl an Handlungsmöglichkeiten bestehen dürfte.

1.4 Verbraucherschutz

Die Systemanalysen des IWU zur Dekarbonisierung des Wärmeverbrauchs im Wohngebäudesektor [vgl. (Diefenbach et al. 2019)] zeigen wie auch andere Leitstudien, dass eine stärkere Rolle der netzgebundenen Wärmeversorgung in Gebieten mit ausreichend hoher Bebauungsdichte für eine erfolgreiche Dekarbonisierung der Gebäudewärmeversorgung notwendig werden wird. Gleichzeitig zeigt sich der Sektor der Nah- und Fernwärmeversorgung im Vergleich zur Gas- und Stromversorgung weniger transparent. Während die Marktliberalisierung und das einhergehende Unbundling, also die Entflechtung von Netzbetrieb und Energieversorgung, zu einem für Verbraucher vorteilhaften Marktumfeld geführt haben, ist dies bis heute in der netzgebundenen Wärmeversorgung nicht der Fall. Die Verpflichtung, anderen Akteuren einen Netzzugang zu ermöglichen, besteht für Fernwärmeversorgungsunternehmen bislang nicht, was einen Wettbewerb auf Seiten der Wärmeerzeugung verhindert. Auch die Preisgestaltung für den Netzbetrieb und die Berücksichtigung von Investitionen in der Preisgestaltung entziehen sich weitestgehend der öffentlichen Nachvollziehbarkeit. Während Strom- und Gasnetzbetrieb in engen Grenzen unter Aufsicht der Bundesnetzagentur vollzogen werden, fehlt im Bereich der netzgebundenen Wärmeversorgung ein organisatorischer Rahmen, der größtmögliche Transparenz schafft.

Die Zielsetzung einer effizienten, den individuellen Gegebenheiten von Kommunen gerecht werdenden Steuerung der Transformation der Wärmeversorgung scheint durch diese regulatorischen Lücken bzw. fehlenden Wettbewerb unterminiert.

1.5 Erhebung und Übermittlung von Daten

Die in Abschnitt 2.5 sowie in Abschnitt 5 beschriebene Ermächtigung der ausführenden Stellen zur Datenerhebung und Verwendung ist zu begrüßen. Im Rahmen dieser Stellungnahme sollen hierzu dennoch zwei Anmerkungen gemacht werden:

Es sollte sichergestellt werden, dass Synergien mit anderen bereits in der Planung bzw. Bearbeitung befindlichen Prozessen zur (vollständigen) Erfassung des Gebäudebestandes in Deutschland genutzt werden. Dazu zählen aus unserer Sicht die Erstellung des Gebäude- und Wohnungsregisters für den Registerzensus, das bereits 2026 zur Erprobung bereitgestellt werden soll, sowie die im Rahmen der nationalen Geodateninfrastruktur (GDI-DE) aufgebauten GIS-Datenbestände. Die für eine flächendeckende Wärmeplanung umfangreich zu erhebenden Daten sollten hinsichtlich Gebäudedefinition und Gebäudeidentifikation mit diesen Prozessen abgestimmt sein. Unter Einhaltung gebotener Vorschriften des Datenschutzes sollten sie auch für wissenschaftliche Zwecke nutzbar gemacht werden.

Weiterhin sollte durch die begleitend zum geplanten Gesetz zu erstellenden Anwendungsempfehlungen bzw. methodischen Vorgaben für die kommunale Wärmeplanung sichergestellt werden, dass öffentlich zugängliche gebäudescharfe Darstellungen von einzelnen Gebäuden nur mit realen Merkmalsausprägungen attribuiert werden, z.B. hinsichtlich des Energieverbrauchs oder der energetischen Beschaffenheit. In der Vergangenheit war zu beobachten, dass z.B. in sogenannten Wärmeetlantent Merkmalsmittelwerte aus Gebäudetypologien Einzelgebäuden zugewiesen und in Kartendarstellungen öffentlich sichtbar gemacht wurden. Das führte angesichts der dann nicht vermeidbaren Abweichungen von den realen Werten zu Irritationen bei Gebäudeeigentümern bzw. Gebäudeeigentümerinnen. Das Instrument der kommunalen Wärmeplanung könnte dadurch insgesamt durch die Bevölkerung in Frage gestellt werden.

2 Literatur

- BMWK (2022). Diskussionspapier des BMWK: Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).
- Cischinsky, Holger; Diefenbach, Nikolaus (2018). Datenerhebung zu den energetischen Merkmalen und Modernisierungsraten im deutschen und hessischen Wohngebäudebestand. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Diefenbach, Nikolaus; Großklos, Marc; Müller, André; Grafe, Michael; Swiderek, Stefan; Ruppert, Hann; ... Krzikalla, Norbert (2019). Analyse der Energieversorgungsstruktur für den Wohngebäudesektor zur Erreichung der Klimaschutzziele 2050: Endbericht Teil 1 im Projekt "Energieeffizienz und zukünftige Energieversorgung im Wohngebäudesektor: Analyse des zeitlichen Ausgleichs von Energieangebot und -nachfrage (EE-GebäudeZukunft)." Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Hörner, Michael; Cischinsky, Holger; Bischof, Julian; Schwarz, Steffen; Behnisch, Martin; Meinel, Gotthard; ... Busch, Roland (2022). Forschungsdatenbank Nichtwohngebäude—Schlussbericht. Darmstadt, Dresden, Wuppertal: Institut Wohnen und Umwelt, Institut für Ökologische Raumentwicklung, Bergische Universität Wuppertal.