

Wärmewende in Niedersachsen

## Impulse zur Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für den Ausbau der Nah- und Fernwärme

Für das bundesweite Gelingen der Wärmewende müssen zahlreiche Gesetze und Verordnungen verlängert, novelliert und neu geschaffen werden. Dabei sollte zeitlich gestaffelt vorgegangen werden.

### 1. Kurzfristige Maßnahmen bis Sommer 2025

#### 1.1 Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz verlängern und Evaluierung schnellstmöglich beginnen

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) ist aktuell für den Ausbau der Nah- und Fernwärme das bei Weitem wirksamste Fördergesetz. Es hat nicht nur Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen im Fokus, sondern auch Nah- und Fernwärmenetze, -speicher und Power-to-Heat-Anlagen, mit denen abgeregelter Strom ins Wärmesystem integriert werden kann.

Das Gesetz war bis zur letzten Bundestagssitzungswoche im Januar in seiner Laufzeit auf die Inbetriebnahme von Anlagen bis Ende 2026 begrenzt. Da zwischen Planung, Beschluss und endgültiger Inbetriebnahme meist mehr als zwei Jahre nötig sind, bremste die zeitliche Begrenzung der Förderung bereits heute die Dynamik des Fernwärmearausbaus, da sie keine ausreichende Investitionssicherheit bot. Mit der jetzt beschlossenen Verlängerung des KWKG bis 2030 wurde nun eine wichtige Maßnahme beschlossen, die wir sehr begrüßen.

Die Verlängerung kann jedoch nur eine kurzfristige Übergangslösung darstellen. Die im Gesetz vorgesehene Evaluierung, die 2022 hätte erscheinen müssen, sollte schnellstmöglich umgesetzt werden. Der Monitoringbericht dient als Grundlage für die strategische Weiterentwicklung des KWKG, welches in der nächsten Legislaturperiode entschlossen angegangen werden muss (vgl. 2.3).

**Vorschlag 1:** Erstellung des verpflichtenden KWKG-Monitoringberichtes (ab Juni 2025).

#### 1.2 Bundesförderung effiziente Wärmenetze gesetzgeberisch absichern

Die Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW) fördert seit 2023 das Erstellen von Transformationsplänen, Betriebs- und Investitionskosten. Das Programm ist, für sich genommen, gut gestaltet, jedoch chronisch unterfinanziert (vgl. Urteil zum Klima- und Transformationsfonds), gesetzlich nicht abgesichert und läuft Mitte 2028 aus. Eine Verfestigung und Erhöhung der Förderung könnte – in Kombination mit attraktiven Förderkrediten (vgl. Kapitel 1.3) – eine bezahlbare leitungsgebundene Wärmeversorgung gewährleisten, sowohl in ländlichen als auch städtischen Wärmemetzgebieten. Folgende Alternativen wären zielführend:

**Vorschlag 2A:** Verfestigung und schrittweise Erhöhung der BEW-Förderung auf bis zu 3 Mrd. Euro p.a.

**Vorschlag 2B:** Überführung der BEW-Förderung in ein gesetzlich abgesichertes Wärmefördergesetz.

**Vorschlag 2C:** Eine Kombination aus haushalts- und umlagefinanzierter Förderung, um einen sicheren Förderrahmen für die Transformation der Fernwärme zu schaffen.

**Vorschlag 3:** Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung (ETS/BEHG) anteilig zweckgebunden für Wärmewende verwenden.

### 1.3 Solide Finanzierungsgrundlage für Nah- und Fernwärme schaffen

Für die Umsetzung der Energie- und Wärmewende sind erhebliche Investitionen der Energiewirtschaft erforderlich. Die Gleichzeitigkeit der Investitionen wie auch die Höhe der notwendigen Finanzmittel stellen eine enorme Herausforderung dar. Um den Wärmeausbau in dem für die Klimaziele notwendigen Umfang umsetzen zu können und gleichzeitig sozialverträgliche Preise zu erreichen, sind weitreichende Förderoptionen auf Bundes- und Landesebene unverzichtbar. Dabei gilt es, mehrere Maßnahmen schnell zu implementieren, um eine passgenaue Unterstützung zu gewährleisten und beim Umbau zu einer klimafreundlichen Fernwärmeverversorgung keine Zeit zu verlieren. Erfahrungen aus der Praxis zeigen zudem, dass es für eine solide Kalkulation inklusive eines fairen Wärmepreises für alle Anschlussnehmer mehrere Ankerkunden mit einem erhöhten Wärmedarf braucht.

**Vorschlag 4:** Die Bundes- und Landesgesetzgeber prüfen die Implementierung attraktiver Finanzierungsmöglichkeiten über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder über die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen (NBank). Zielführend sind Sonderprogramme mit Förderkrediten, deren Konditionen unter dem marktüblichen Zinssatz liegen, und Angebote, die eine langfristige Tilgung über mehrere Jahrzehnte (ca. 40 bis 50 Jahre) verlässlich und kostengünstig ermöglichen.

**Vorschlag 5:** Die Kommunen und das Land Niedersachsen mit ihren öffentlichen Liegenschaften sollten vermehrt das Signal senden, dass sie als Ankerkunden bereitstehen. Dies schafft in vielen Fällen eine solide Kalkulationsgrundlage, bei der sich Privatkunden für einen angemessenen Wärmepreis anschließen können.

### 1.4 Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW) – Richtlinie praxisgerecht auslegen

In den vergangenen Monaten hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mehrere Entscheidungen zur Auslegung der BEW-Förderrichtlinie getroffen, die nicht praxisgerecht sind und die Umsetzung von Wärmewendeprojekten verzögern und gefährden, u.a.:

- Bei vielen förderfähigen Wärmeerzeugungsanlagen werden die Erlöse der Wärmelieferung durch das BAFA systematisch überschätzt. Dadurch schrumpft die „Wirtschaftlichkeitslücke“, die als Deckel für die Fördersumme fungiert. Die daraus resultierende Kürzung der Förderquote gefährdet die Umsetzung, z.B. von Tiefengeothermie-Projekten.
- Bei Tiefengeothermie-Projekten werden wesentliche Bestandteile der Investitionskosten nicht als förderfähig anerkannt, z.B. die Kosten der Bohrstromlieferung.
- Bei Projekten mit Abwärme, die bspw. aus einer thermischen Abfallbehandlungsanlage stammt, wird die Abwärme nicht als „unvermeidbar“ anerkannt und kann daher nicht im Rahmen einer BEW-Förderung genutzt werden. Dadurch geht ein großes Potenzial an Abwärme ungenutzt in die Luft, obwohl die Einbindung einer Wärmepumpe technisch sehr gut möglich wäre. Im novellierten KWKG und im Wärmeplanungsgesetz ist dieser Sachverhalt bereits adressiert. Hier wurden die Worte „industrielle Abwärme“ durch „unvermeidbare Abwärme“ ersetzt. Für die BEW sollte es hier zu einer Angleichung kommen.

- Die Förderung von Power-to-Heat-Anlagen zur Nutzung von erneuerbarem Strom sollte in die BEW-Förderung mit aufgenommen werden, um einen Anreiz für Investitionen in die Dekarbonisierung der Spitzenlast zu bieten.

**Vorschlag 6:** Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) erteilt dem BAFA die Anweisung, Förderrichtlinien sachgerecht auszulegen.

Daneben muss ein Ziel sein, die Bearbeitungszeiträume deutlich zu verkürzen, da Bewilligungen derzeit oft weit über ein Jahr andauern. Auf dieser Grundlage können keine gesicherten Finanzierungskonzepte erstellt werden, da Preise, Angebote und Verfügbarkeiten sich in diesen Zeiträumen stark verändern können.

**Vorschlag 7:** Schaffung eines vereinfachten, standardisierten und digitalisierten Antragsprozesses, um Förderzusagen in unter 3 Monaten zu erreichen.

## 2. Mittelfristig (ab Herbst 2025 bis 2026)

### 2.1 Novelle der AVBFernwärme-Verordnung

#### 2.1.1 Refinanzierbarkeit von Investitionen sicherstellen

Der Umbau der FernwärmeverSORGUNG ist kapitalintensiv und erfordert Investitionen in Milliardenhöhe. Angesichts der enormen Zukunftsaufgabe muss es gelingen, dass die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) ein Regelwerk bereitstellt, welches es den Versorgern ermöglicht, Investitionen vorzunehmen und die Refinanzierung sicherzustellen.

- Wärmeversorger sollten ihre Preise einseitig anpassen können, wenn nachweislich höhere Erzeugungskosten durch Netzausbau oder Dekarbonisierungsmaßnahmen entstehen – auch unabhängig von den Vorgaben zur Preisänderungsklausel (siehe § 24a Entwurf AVBFernwärmeV, Juli 2024).
- Bezuglich der Preisänderungsklauseln wäre zudem die Möglichkeit einer stärkeren Gewichtung des Kostenelements bis zu 70 Prozent und eine damit einhergehende geringere Gewichtung des Marktelelements zielführend. Das spiegelt die erforderlichen Investitionen in die Wärmewende und damit die tatsächliche Kostenstruktur der Wärmenetzbetreiber besser wider. Relevant ist das insbesondere in Netzen, die bereits transformiert sind oder sich in der Transformation zu erneuerbaren Energien oder Abwärme befinden. Hier kann ein zu hoher Anteil des Marktelements (bspw. Wärmepreisindex), das sich bisher noch weitestgehend an fossilen Brennstoffen orientiert, zu negativen Auswirkungen für die Kunden führen.

#### 2.1.2 Transparenz und Verständlichkeit durch Novelle steigern

Die Themen Akzeptanz und Transparenz der Fernwärme sind Gradmesser des zukünftigen Erfolgs. Deshalb gilt es zu berücksichtigen, dass sich Fernwärmesysteme z.T. erheblich unterscheiden und eine Vergleichbarkeit komplex ist, weil unterschiedlichste Erzeugungsformen und Netzgrößen zum Einsatz kommen und jede Kommune individuelle Kosten veranschlagt. Folgende Ansätze könnten die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit erhöhen:

- einheitliche Stichtage für Preisanpassungen

- Reduzierung auf fünf Formelbestandteile
- Einheitliche Benennung der Formelbestandteile und Einführung eines Glossars. Gegenwärtig werden bspw. Leistungs- und Grundpreis synonym genutzt, was die Verständlichkeit erschwert.
- Konzentration auf zentrale, aktuelle Indizes, die nachvollziehbar und öffentlich zugänglich sind (z.B. Statistisches Bundesamt, Destatis). Die Nutzung von Wärmepreisindizes sollte verpflichtend sein. Diese Indizes bilden zunehmend den erhöhten Einsatz von erneuerbaren Energien in Wärmenetzen ab.

**Vorschlag 8:** Der Verordnungsentwurf aus Juli 2024 war ausgewogen und setzte die richtigen Impulse. Dieser könnte Grundlage für eine Novellierung darstellen (Beginn nach Sommerpause 2025) und die Interessen des Verbraucherschutzes sowie der Energiebranche gleichermaßen berücksichtigen.

## 2.2 Novellierung der Wärmelieferverordnung im Zeitalter erneuerbarer Energien

Die Novellierung der Wärmelieferverordnung (WärmeLV) ist ein wesentlicher Faktor, um die Bedingungen für eine klimafreundliche Wärmeversorgung voranzubringen. Eine Anpassung kann zu einer Förderung und Vereinfachung der Umstellung auf FernwärmeverSORGUNG in Mietwohngebäuden führen. Zudem bietet die Novellierung die Chance, Rechtssicherheit für Gebäudeeigentümer: innen zu schaffen, indem ein Anschluss an Fernwärmenetze ohne rechtliche Hürden ermöglicht wird.

### 2.2.1 Kostenvergleich nach Wärmelieferverordnung auf erneuerbaren Energien ausrichten

Die WärmeLV gilt für Gebäude, die von einer Zentralheizung auf eine neue Wärmelösung umgerüstet werden. Dafür werden die Verbräuche der zurückliegenden drei Jahre mit den spezifischen Kosten aus der letzten Abrechnung verwendet und mit den in diesem Zeitraum berechneten Kosten für Nah- und Fernwärmekosten verglichen. Der Vergleich ist nicht korrekt, da die Investitionskosten bei den Nah- und Fernwärmekosten enthalten sind, aber bei der vorhandenen Wärmeerzeugungsanlage nicht berücksichtigt werden.

Vermietende dürfen jedoch für die Erstvertragslaufzeit (i. d. R. 5 Jahre) die jährlichen Mehrkosten der Nah- und Fernwärme nicht umlegen, unabhängig von der Entwicklung der Gas- und Fernwärmepreise. In der aktuellen Form verhindert die Verordnung einen Wechsel auf eine klimafreundliche Wärmeversorgung mittels Fernwärme, die sich zunehmend aus erneuerbaren Energien und Abwärme zusammensetzt.

### 2.2.2 Wärmeplanung ganzheitlich betrachten und Gesetze sinnvoll verknüpfen

Die Wärmeplanung ist hoheitliche Aufgabe der Kommunen. Mit dem Instrument des Wärmeplanungsgesetzes (WPG) definieren diese, mit welcher Technologie sie die Transformation zu einer klimaneutralen Wärmeversorgung 2045 sicherstellen wollen. Die kommunale Wärmeplanung ist die Richtschnur für den Weg zur Klimaneutralität und sollte auch als kosteneffizienteste Lösung betrachtet werden. Diese gilt es nun mit der WärmeLV sinnvoll zu verknüpfen und zu ergänzen:

- In Gebieten, in denen es nach der kommunalen Wärmeplanung eine Empfehlung für Wärmenetzgebiete gibt, sollte beim Umstieg auf Fernwärme der Kostenvergleich nach Wärmelieferverordnung entfallen.

- Wird eine andere Wärmelösung gewählt oder existiert noch keine kommunale Wärmeplanung, so sollte für den Vergleich eine Einschätzung für die Zukunft auf Basis von bundeseinheitlichen Annahmen (beispielsweise CO<sub>2</sub>-Kosten) berücksichtigt werden.
- In die Gesamtbetrachtung der Kosten sollten ausschließlich aktuelle und tatsächliche Betriebs- und Investitionskosten einfließen, um eine tatsächliche Vergleichbarkeit für die kosteneffizienteste Lösung sicherzustellen.

**Vorschlag 9:** Der Verordnungsentwurf liegt im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums der Justiz (BMJ). In der letzten Legislaturperiode sind aus dem Ministerium keine Impulse für eine Novellierung der WärmeLV ausgegangen. Zur Beschleunigung des Verfahrens sollte eine End-to-End-Verantwortung im federführenden BMWK erfolgen, in dem auch weitere wärmerelevante Gesetzgebungsverfahren verantwortet werden.

**Vorschlag 10:** Zeitgleiche Bearbeitung der WärmeLV und der AVBFernwärmeV und Abstimmung beider Verordnungen aufeinander (Beginn nach Sommerpause 2025, Fertigstellung Winter 2025/26).

Um die Kosteneffizienz der einzelnen Wärmeplanungen gewährleisten zu können, hilft ein Blick über die kommunalen Grenzen hinaus. Eine Vielzahl an unterschiedlichen Wärmekonzepten, als Ergebnis aus den einzelnen Wärmeplanungen, darf keinen ineffektiven und teuren Ausbau paralleler Infrastrukturen auslösen (Biogas, Wasserstoff, Geothermie, etc.). Einzelne Wärmenetze können auch über kommunale Grenzen hinweg sinnvoll sein und sollten nicht aus dem Blick geraten.

**Vorschlag 11:** Die Landesregierung sollte eine Art „Overlay-Masterplan“ für den Wärmebereich koordinieren. Dies könnte bspw. aus der KEAN oder bundesweit über die dena mit dem KWW heraus gesteuert werden.

## 2.3 Strategische Weiterentwicklung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (ab 2026)

Auf Grundlage des KWKG-Monitoringberichts (vgl. 1.1) ist zu analysieren und zu diskutieren, ob und wie die Wärmeförderungsarchitektur zukunftssicher aufgestellt werden kann. Im Zentrum des neuen Gesetzes steht die kostengünstige Erreichung der Klimaneutralität 2045. Um die deutschen Klimaschutzziele sicherzustellen, muss die KWK-Förderung mit einer Perspektive bis 2035 ausgestaltet sein.

Das umlagefinanzierte KWKG bietet den Vorteil, den Bundeshaushalt nicht zu belasten. Insbesondere in Zeiten, in denen der Bundeshaushalt unter erheblichem Druck steht und das Bereitstellen ausreichender Fördermittel nicht gesichert erscheint, schafft das KWKG damit Investitions- und Planungssicherheit. Je umfangreicher die Förderung von erneuerbarer Wärme (und unvermeidbarer Abwärme) sowie der Ausbau der Wärmenetze und die Errichtung von Wärmespeichern über das KWKG organisiert wird, desto geringer fällt der Finanzierungs- und Fördermittelbedarf aus dem Bundeshaushalt aus.

**Vorschlag 12:** Weiterentwicklung des KWKG unter den klimapolitischen Zielvorgaben (ab 2026) mit Perspektive bis 2035, u.a. Entfristung der Wärmenetzförderung.

### **3. Langfristig Weiterentwicklung (ab 2027/28)**

Mit der Diskussion um die Einführung eines Kapazitätsmarktes im Stromsektor (vgl. Kraftwerkssicherheitsgesetz, KWSG) könnten sich auch Perspektiven für KWK-Anlagen eröffnen. Denkbar ist eine mögliche Verlagerung des Erzeugungsteils in einem Kapazitätsmechanismus (eigenes KWK-Segment mit stromunabhängiger Förderung) und eine in einem Gesetz verlässlich zusammengezogene Förderung von Infrastruktur (heute KWKG) und Erzeugung (BEW). Diese Debatte gilt es eng und konstruktiv zu begleiten.

Darüber hinaus liegt spätestens Mitte 2028 in allen Kommunen Deutschlands eine kommunale Wärmeplanung vor. Sicherlich ein geeigneter Zeitpunkt, die individuellen Fahrpläne nebeneinander zu legen und auszuwerten. Diese Auswertung bietet eine gute Grundlage, um neue Förderinstrumente für städtische und ländliche Räume zu diskutieren.

**Vorschlag 13:** Prüfung einer Überführung in ein eigenständiges Segment im Kapazitätsmechanismus und Evaluation der bundesweiten kommunalen Wärmepläne.

#### **Ansprechpartner:in für Rückfragen**

##### **enercity AG**

Lobbyregisternummer: R001981

Lars Velser

Public Affairs Manager

[Lars.Velser@enercity.de](mailto:Lars.Velser@enercity.de)

##### **EWE AG**

Lobbyregisternummer: R001058

Alexander von Essen

Konzernbeauftragter Landespolitik Niedersachsen

[AlexandervonEssen@ewe.de](mailto:AlexandervonEssen@ewe.de)