

Stellungnahme

der Landesgruppe Berlin/Brandenburg des
Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW)

zum Referentenentwurf für ein
"Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes (EWG Bln)"
vom 26. Oktober 2020

Datum der Stellungnahme: 12. November 2020

BDEW-Landesgruppe Berlin/Brandenburg
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
Telefon: (030) 300199 – 2211
E-Mail: info@bdew-bb.de
www.bdew-bb.de

Der BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Stromabsatzes, gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland. In der BDEW-Landesgruppe Berlin/Brandenburg sind mehr als 100 Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft beider Bundesländer organisiert.

Vorbemerkung

Der Klimawandel ist ein weltweites und gesamtgesellschaftliches Problem, so dass der damit verbundenen Herausforderung nur in regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Zusammenarbeit mit den Kräften aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen begegnet werden kann. Die Energie- und Wasserwirtschaft bekennt sich zum Klimaschutz und unterstützt das Ziel der Bundesregierung. Bereits im Jahr 2009 hat sich der BDEW als Vertretung der deutschen Energiewirtschaft zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 eine CO₂-neutrale Energieversorgung zu gewährleisten.

1 Zusammenfassung

Grundsätzlich begrüßen wir die Zielsetzung, die Berliner Klimaschutzpolitik an neue Entwicklungen anzupassen und die Vorbildrolle der öffentlichen Hand beim Klimaschutz zu stärken und mit konkreten Maßnahmen zu untersetzen. Dabei halten wir es für unverzichtbar, bereits bestehende oder absehbare Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene zu berücksichtigen und die auf Landesebene bereits erfolgreich beschrittenen Wege fortzusetzen und zu unterstützen.

Die geplante Änderung des Berliner Energiewendegesetzes erstreckt sich auf Bereiche, wie z. B. die Regulierung der Fernwärme, die jedoch an anderer Stelle bereits hinreichend geregelt bzw. bewusst nicht geregelt sind. Gerade in diesem Bereich zeigt die bereits laufende Dekarbonisierungsstrategie in Berlin deutliche Erfolge, die an die bestehenden Rahmenbedingungen geknüpft sind und somit eine stabile Planungssicherheit für die zu tätigen Investitionen benötigen. Zusätzliche spürbare Klimaeffekte wären vor allem durch gesamtsystemische Optimierung der Fernwärme zu erreichen, nicht jedoch durch einen Durchleitungs- oder Einspeisungszwang. Eine Regulierung der Fernwärmenetze würde zu einer keiner veränderten Verbesserung der Klimaeffekte führen, sondern ausschließlich durch Investitionsunsicherheiten und zusätzlichen bürokratischen Aufwand CO₂-Reduktionen konterkarieren und definitiv zur Verzögerung der Berliner Wärmewende führen.

Mit Blick auf die Gas- und Stromnetze möchten wir darauf hinweisen, dass es hier erhebliche technische Unterschiede zu den Fernwärmenetzen gibt, so dass deren rechtliche Rahmenbedingungen weder für die Fernwärmenetze geeignet noch auf diese übertragbar sind. Die Erfahrungen der Landesregulierungsbehörden und Bundesnetzagentur (BNetzA) zeigen, dass Fernwärme-, Gas- und Stromnetze nicht vergleichbar sind und das technische Netze keinen Einfluss auf die CO₂-Emissionen haben.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen liegen jenseits der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer zum Klimaschutz und der kartellrechtlichen Regelungshoheit zu Zugangsfragen für Infrastruktureinrichtungen - sogenannter marktbeherrschender Unternehmen - und führen zu einem „nationalen Flickenteppich“.

Wir schlagen vor, den Entwurf zur Novellierung des Berliner Energiewendegesetzes grundlegend zu überarbeiten und stärker an den bestehenden Rahmenbedingungen und den erreichten Zielen und Wegen auszurichten, damit die Maßnahmen effektiver umgesetzt und zusätzliche Anreize zum Klimaschutz geschaffen werden können. Erhebliche Zweifel bestehen an der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin, da bereits der Bund hiervon Gebrauch gemacht hat. Das betrifft vor allem die geplanten Regulierungsvorgaben für die Fernwärme, die darüber hinaus den Klimaschutz auch eher gefährden würden. Die §§ 22-27 (Abschnitt 7) sind deswegen zu streichen.

2 Hintergrund

I. Der Wärmemarkt ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der klimapolitischen Ziele des Landes Berlin

Das Ziel der Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, das Land Berlin mit seinen öffentlichen und privaten Unternehmen sektorenübergreifend zu CO₂-Einsparungen zu verpflichten, wird aus Sicht der in der Landesgruppe Berlin/Brandenburg des BDEW zusammengeschlossenen Unternehmen grundsätzlich begrüßt und bereits seit dem Jahr 2009 stringent verfolgt. Somit wird in Berlin bereits heute eine CO₂-neutrale Energieversorgung für das Jahr 2050 in den Blick genommen, die eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 95 Prozent gegenüber dem Vergleichswert aus dem Jahr 1990 vorsieht. Neben dem Pariser Übereinkommen, den europäischen und bundespolitischen gesetzlichen Vorgaben, ist mit dem Berliner Energiewendegesetz (EWG Bln) das Ziel der 95%-Minderung rechtsverbindlich festgeschrieben. Über diese gesetzlichen Vorgaben hinaus formuliert das Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm (BEK 2030), als zentrales Instrument der Berliner Klimaschutzpolitik, integrierte Ansätze und enthält rund 100 Klimaschutzmaßnahmen, die durch die Unternehmen der Berliner Energie- und Wasserwirtschaft erarbeitet und umgesetzt werden.

Das Land Berlin ist auf gutem Weg, das Ziel einer Emissionsreduktion um 40% bis 2020 zu erreichen. Entscheidend trägt dazu die überproportional hohe Emissionsminderungsleistung im Umwandlungssektor und namentlich die Minderung in der Energie- und Fernwärmeversorgung bei. Lagen 1990 die CO₂-Emissionen noch bei 13,3 mt, konnten diese im Mittel der letzten drei Jahre auf 5,2 mt gesenkt werden, was einer Reduktion von rund 60% entspricht. Im Einzelnen wurde zum Beispiel bei der Wärmeerzeugung die Verbrennung der Braunkohle bereits im Mai 2017 eingestellt und die Stilllegung der mit steinkohlebefeuerten Kraftwerke Reuter (Reuter Block C im Jahr 2019 und Reuter West in den Jahren (2028/2029) und Moabit (ca. 2026) sukzessive eingeleitet. Damit soll bis spätestens 2030 in Berlin eine kohlefreie Wärmeerzeugung durch Energy-from-Waste, Power-to-Heat, Großwärmepumpen, Biomasse, Geothermie und hoch effiziente Gas-KWK bereitgestellt werden. Für die zu tätigen Investitionen ist allerdings ein stabiler und verlässlicher Gesetzesrahmen unerlässlich.

Neue Instrumente, wie z. B. Dekarbonisierungsfahrpläne, die durch die Wärme- und Energieversorger vorgelegt werden sollen, im EWG festzuschreiben, kann zu größerer Transparenz und Planungssicherheit auf allen Seiten führen. Dazu bedarf es allerdings auch der Unterstützung des Landes bei der Umsetzung von Maßnahmen. Auf Landesebene einen Mindestanteil von Wärme aus erneuerbaren Energien und aus Abwärme vorzugeben, ist allerdings nicht erforderlich. EU und Bund treiben mit ihren Maßnahmen bereits die Dekarbonisierung des Wärmesektors einschließlich der Fernwärmesysteme zielgerichtet voran:

- EU: REDII Art. 24 Abs. 4, Art. 23 Abs.1; Europäischer Emissionshandel (ETS)
- Bund: Nationaler Energie- und Klimaplan (NECP), Gebäudeenergiegesetz (GEG), Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (KVBG), Kraft-Wärmekopplungsgesetz (KWKG), Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), Förderprogramm Wärmenetze 4.0 und Bundesprogramm Effiziente Wärmenetze (BEW)

Vor diesem Hintergrund regelt bzw. plant kein anderes Bundesland in Deutschland die Einführung eigenständiger landesrechtlicher Regelungen hinsichtlich Durchleitung und Einspeisung oder Schaffung einer Landesregulierungsbehörde in Bezug auf Fernwärme.

II. Einordnung der vorgesehenen Änderungen im EWG Bln im Kontext bereits bestehender Vorgaben von EU, Bund und Ländern

Entwicklung auf Europäischer Ebene

Mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) wird die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, u. a. im Wärmesektor (Art. 23 RED II), bis zum Jahr 2030 unionsweit geregelt. Schrittweise sollen damit die Dekarbonisierungsziele durch die Mitgliedsstaaten erreicht werden. Da es für die Zielerreichung wichtig ist, dass eine höchstmögliche Flexibilität für die nationale Umsetzung im Wärmemarkt gewährleistet wird, hat der europäische Gesetzgeber keine näheren Umsetzungsvorgaben für die technologie- und brennstoffoffene Ausgestaltung der Dekarbonisierung formuliert, sondern dies den Mitgliedsstaaten überlassen.

Entwicklung auf Bundesebene

Die Bundesregierung arbeitet bereits an der Umsetzung der europäischen Dekarbonisierungsziele. Aller Voraussicht nach wird der Bundesgesetzgeber dabei von einer sektorspezifischen Durchleitung und Regulierung der Fernwärme absehen, sondern in Fernwärmenetzen eine jährliche Erhöhung des Wärmeanteils aus Erneuerbare-Energien bzw. Abwärme festlegen. Dies würde auch der bisherigen Positionierung der Bundesregierung entsprechen.

Entwicklung auf Länderebene und im Land Berlin

Auf Landesebene gibt es bislang keine weiteren Konkretisierungen dieser Ziele, die der Bundesgesetzgeber zunächst in Umsetzung der Regelungen der RED II genauer definieren wird.

Auch sieht kein Bundesland den Bedarf für eine Regulierung der Fernwärmenetze. Daher wurde bisher auch keine eigene Regulierungsbehörde für den Fernwärmesektor eingerichtet. In Frage stünde darüber hinaus aus Sicht des BDEW die Gesetzgebungskompetenz hierfür auf Landesebene (siehe Abschnitt III - Rechtliche Einschätzung).

Mit dem im EWG Bln vorgesehenen „Monitoringbericht zur Umsetzung des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms“ werden bereits heute die CO₂-Einsparungsziele fortwährend durch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz dokumentiert und dem Berliner Abgeordnetenhaus vorgelegt. Eine isolierte Betrachtung des Fernwärme-

Sektors widerspricht dem Gedanken eines Rahmengesetzes, da damit die Auswirkungen anderer Bereiche auf das Klima, z.B. klimaschädliche Ölheizungen, vernachlässigt würden. Es ist festzuhalten, dass die Entwicklung der CO₂-Emissionen im Land Berlin bereits durch flankierende Maßnahmen aus dem BEK 2030 gestützt und auch über zusätzliche weitergehende Fördermaßnahmen finanziert werden muss. So gibt es zum Beispiel in der Bundesförderung bei arttypischen denkmalgeschützten Gebäuden keine Anreize zum Austausch von ineffizienten Ölheizungen gegenüber fossilfreien Erdgasheizungen, da hier eine Förderung nur über einen Erzeugungsmix aus Erneuerbare-Energie-Anlagen vorgesehen ist, der denkmalseitig im Erscheinungsbild ausgeschlossen ist. Hier könnte die Landesregierung beispielgebend mit einer Berliner Zuschussförderung „CO₂-Denkmal“ die Investitionsbarrieren für die Hauseigentümer abbauen und die landesbezogenen CO₂-Emissionen senken. An diesem Beispiel wird sichtbar, dass ausschließlich die Wärmeerzeugung ein CO₂-Minderungspotential hat und mit einer Regulierung der Fernwärmenetze kein unmittelbarer Einfluss auf die Erzeugungsstruktur genommen werden kann.

III. Einschätzung zu einzelnen Regelungen des Entwurfs

Abschnitt 6, Energie § 19

Mit § 19 werden Prüf- und Nutzungspflichten mit dem Ziel einer verstärkten Nutzung Erneuerbarer-Energien in und an öffentlichen Gebäuden neu geregelt. Das übergeordnete Ziel der Nutzung Erneuerbarer-Energien sieht der BDEW positiv, gerade Liegenschaften der öffentlichen Hand sollten eine Vorbildfunktion erfüllen.

Absatz 3 regelt eine Nutzungspflicht von Solaranlagen – im Sinne des Gesetzes entweder Photovoltaik- oder Solarthermie-Anlagen – für den Neubau öffentlicher Gebäude. Absatz 4 erweitert diese Pflicht auf die Dächer öffentlicher Bestandsgebäude, die dem Gesetz nach bis zum 31.12.2024 mit Solaranlagen auszurüsten sind. Der BDEW weist darauf hin, dass beim Neubau von Gebäuden die Nutzung von gebäudenah erzeugtem Strom und/oder Solarthermie planerisch in der technischen Gebäudeausrüstung berücksichtigt werden und eine effiziente Nutzung der Erneuerbaren-Energien sichergestellt werden kann. Bei öffentlichen Bestandsgebäuden, insbesondere älterer Baualtersklassen, liegen jedoch oftmals keine gebäudetechnischen Voraussetzungen vor, um solare Wärme effizient nutzen zu können. Der BDEW spricht sich daher dafür aus, ausschließlich die Nutzung von Photovoltaik-Anlagen für Bestandsgebäude zu fokussieren.

Abschnitt 7 Fernwärme §§ 22-27

Einschätzung zum Klimaschutz -

Keine Verbesserungen für das Klima durch Regulierung!

Die geplante Anschluss- und Durchleitungspflicht für Wärme aus Erneuerbaren-Energien (EE) würde dem Klimaschutz im Gebäudesektor nicht dienlich sein. Im Vergleich zu anderen Heiztechnologien und Brennstoffen lässt eine solche Verpflichtung EE-Wärme in der Fernwärme nicht automatisch wirtschaftlich werden. Sie würde eher kontraproduktiv wirken, da solche Verpflichtungs-Regelungen das bereits schwierige Investitionsumfeld für die weitere Dekarbonisierung der Fernwärme zunehmend verschlechtern würden. Die Transformation der leitungsgebundenen Wärmeversorgung macht in den nächsten Dekaden Investitionen in Höhe von dreistelligen Millionenbeträgen erforderlich. Neben der Umstellung der Wärmeerzeugung auf klimaschonende Technologien wie Power-to-Heat, Großwärmepumpen, Solarthermie und Geothermie, werden auch die Einbindung von Abwärme sowie der Umbau der Netze und Hausanschlussstationen eine wichtige Rolle spielen. Für diese langfristigen Investitionen, die zu einem Teil bereits eingeleitet worden sind, braucht es verlässliche und stabile rechtliche Rahmenbedingungen. Verpflichtungen, die im Ergebnis nicht zu mehr EE in der Fernwärme führen würden, wirken dem entgegen.

Vielmehr ist es im Sinne der Erreichung der Klimaschutzziele Berlins nun dringend nötig, die vom Bundeswirtschaftsministerium geplante „Bundesförderung effiziente Wärmenetze“ (BEW) schnell nutzbar zu machen. Sie ist finanziell so auszustatten (1 Mrd. Euro/a) und mit praxisgerechten Förderrichtlinien bis mindestens zum Jahr 2030 anzulegen, dass beispielsweise Anschlussleitungen zum Anschluss von EE-Wärmeerzeugern oder Abwärmequellen an das Fernwärmenetz wirtschaftlich darstellbar werden. Auch ist die Verwendung von nachhaltiger fester Biomasse zur Erzeugung von höher temperierter Wärme zur Abdeckung der Winterspitzenlast in der BEW zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten auch erneuerbare und dekarbonisierte Gase mit einbezogen werden. Über dieses neue Förderprogramm für Fernwärmeversorger in ganz Deutschland kann auch in Berlin die Dekarbonisierung der Fernwärme wesentlich beschleunigt werden. Die BEW trägt damit entscheidend zur Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudesektor – vor allem in Städten (wie auch Berlin) bei. Neuerliche Verpflichtungen würden dagegen hemmend für grüne Fernwärme wirken.

Werden die Projekte für grüne Fernwärme über das KWKG und die BEW wirtschaftlich darstellbar, so kann es – wie im Übrigen auch heute schon – zu bilateralen Verträgen zwi-

schen dem Fernwärmeversorger und Anbietern von EE-Wärme und/oder Abwärme kommen. Diese bilateralen Geschäftsbeziehungen auf Grundlage von wirtschaftlichen Konstellationen für beide Parteien stellen sich regelmäßig schneller, vermehrt und dauerhafter ein, als dies mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Fall ist.

Rechtliche Einschätzung

Keine Landeszuständigkeit

Die Einführung einer Regulierung auf Landesebene stößt auf begründete rechtliche Zweifel. Die Regulierung im Bereich der Daseinsvorsorge – derzeit im Strom und Gas – fußt auf dem allgemeinen Kartellrecht, das bundeseinheitlich geregelt ist. Als spezialgesetzliche Ausprägung enthält das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) kartellrechtliche Vorgaben zur Regulierung des Strom- und Gasbereichs. Der Gesetzgeber des EnWG hat bei dessen Erlass die Zuständigkeit des Bundes ausdrücklich klargestellt:

- *Drucksache 13/7274, Seite 13*

„Das neue Gesetz regelt [...] die besondere staatliche Aufsicht über die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft. Es ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Eine bundesgesetzliche Regelung des Ordnungsrahmens für Strom und Gas ist im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich, und zwar sowohl zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit (Artikel 72 Abs. 2 GG). [...] Unterschiedliche Entwicklungen [...] auf Grund unterschiedlichen Landesrechts wären dabei nicht hinnehmbar. [...] Mit der jetzt getroffenen Regelung hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz abschließend ausgeschöpft, so dass für zusätzliche Gesetzgebung durch die Länder gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG kein Raum bleibt.“

Soweit das EnWG im Strom- und Gasbereich die Einrichtung einer Landesregulierungsbehörde zulässt (§ 54 EnWG), liegt in deren Zuständigkeit auch nur die Vollziehung von Bundesrecht und nicht von landesrechtlichen Sonderregelungen. Grundsätzlich hat jedes Bundesland danach eine eigene Regulierungsbehörde für die Regulierung des Strom- und Gasbereichs vorzuhalten. Das Land Berlin hat diese Aufgabe auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland per Organleihe an die Bundesnetzagentur übertragen, die ohnehin für Netzbetreiber mit mehr als 100.000 angeschlossenen Kunden und bundeslandübergreifende Netzbetreiber zuständig ist. Somit verfügt das Land Berlin auch nicht über das Fachpersonal im erforderlichen Umfang. Das

Land Brandenburg hatte zunächst eine eigene Landesregulierungsbehörde eingerichtet, sich dann aber für die kostengünstigere Organleihe bei der BNetzA entschieden. Bei Ländern, die diese Organleihe nicht mehr wahrnehmen wollten, dauerte es bis zu 3 Jahre, um das entsprechende Fachpersonal in eine neu einzurichtende und handlungsfähige Regulierungsbehörde zu rekrutieren.

Im Bereich der Wärmeversorgung bedarf es darüber hinaus auch – anders als im Strom- und Gasbereich – keiner Regulierung. Auch das hat der Gesetzgeber des EnWG bereits erkannt:

- *Drucksache 13/7274, Seite 13*
„Der Anwendungsbereich des Gesetzes [des Vorgängergesetzes aus dem Jahr 1935] wird beibehalten. Eine Ausdehnung auf andere Energieträger als Elektrizität und Gas - insbesondere Fernwärme - ist nicht vorgesehen.“

Zum einen hat der Bundesgesetzgeber mit dieser bewussten Entscheidung gegen eine spezialgesetzliche Regulierung von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass der Bereich der Fernwärme damit nach wie vor dem allgemeinen Kartellrecht unterliegt. Auch im Bereich des Kartellrechts machte der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des GWB abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch. Darin geregelt ist unter anderem auch der Zugang zu Infrastrukturen. Demnach kann nach ganz überwiegender Rechtsauffassung bereits heute ein Durchleitungsanspruch für jede Art von Wärme auf Grundlage des bundesgesetzlich geregelten Kartellrechts geltend gemacht werden (siehe nachfolgend). Ein diesen Regelungsgegenstand konkretisierendes Landesgesetz dürfte folglich unzulässig sein. Konkretisierungen eines Bundesgesetzes kann nur der Bundesgesetzgeber selbst vornehmen, sofern er nicht selbst im Bundesgesetz eine Länderkompetenz eröffnet, was hier jedoch nicht der Fall ist.

Zugang zu Fernwärmenetzen durch § 19 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ermöglicht

Hinsichtlich des Zugangs zu Fernwärmenetzen ist darauf hinzuweisen, dass es hierfür mit § 19 GWB bereits eine entsprechende Netzzugangsregelung gibt. Nach § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB läge seitens eines Fernwärmenetzbetreibers ein missbräuchliches Verhalten vor,

wenn dieser sich weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen zu gewähren, wenn es dem anderen Unternehmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem vor- oder nachgelagerten Markt als Wettbewerber tätig zu werden. Eine Ausnahme hiervon läge nur dann vor, wenn der Fernwärmenetzbetreiber nachweist, dass die Mitbenutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Dies zeigt, dass es – ungeachtet der Unzulässigkeit landesspezifischer Regelungen – rechtlich auch gar keine Notwendigkeit für eine entsprechende Vorschrift gibt, die diese bundeseinheitlich geltenden Vorgaben überlagert.

Bundeskartellamt - Regulierung nicht geboten

Dass es keinen Bedarf für eine Regulierung der Fernwärme gibt, hat auch das Bundeskartellamt ausdrücklich festgestellt. Die Bundesregierung hat sich der Empfehlung des Bundeskartellamtes angeschlossen, wonach eine Regulierung der Fernwärme zu keinem wesentlich verbesserten Erzeugungs- und Preisergebnis führen würde:

- *Sektoruntersuchung Fernwärme BKartA 2012, Rdn. 17*
„Eine Entflechtung und Regulierung der Wärmenetze hält das Bundeskartellamt hingegen nicht für geboten. Im Gegensatz zu Strom und Gas, kann Wärme praktisch nicht überregional von einem Netzgebiet in ein anderes geliefert werden. Auch sind Wärmenetze grundsätzlich als in sich geschlossene Systeme mit bedarfsoptimierter Wärmeerzeugung konzipiert. Netzzugänge durch Dritte im Sinne einer Durchleitung von Wärmemengen an eigene Kunden werden daher jedenfalls in bereits bestehenden Wärmenetzen auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Vor diesem Hintergrund würde eine generelle Entflechtung von Netzbetrieb, Wärmeerzeugung und -vertrieb allenfalls marginale wettbewerbliche Verbesserungen mit sich bringen. Dem stünden erhebliche administrative Kosten und möglicherweise Synergieverluste gegenüber.“
- *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2011/2012 und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs 17/13675*
„Eine Regulierung der Wärmenetze hält das Bundeskartellamt hingegen nicht für geboten. Im Gegensatz zu Strom und Gas kann Wärme praktisch nicht überregional von einem Netzgebiet in ein anderes geliefert werden. Durchleitungen von Fernwärme, die die Marktstellung des etablierten Versorgers schwächen könnten, gestalten sich wegen des in sich abgeschlossenen Wärmekreislaufs technisch und ökonomisch schwierig. Netzzugänge durch Dritte im Sinne einer Durchleitung von Wärmemengen an eigene Kunden werden daher jedenfalls in bereits bestehenden Wärmenetzen auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Vor diesem Hintergrund würde eine generelle Entflechtung

von Netzbetrieb, Wärmeerzeugung und -vertrieb wohl nur marginale wettbewerbliche Verbesserungen mit sich bringen. Dem stünden erhebliche administrative Kosten und möglicherweise Synergieverluste gegenüber. Auch in europäischen Staaten, in denen ein viel höherer Versorgungsgrad mit Fernwärme besteht, gibt es im Gegensatz zu Strom und Gas kein spezielles Durchleitungsregime für Fernwärme.“

Technische Einschätzung

Aus technischer Sicht ist festzuhalten, dass Fernwärmeversorgungssysteme geschlossene Kreislaufsysteme sind, d. h. Vor- und Rücklauf hängen zusammen. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Fernwärmenetze werden ganzheitlich optimiert, d.h. Kraftwerke und Netze werden zusammen auf den Wärmebedarf optimiert. Würde zusätzliche Wärme von Dritten in die Netze eingespeist, so führte dies zu einer reduzierten Auslastung der vorhandenen Anlagen und Gefährdung der Refinanzierung. Es käme zu einer Verteuerung und damit würde die Fernwärmeversorgung im Wettbewerb mit Öl und Gas um Wärmekunden zurückfallen. Nur wenn gleichzeitig neue Wärmekunden hinzukämen, ließe sich dieser Effekt vermeiden.
- Fernwärmeversorgungssysteme sind im Unterschied zu Gas- und Stromnetzen kleinere lokale Systeme mit jeweils nur wenigen Wärmeerzeugern.
- Fernwärmesysteme wurden und werden als lokale, einheitlich zusammenwirkende Systeme aus Erzeugung, Transport und Abnahme ausgebaut und ökologisch und ökonomisch aufeinander optimiert.
- Fernwärme steht im Wettbewerb mit anderen Wärmeversorgungslösungen (Öl, Gas, Pelletheizung, Wärmepumpen, etc.)
- Die Erzeugerleistungen unterliegen durch temperaturbedingte Effekte (verursacht durch die Fließgeschwindigkeit) einer erhöhten Zahl von Einflussgrößen im Vergleich zur Situation in anderen Versorgungstechniksystemen.
- Die Wärmeträgermedien von Fernwärmeverteilnetzen (Wasser oder Dampf) verfügen aufgrund ihrer gegenüber anderen Medien (Strom/Gas) unterschiedlichen physikalischen und chemischen Eigenschaften über ein Alleinstellungsmerkmal. Neben Druck und Temperatur betrifft dies auch die chemische Zusammensetzung und den Aggregatzustand.
- Um die Versorgungssicherheit nicht zu gefährden, muss zwingend vor Anbindung einer zusätzlichen Einspeisung geprüft werden, ob das vorhandene Fernwärmesys-

tem angesichts der sich mit der Einspeisung verändernden technischen Parameter (Druck, Temperatur etc.) mit der eingespeisten Wärme noch sicher betrieben werden kann. Diese Werte werden sich auch im Laufe der Zeit verändern, weswegen diese Werte nicht langfristig angegeben werden können.

- Bedingt durch netztechnische Restriktionen (Fließrichtung, Druck, Temperatur des Trägermediums) ist bei Fernwärmenetzen keine beliebige Einspeisung und Durchleitung (Ort und Menge) möglich.

Auf Grund der o.g. technisch-wirtschaftlichen Komplexität der Fernwärmesysteme spricht sich die Bundesregierung (BT-Drucks. 17/13675, S. IX Tz. 74), aber auch die BNetzA (BNetzA, Regulierung von Wasserstoffnetzen, Juli 2020, S. 68) gegen sektorspezifische Regelungen im Fernwärmebereich aus. Es ist nicht ersichtlich, warum die Argumente und Fakten nicht auch für die Fernwärmesysteme in Berlin gelten und es ist daher davon auszugehen, dass die im EWG vorgeschlagenen Regelungen zur Regulierung das politisch sinnvolle Ziel „Klimaneutralität bis 2050“ eher schwieriger zu erreichen scheinen lassen.

Transparenz von Fernwärmedaten

Bereits die europäischen Regelungen der RED II und der Energieeffizienz-Richtlinie (EED) enthalten zahlreiche Transparenzvorgaben für die Fernwärmeversorgungsunternehmen, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Auch dies erfolgt jedoch bundeseinheitlich durch den hierfür zuständigen Bundesgesetz- bzw. Bundesverordnungsgeber, somit bedarf es auf Landesebene, in Form des vorgeschlagenen § 24 im Entwurf des EWG, keiner weiteren Sonderregelung.

Art. 24 RED II enthält bereits neue Informationspflichten für den Wärmeversorger. Endverbraucher sollen demnach Informationen über die Energieeffizienz und den Erneuerbaren-Energien-Anteil in leicht zugänglicher Form (auf der Website des Unternehmens) erhalten.

In der EED ist in den Artikel 9 a-c, 10a und 11a sowie im Anhang VIIa geregelt, dass künftig die Abrechnungs- u. Verbrauchsinformationen auf dem tatsächlichen Verbrauch oder den Werten der Heizkostenverteiler basieren, den historischen Verbrauch angeben und elektronisch mit der Rechnung übermittelt werden müssen. Wenn – verpflichtend – fernauslesbare Zähler oder Heizkostenverteiler installiert worden sind, sind die Informationen perspektivisch monatlich zu übermitteln. Sie können auch über das Internet zur Verfügung gestellt und so oft aktualisiert werden, wie es die Messgeräte zulassen.

Als Mindestinformationen sollen die aktuellen Preise und der tatsächliche Verbrauch oder die Gesamtwärmekosten und Werte der Heizkostenverteilung bereitgestellt werden, Informationen über den verwendeten Brennstoffmix und die damit verbundenen jährlichen Treibhausgasemissionen, eine Beschreibung der verschiedenen Steuern, Abgaben und Tarife sowie ein Vergleich des aktuellen Energieverbrauchs der Endverbraucher mit dem Verbrauch für den gleichen Zeitraum des Vorjahres in grafischer Form, wetterbereinigt für Heizung und Kühlung. Des Weiteren sollen Kontaktinformationen über Endkundenorganisationen, Energieagenturen o.ä. mit der Rechnung weitergegeben werden, einschließlich Internetadressen, bei denen weitere Informationen u.a. über verfügbare Energieeffizienzmaßnahmen, vergleichende Endverbraucherprofile und technische Spezifikationen erhältlich sind, ebenso wie Informationen über einschlägige Beschwerdeverfahren, Bürgerbeauftragte oder alternative Streitbeilegungsmechanismen. Schließlich sollen Vergleiche mit einem durchschnittlichen normalisierten oder vergleichbaren Endnutzer derselben Benutzerkategorie zur Verfügung gestellt bzw. ausgewiesen werden.

Es ist davon auszugehen, dass bei Erlass der europäischen Vorgaben bereits eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen Informationsbedarf auf der einen Seite und dem Interesse der Unternehmen an einem bürokratisch zu bewältigenden Aufwand sowie dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf der anderen Seite stattgefunden hat. Nicht erkennbar ist, warum diese Interessensabwägung nun auf Landesebene einer anderen, neuen Bewertung unterliegen sollte.

Zudem steht einerseits zu befürchten, dass sich überlagernde, unterschiedliche Vorgaben an die Unternehmen zum einen auf europäischer sowie auf Bundesebene und zum anderen auf der Landesebene zu einem unnötigen und ungerechtfertigten Aufwand bei den Unternehmen führen würde. Andererseits könnte die dadurch hervorgerufene Diversität an zu veröffentlichenden Daten auch beim Kunden eher zu mehr Verwirrung als zu mehr Erkenntnissen führen.

Ansprechpartner:

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.,
Landesgruppe Berlin/Brandenburg
Reinhardstraße 32, 10117 Berlin
Tel.: (030) 300199-2200, info@bdew-bb.de
Geschäftsführer: Ralf Wittmann
Tel.: (030) 300199-2201, wittmann@bdew-bb.de
Fachbereichsleiter Strom/Fernwärme: Edgar Terlinden
Tel.: (030) 300199-2220, terlinden@bdew-bb.de