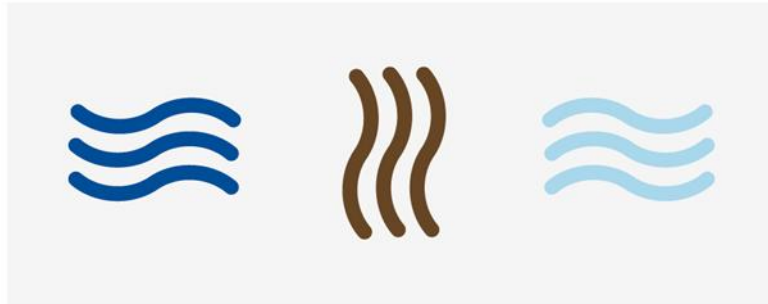


Bundesverbands Wärmepumpe (BWP) e. V.

Stellungnahme zum Entwurf des BMWF für ein Umsetzungskonzept des Wertschöpfungsbonus vom 28.10.2026



Berlin, 16. September 2026

Ansprechpartner:

Dr. Martin Sabel
Geschäftsführer
T.: 030/208799711
Sabel@waermepumpe.de

Dr. Björn Schreinermacher
Leiter Politik / stellv. Geschäftsführer
T.: 030/208799719
schreinermacher@waermepumpe.de

André Jacob
Leiter Technik
T.: 030/208799725
jacob@waermepumpe.de

Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V.

Der Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V. ist ein Branchenverband mit Sitz in Berlin, der die gesamte Wertschöpfungskette rund um Wärmepumpen umfasst. Im BWP sind Handwerksunternehmen, Planungs- und Architekturbüros, Bohrfirmen sowie Heizungsindustrie und Energieversorger organisiert, die sich für den verstärkten Einsatz effizienter Wärmepumpen engagieren.

Die deutsche Wärmepumpen-Branche beschäftigt rund 80.000 Personen und erwirtschaftet einen Jahresumsatz von rund 2,8 Milliarden Euro. Derzeit werden in Deutschland über 1,9 Millionen Wärmepumpen genutzt. Im Jahr 2025 wurden 299.000 neue Anlagen verkauft, die zu 95 Prozent von BWP-Mitgliedsunternehmen hergestellt wurden.

Der Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V. ist eingetragen im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Registrierungsnummer R002194.

I Vorbemerkung

Der BWP dankt für die Konsultation zum Entwurf des Umsetzungskonzepts. Zu den Überlegungen und Fragen des Bundeswirtschaftsministeriums hat der BWP bereits in Form schriftlicher Fragenbeantwortungen vom 23. Juli, 21. August und 9. September 2026 Stellung bezogen. Aufgrund der Urlaubszeit konnte in einigen Aspekten bislang keine vollständig abgestimmte Verbandsposition abgegeben werden. Die dafür erforderlichen Abstimmungen in den Verbandsgremien sind mittlerweile erfolgt. Der BWP hat sich dazu auch durch Zollrechtsexperten von PricewaterhouseCoopers (PwC) beraten lassen. Neben der vorliegenden Stellungnahme wird der BWP dem Ministerium auch das PwC-Gutachten nach dessen Abschluss zur Verfügung stellen.

II Kommentare und Einschätzungen, der Struktur des Konzeptentwurfs folgend

1. Definition des Wertschöpfungskriteriums

In der Übergangsphase bis zur Verabschiedung des Industrial Accelerator Act (IAA) soll das Ursprungskriterium über eine technische Definition des Fertigungsorts operationalisiert werden. Für Monoblock-Wärmepumpen entspricht die im Umsetzungskonzept vorgesehene Anknüpfung an Endmontage, Befüllen und Endprüfung des Kältemittelkreislaufs der von BDH und BWP vorgeschlagenen Formulierung. Für Split-Wärmepumpen schlägt das Konzept davon abweichend vor, auf die Fertigung der Innen- oder Außeneinheit im begünstigten Ursprungsraum abzustellen.

Ergänzt werden sollte im Umsetzungskonzept, dass bereits in der Übergangsphase ab dem 1. Juli 2027 alternativ auch eine Herstellerdeklaration auf Grundlage des zollrechtlich bestimmten Ursprungs möglich ist. Dies entspricht aus Sicht des BWP auch der Systematik des Konzeptentwurfs, da im Abschnitt „Nachweisverfahren“ unter anderem „Ursprungszeugnisse mit/ohne IHK-Bescheinigung“ als mögliche Unterlagen zur Plausibilisierung der Herstellerangaben genannt werden. Unternehmen, die ihre Produkte bereits heute nach den Regeln des nichtpräferenziellen Ursprungs bewerten können, sollten daher nicht zusätzlich auf die technische Übergangsdefinition verwiesen werden.

Der Entwurf sieht vor, das Wertschöpfungskriterium nach „Verabschiedung des IAA“ zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Falls mit dem finalen IAA vereinbar, ist eine Einschränkung auf eine wertbezogene Ursprungskalkulation (aktuell 45 % Wertschöpfung bzw. entsprechend Freihandelsabkommen) zu prüfen.

Der BWP versteht dies so, dass die Anpassung erfolgen soll, sobald Europäisches Parlament und Rat den endgültigen Rechtsakt beschlossen haben und damit die maßgeblichen materiellen Kriterien feststehen. Ein weiteres Abwarten allein bis zur Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union erscheint nicht erforderlich, sofern sich daraus keine inhaltlichen Änderungen mehr ergeben.

Maßgeblich sollte sein, dass den Herstellern möglichst frühzeitig Klarheit über die ab 2028 geltenden Anforderungen verschafft wird.

2. Definition des Unionsursprungs

Der BWP unterstützt die Bundesregierung darin, den für den Wertschöpfungsbonus maßgeblichen Ursprungsraum im Sinne eines „Made with Europe“-Ansatzes weit zu definieren und neben den EU-27 auch Staaten einzubeziehen, die über ein Freihandelsabkommen oder eine Zollunion mit der Europäischen Union verbunden sind.

Bei der konkreten Anwendung zollrechtlicher Ursprungskriterien ist allerdings zu berücksichtigen, dass für Länder mit Freihandelsabkommen unterschiedliche Ursprungsregime bestehen können. Innerhalb der Europäischen Union richtet sich die hier diskutierte Bestimmung des Warenursprungs grundsätzlich nach den Regeln des nichtpräferenziellen Ursprungs. Für Partnerstaaten mit Freihandelsabkommen können die jeweils vereinbarten Regeln des präferenziellen Ursprungs maßgeblich werden. Diese folgen zwar vergleichbaren Grundprinzipien – etwa vollständige Gewinnung oder ausreichende Be- bzw. Verarbeitung –, enthalten jedoch produktspezifisch unterschiedliche Anforderungen, beispielsweise hinsichtlich Tarifsprüngen, Wertgrenzen oder Kumulationsmöglichkeiten.

Das BMWF sollte deshalb für jedes einbezogene Land beziehungsweise Abkommen transparent festlegen, welche Ursprungsregel für den Bonus anzuwenden ist und welcher Nachweis hierfür akzeptiert wird. Abweichende Schwellenwerte oder Berechnungsmethoden sollten in der BAFA-Länderliste kenntlich gemacht werden. Damit wird sichergestellt, dass die förderrechtliche Definition des begünstigten Ursprungsraums mit den jeweils einschlägigen zollrechtlichen Ursprungsregeln konsistent umgesetzt werden kann.

Für die Anwendung des nichtpräferenziellen Ursprungsrechts im Rahmen der BEG sollte zudem ausdrücklich klargestellt werden, dass die Vorgaben zu wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Be- oder Verarbeitungsvorgängen nach Art. 33 UZK-DA sowie zu nicht ursprungsbe gründenden Minimalbehandlungen nach Art. 34 UZK-DA entsprechend zu berücksichtigen sind. Diese Regelungen verhindern, dass ein Ursprung allein durch geringfügige oder allein zur Umgehung der Ursprungsanforderungen vorgenommene Verarbeitungsschritte begründet wird.

3. Nachweisverfahren

Das Umsetzungskonzept unterscheidet drei Zeitpunkte für die Ausgestaltung des Nachweisverfahrens:

- (1) Start des Wertschöpfungsbonus zum 1. Juli 2027 auf Grundlage einer Herstellererklärung,
- (2) ab 2028 zusätzliche Hinterlegung bzw. Verlinkung konkreter Nachweise im Wärmeerzeugerportal (WEP) und
- (3) eine erneute Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung nach Verabschiedung des Industrial Accelerator Act (IAA).

Der BWP spricht sich hingegen dafür aus, dauerhaft auf eine baureihenbezogene, rechtsverbindliche Herstellererklärung im WEP abzustellen. Dieses Verfahren entspricht dem Grundprinzip des europäischen Zollrechts, nach dem Unternehmen den nichtpräferenziellen Ursprung ihrer Waren eigenverantwortlich bestimmen und die hierfür erforderlichen Unterlagen und Kalkulationen vorhalten. Der Unionszollkodex sieht demgegenüber keine generelle Verpflichtung vor, für jedes einzelne in Verkehr gebrachte Produkt regelmäßig einen unabhängig zertifizierten Ursprungsnachweis erstellen zu lassen.

Von den Unternehmen kann und sollte erwartet werden, dass sie für die deklarierten Produkte beziehungsweise Produktbaureihen eine nachvollziehbare Ursprungskalkulation vorhalten und diese bei begründeten Zweifeln offenlegen können. Eine materielle Prüfung solcher Kalkulationen durch BAFA oder Ombudsstelle wäre allerdings nur eingeschränkt möglich. Hierfür müssten unter anderem Stücklisten, Ursprungs- und Wertangaben zu Komponenten sowie weitere vertrauliche Unternehmensdaten eingesehen und zollrechtlich bewertet werden.

Verhältnismäßigkeit zwischen Prüfindensität und Fördervollzug: Wenn Hersteller bereits eine rechtsverbindliche Erklärung abgeben und falsche Angaben förderrechtliche Konsequenzen haben, müsste ein regelmäßiger Dritt-Nachweis für jedes Produkt einen erkennbaren zusätzlichen Kontrollnutzen bringen. Gegenüber Kontrollen in Stichproben oder bei Zweifelsfällen entstünden ansonsten erhebliche Kosten, ohne die Missbrauchssicherheit entsprechend zu erhöhen.

Übergangsphase ab 1. Juli 2027

In der Übergangsphase sollte die Herstellererklärung alternativ auf

- die vom BMWF festgelegte technische Definition des Fertigungsortes
und alternativ
- den nach dem europäischen Zollrecht bestimmten nichtpräferenziellen Ursprung

gestützt werden können.

Für die zollrechtliche Bestimmung wären die für Wärmepumpen einschlägigen Kriterien – insbesondere Tarifsprung (CTH) oder Wertregel – maßgeblich; die Regelungen zu Minimalbehandlungen und wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Verarbeitungsschritten flankieren diese Ursprungsbestimmung.

Soweit das BMWF für den technischen Nachweis auf HP Keymark oder gleichwertige Zertifizierungen abstellt, sollte sich die Gleichwertigkeit auf die Abbildung der für den Wertschöpfungsbonus relevanten Fertigungsschritte und Produktionsstandorte stützen.

Die Möglichkeit, bereits ab Beginn der Übergangsphase alternativ das europäische Zollrecht anzuwenden, hätte mehrere Vorteile: Unternehmen könnten frühzeitig ein dauerhaft tragfähiges Verfahren nutzen; die Übergangskriterien wären nicht strenger als die späteren Anforderungen; zugleich würden zusätzliche Zertifizierungs- und Auditkapazitäten in der Einführungsphase vermieden.

Prüfung bei Zweifelsfällen

Entstehen begründete Zweifel an der Richtigkeit einer Herstellerdeklaration, sollte zunächst eine Plausibilitätsprüfung über Ombudsstelle und BAFA erfolgen. Bei erhärtetem Verdacht könnten anschließend geeignete Nachweise angefordert werden.

Für den technischen Fertigungsort kommen vorhandene Zertifizierungsunterlagen oder auf Werksaudits beruhende Prüfberichte in Betracht, soweit sie die relevanten Fertigungsschritte tatsächlich abdecken.

Für den zollrechtlichen Ursprung können insbesondere verbindliche Ursprungsauskünfte, IHK-Ursprungszeugnisse oder andere unabhängige Prüfbestätigungen herangezogen werden. Hinzu kommt die alternative Möglichkeit der Bestätigung durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer oder eine Prüfungsgesellschaft. Die Prüfung der Kriterien könnte einem vom BMWV vorgegebenen Standard folgen.

Nach Verabschiedung des IAA sollte sich die Herstellererklärung auf die dann maßgebliche europäische Ursprungsdefinition konzentrieren. Dabei ist insbesondere zwischen nichtpräferenziellem und präferenziellem Ursprung sowie gegebenenfalls abweichenden Regeln für Partnerstaaten zu unterscheiden.

Bewertung einer Ausweitung bestehender bzw. Einführung zusätzlicher Zertifizierungssysteme

In der AG-Sitzung vom 10. September hat das BMWV vorgeschlagen, den Nachweis des Ursprungs auch längerfristig an einer technischen Definition des Fertigungsorts festzumachen. Ausgangspunkt wären weiterhin Endmontage, Befüllen und Endprüfung des Kältemittelkreislaufs, gegebenenfalls ergänzt um weitere technische Kriterien. Als Nachweis wird eine Erweiterung bestehender Zertifizierungen, insbesondere HP Keymark, oder die Einführung eines zusätzlichen Zertifikats erwogen.

Der BWP sieht sowohl eine Zertifizierung solcher erweiterten technischen Kriterien als auch eine Zertifizierung der zollrechtlichen Ursprungskalkulation selbst kritisch.

a) Zertifizierung technischer Fertigungskriterien

Dieser Ansatz würde voraussetzen, dass aus dem Zollrecht zunächst eine technische Definition bestimmter ursprungsbegründender Fertigungsschritte abgeleitet wird. Bereits hierbei bestehen erhebliche Zweifel. Das nichtpräferenzielle Ursprungsrecht stellt nicht dauerhaft auf bestimmte Produktionsschritte einer Wärmepumpe ab, sondern auf den jeweiligen Ursprungstatbestand. Für Wärmepumpen kommen insbesondere Tarifsprung und wertbezogene Kriterien in Betracht. Eine technische Produktionsdefinition kann deshalb allenfalls eine Operationalisierung darstellen; sie darf nicht zu einem eigenständigen, vom Zollrecht abweichenden Ursprungstatbestand werden.

Hinzu kommen erhebliche praktische Hürden. Bestehende Zertifizierungen wie HP Keymark oder Eurovent dienen primär der Prüfung technischer Produkteigenschaften und der Überwachung definierter Fertigungsbedingungen. Die vom BMWV erwogene zusätzliche Feststellung, welche konkreten Fertigungsschritte an welchem Standort durchgeführt werden, ist bislang nicht Bestandteil dieser Zertifizierung in der für den Wertschöpfungsbonus erforderlichen Tiefe.

Eine entsprechende Erweiterung würde daher zunächst ein neues oder wesentlich erweitertes Prüfschema erfordern. Darin müssten die zusätzlichen Fertigungskriterien definiert, Auditverfahren festgelegt und Regeln für Produktfamilien, Standortänderungen und Produktionsänderungen

entwickelt werden. Diese Regularien müssten anschließend in den zuständigen Gremien der Zertifizierungssysteme abgestimmt und von den Zertifizierungsstellen umgesetzt werden.

Da sich damit der Gegenstand der bestehenden Zertifizierung wesentlich erweitern würde, wäre voraussichtlich auch eine Erweiterung des jeweiligen Akkreditierungsumfangs nach EN ISO/IEC 17065 erforderlich. Neben Kosten und Zeitaufwand stellt sich dabei insbesondere die Frage nach den verfügbaren Kapazitäten der Akkreditierungsstellen und Zertifizierer.

Sollten zudem nicht nur neu gelistete Produkte, sondern auch bereits bestehende Zertifikate für tausende gelistete Wärmepumpen angepasst werden müssen, entstünde innerhalb kurzer Zeit ein erheblicher zusätzlicher Audit- und Zertifizierungsbedarf. Angesichts der begrenzten Laufzeit der geltenden BEG-Richtlinie erscheint der Aufbau eines solchen zusätzlichen Systems weder administrativ noch wirtschaftlich verhältnismäßig.

Schließlich bestehen erhebliche Zweifel, ob eine dauerhaft technische Definition bestimmter Fertigungsschritte mit dem späteren IAA vereinbar wäre. Insbesondere ein wertbezogenes Ursprungskriterium kann durch unterschiedliche Produktionsstrukturen erfüllt werden. Eine Festlegung auf bestimmte Fertigungsschritte würde daher Produktionsweisen privilegieren, die für den zollrechtlichen Ursprung nicht zwingend maßgeblich sind, und andere gleichwertige Wertschöpfungsmodelle benachteiligen.

b) Zertifizierung der zollrechtlichen Ursprungskalkulation

Davon zu unterscheiden wäre ein Zertifizierungssystem, das nicht bestimmte Fertigungsschritte, sondern unmittelbar die zollrechtliche Ursprungskalkulation eines Produkts oder einer Baureihe überprüft.

Auch hierfür sieht der BWP keine Notwendigkeit eines regelmäßigen Zertifizierungsverfahrens. Unternehmen müssen den Ursprung ihrer Produkte eigenverantwortlich bestimmen und die zugrunde liegenden Unterlagen vorhalten. Ein zusätzlicher Zertifizierer müsste im Wesentlichen dieselben Daten – etwa Stücklisten, Zolltarifpositionen, Ursprung und Werte relevanter Vormaterialien sowie gegebenenfalls Ab-Werk-Preise – erneut prüfen.

Ein solches Verfahren würde sensible Unternehmensdaten in erheblichem Umfang gegenüber Auditoren offenlegen und bei einer großen Zahl von Produkten dauerhafte Prüf- und Aktualisierungsprozesse auslösen. Lieferanten-, Preis- oder Komponentenänderungen könnten regelmäßig neue Prüfungen erforderlich machen. Dem stünde gegenüber einer rechtsverbindlichen Herstellererklärung mit gezielter Kontrolle in Zweifelsfällen nur ein begrenzter zusätzlicher Erkenntnisgewinn gegenüber.

Empfehlung des BWP

Der BWP empfiehlt daher ab 2028 eine rechtsverbindliche, baureihenbezogene Herstellererklärung auf Grundlage einer standardisierten und prüffähig vorzuhaltenden Ursprungskalkulation. Eine vertiefte unabhängige Prüfung sollte grundsätzlich auf begründete Zweifelsfälle beschränkt bleiben.

Grundlage sollte ein vom BMWF unter Beteiligung der Fachverbände festgelegtes, mit dem UZK und später dem IAA kompatibles Prüfschema sein. Dieses sollte eine standardisierte Ursprungskalkulation für Produktbaureihen ermöglichen und den administrativen Aufwand auf ein vertretbares Maß begrenzen.

In Stichproben und begründeten Zweifelsfällen könnte ein unabhängiger, qualifizierter Prüfer bestätigen, dass die Ursprungskalkulation nach dem vorgegebenen Verfahren erstellt wurde und die zugrunde liegenden Daten – insbesondere Stücklisten, Ursprung und Werte relevanter Komponenten – anhand geeigneter Unterlagen geprüft wurden. Ob hierfür insbesondere Wirtschaftsprüfer oder andere qualifizierte Stellen in Betracht kommen, sollte noch abschließend geklärt werden.

5. Ombudsstelle

Der Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V. bewirbt sich um die Ausrichtung der Ombudsstelle. Die vom BWP repräsentierten Unternehmen erreichen eine Marktabdeckung von rund 95 Prozent der in Deutschland abgesetzten Wärmepumpen. und verfügt damit über einen breiten Zugang zum Markt. Zugleich hat sich der BWP in den vergangenen Monaten intensiv mit Fragen der Ursprungsbestimmung, Ursprungskalkulation und Nachweisführung befasst. Hierzu steht der Verband unter anderem im engen Austausch mit den Zollexperten von PwC (Daniel Kaiser, Senior Manager, Customs, Excise & International Trade). Über den europäischen Dachverband EHPA ist der BWP zudem in die laufenden Beratungen zum Industrial Accelerator Act (IAA) eingebunden.

Fachliche Informations- und Kontaktstelle für Industrie

Der BWP versteht die Ombudsstelle nicht allein als nachgelagerte Schlichtungsstelle, sondern auch als fachliche Anlaufstelle für die praktische Umsetzung des Wertschöpfungsbonus. In der Vorbereitungsphase sollte sie deshalb dazu beitragen, das Wertschöpfungskriterium, die erforderlichen Deklarationen und mögliche Nachweise gemeinsam mit Ministerium, BAFA und Marktteilnehmern weiter zu konkretisieren. Darüber hinaus sollte sie Hersteller und Inverkehrbringer über die geltenden Anforderungen informieren und bei Auslegungs- und Anwendungsfragen beratend unterstützen.

Unterstützung der gegenseitigen Marktkontrolle

Mit Inkrafttreten des Wertschöpfungsbonus zum 1. Juli 2027 läge die Hauptaufgabe der Ombudsstelle nach diesem Verständnis in der gegenseitigen Marktkontrolle. Sie nimmt Hinweise entgegen, wonach Marktteilnehmer die geltenden Wertschöpfungs- oder Nachweiskriterien möglicherweise nicht oder nicht vollständig erfüllen. Nach einer ersten Plausibilitätsprüfung soll die Ombudsstelle das betroffene Unternehmen anhören und bei Bedarf bei der Zusammenstellung und Einordnung geeigneter Nachweisunterlagen unterstützen.

Die Ombudsstelle selbst trifft dabei keine förderrechtliche Entscheidung. Diese verbleibt beim BAFA. Die Ombudsstelle bereitet den Sachverhalt fachlich auf, dokumentiert die wesentlichen Erkenntnisse und steht dem BAFA bei Rückfragen vermittelnd und fachlich unterstützend zur Verfügung. Ziel ist es, Zweifelsfälle möglichst frühzeitig, transparent und mit geringem Verwaltungsaufwand zu klären und förmliche Verwaltungsverfahren auf solche Fälle zu beschränken, in denen eine einvernehmliche oder fachlich eindeutige Klärung nicht gelingt.