



STÄDTETAG
BADEN-WÜRTTEMBERG



ZUKUNFT DER STADTWERKE IN DER WÄRMEWENDE

POSITIONSPAPIER
STAND MAI 2023

IMPRESSUM

Städtetag Baden-Württemberg

Geschäftsstelle
Dezernat I (Finanzen, Umwelt, Verkehr, Europa)
Königstraße 2
70173 Stuttgart

ANSPRECHPARTNERIN

Dr. Susanne Nusser
E susanne.nusser@staedtetag-bw.de
T 0711 22921-10

www.staedtetag-bw.de



twitter.com/StaedtetagBW



facebook.com/StaedtetagBW

Fotonachweise:

*Titel-, Rückseite, Seite 4: iStock
Seite 6: Christiane Conzen*

INHALT

ROLLE DER WÄRMEWENDE BEIM KLIMASCHUTZ	4
HERAUSFORDERUNG WÄRMENETZBAU	5
ERFORDERLICHE WEICHENSTELLUNGEN – RECHTSRAHMEN FÜR EINE ZEITENWENDE IM WÄRMEMARKT	5
FINANZIERUNG DER WÄRMEWENDE	6
UMGANG MIT BESTEHENDER GASINFRASTRUKTUR	6
STRATEGIEDIALOG KLIMAWANDEL	7

ROLLE DER WÄRMEWENDE BEIM KLIMASCHUTZ

Knapp 50% des Endenergiebedarfs in Baden-Württemberg werden für die Erzeugung von Wärme benötigt (Heizung, Warmwasser, Prozesswärme). Auf dem Weg hin zur Klimaneutralität im Jahr 2040 kommt der CO₂-neutralen Wärmeversorgung daher eine entscheidende Rolle beim Klimaschutz und der Energiewende zu.

Der Krieg in der Ukraine hat dabei in den letzten Monaten deutlich vor Augen geführt, in welchem Maße dieser Bereich von Gas und Öl

abhängig ist. Mit der Umstellung von Öl-Zentralheizungen oder Gas hin zur Nutzung von Industrieabwärme, Abwasserabwärme oder Solarthermie macht eine Stadt oder Gemeinde einen riesigen Schritt hin zur Klimaneutralität. Anders als bei Öl-Zentralheizungen benötigt diese Art der Wärmeversorgung jedoch Leitungen. Hier können und müssen die Kommunen eine aktive Rolle übernehmen. Mit Frist zum 31. Dezember 2023 sind die Stadtkreise und großen Kreisstädte in Baden-Württemberg verpflichtet, eine kommunale Wärmeplanung für ihr Stadtgebiet zu erstellen. Die große Herausforderung wird nun sein, diese Planungen rasch und flächendeckend baulich umzusetzen. Unerlässlich dafür ist ein flächendeckender Ausbau von Wärmenetzen.



HERAUSFORDERUNG WÄRMENETZBAU

In Neubaugebieten ist die Errichtung von Wärmenetzen vielfach schon heute Standard in den Kommunen. Die Leitung kann bei der Errichtung der Straße mitverlegt werden, was die Tiefbaukosten reduziert. Die Zahl der Abnehmer*innen, die ihre Wärme über das Wärmenetz beziehen werden, ist dabei zuverlässig zu kalkulieren. Das gilt im Besonderen, wenn sämtliche Grundstücke im Eigentum der Stadt stehen und sie diese jeweils im Paket mit einem Hausanschluss verkaufen kann – oder wenn die Stadt mit dem Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs für das Wärmenetz arbeitet. Damit ist die Finanzierung eines solchen Netzes von Anfang an gewährleistet.

Mit Schwierigkeiten verbunden – sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht – ist die Errichtung eines Wärmenetzes dagegen im Bestand. Hier entstehen hohe Tiefbaukosten, weil eigens für die Durchführung der Wärmeleitung die Straße aufgerissen werden muss. Zudem sind Bestandsgebäude bereits mit einer Heizung ausgestattet. Die Anlieger*innen werden zunächst nicht ohne weiteres bereit sein, die bestehende Heizung abzuschaffen und sich an das Wärmenetz anzuschließen. Inwiefern der Anschluss- und Benutzungszwang auf Landesebene sowie die Verpflichtung zum Heizen mit Erneuerbaren Energien auf Bundesebene die Anschlussquote signifikant erhöhen und den Ausbau damit beschleunigen werden, wird dabei stark von der Homogenität des zu erschließenden Gebiets abhängen.

Vielfach wird ein Gebiet durch ein Gasnetz erschlossen sein. In diesem Fall stehen auch die wirtschaftlichen Interessen des Gasnetzbetreibers / des Gaskonzessionärs dem Wärmenetzbau entgegen, da dieser Stand heute die Versorgung bis zum letzten Gaskunden garantieren muss.

Sehr hohen Anfangsinvestitionen stehen damit zunächst vielfach geringe Einnahmen gegenüber. Für diese Fälle der Übergangs- und Anschubfinanzierung benötigen die Kommunen attraktive Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten.

ERFORDERLICHE WEICHENSTELLUNGEN – RECHTSRAHMEN FÜR EINE ZEITENWENDE IM WÄRMEMARKT

Wichtig sind zum jetzigen Zeitpunkt, der eine Zeitenwende im Bereich der Wärmeversorgung markieren muss, die richtigen Weichenstellungen. Insbesondere sollte nicht derselbe Fehler wiederholt werden, der beim Breitbandausbau die Kommunen vor große Schwierigkeiten gestellt und den Ausbau gebremst hat, weil ihre Rolle in diesem Bereich zu lange ungeklärt war. Einerseits definiert das TKG den Breitbandausbau als marktwirtschaftliche Tätigkeit, andererseits besteht bei Privaten wie Gewerbetreibenden die klare Erwartungshaltung, mit einem schnellen Internetanschluss ausgestattet zu werden – als Quasi-Daseinsvorsorgeleistung. Dies führte bekanntermaßen zu der Situation, dass die Telekommunikationsunternehmen die wirtschaftlich zu erschließenden Gebiete für sich „herausgepickt“ haben, während der „Rest“, insbesondere im ländlichen Raum und den Randzonen der Verdichtungsräume von den Kommunen ausgebaut werden müssen, um für eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen.

Beim Ausbau der Wärmenetze muss daher unverzüglich geregelt werden, dass der Bau von Wärmenetzen als Ausprägung der Daseinsvorsorge originäre Aufgabe der Kommunen und ihrer Stadtwerke ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Wirtschaftlichkeit eines Wärmenetzes erst im Laufe der Zeit, wenn die bestehenden Heizungsanlagen im Erschließungsgebiet außer Betrieb genommen werden, darstellen lässt. Ähnlich wie in der Abfallwirtschaft müssen Vorsorgemaßnahmen gefördert und gebührenrechtlich abgesichert werden.

FINANZIERUNG DER WÄRMEWENDE

Um den flächendeckenden Ausbau rasch voranzubringen, bedarf es eines zielgerichteten Einsatzes der Mittel von Bund, Land und Kommunen. Die gewünschte und erforderliche Beschleunigungswirkung wird es nicht zum Null-Tarif geben können. Die meisten Kommunen werden zusätzliche Investitionen in den Klimaschutz nicht aus Rücklagen oder aus den laufenden Einnahmen decken können, sondern dazu eine Fremdfinanzierung benötigen. Bei vielen Städten und Gemeinden wird aber die jährliche Kreditermächtigung nach § 87 Gemeindeordnung bereits durch andere Maßnahmen (Schulsanierungen, Schulerweiterungen, Kita-Sanierungen, Kita-Ausbauten, Neuerschließung von Baugebieten, Wohnungsbaumaßnahmen, Maßnahmen der Städtebauförderung, Hochwasserschutzmaßnahmen und sonstige notwendige Investitionen in allen Bereichen der Daseinsfürsorge) ausgeschöpft sein.

Die Rechtsaufsichtsbehörden sollten daher bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und der damit verbundenen Betrachtung der kommunalen Fremdfinanzierungen nach Art der zu finanzierenden Maßnahme differenzieren und prüfen, ob neue Kreditaufnahmen über Gebühren oder durch sonstige zukünftige Einnahmen wieder refinanziert werden, was insbesondere bei Investitionen in den Klimaschutz (Einspeisevergütungen, Maßnahmen mit kurzen Amortisationszeiten, Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen) oftmals der Fall ist.

Die Anrechnung von solchen Kreditaufnahmen, die sich refinanzieren, auf den bisherigen Höchstbetrag der Kreditermächtigung verhindert vielfach neue Maßnahmen im Klimaschutz. Wenn sich die Kommunen beim Klimaschutz engagieren sollen, müssen ihnen dazu auch die notwendigen Fremdfinanzierungsmöglichkeiten eröffnet werden. Rechtsaufsichtsbehörden und Innenministerium argumentierten in diesem Kontext oftmals mit der Freiwilligkeit und leiten daraus eine Subsidiarität gegenüber Pflichtaufgaben ab. Angesichts der sich jetzt abzeichnenden Dringlichkeit des Wärmenetzausbaus sollte die Einbeziehung dieses Geschäftsbereichs in die kommunale Daseinsvorsorge auch eine Anerkennung als Pflichtaufgabe für diejenigen Kommunen nach sich ziehen, die diesen Bereich nicht in ein rechtlich selbständiges Stadtwerk ausgegliedert haben.

Nicht in allen Fällen werden auch unter diesen Voraussetzungen Städte und Gemeinden in der Lage sein, die notwendigen Anfangsinvestitionen für den flächendeckenden Ausbau der Wärmeversorgung in der Stadt aufzubringen. Hier braucht es weitere Förder- und Finanzierungsmodelle von Land und Bund. Eine wichtige Rolle spielen Förderprogramme wie die „Bundesförderung energieeffiziente Wärmenetze“ (BEW) oder die Landesförderung „Energieeffiziente Wärmenetze“. Der Städtetag hat in diesem Zusammenhang auf Landesebene einen „Kommunalen Investitionsfonds Klimaland Baden-Württemberg“ gefordert. Aus diesem heraus sollen die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, die großen klimawirksamen Maßnahmen auf kommunaler Ebene jetzt auch tatsächlich rasch anzugehen. Ziel ist eine klare Ausrichtung des Fonds bzw. der daraus zu finanzierenden Maßnahmen am größtmöglichen CO₂-Einsparpotential.

Ferner ist das Kommunalabgabengesetz anzupassen und durch einen passenden Gebührentatbestand zu ergänzen. Dabei kann dieser klimaschutzorientiert ausgestaltet werden. Gebührenmodelle wie die gespaltene Abwassergebühr und auch die diversen Bestandteile der Abfallbeseitigungsgebühren können hierfür beispielgebend herangezogen werden.

UMGANG MIT BESTEHENDER GAS-INFRASTRUKTUR

Zugleich braucht es eine Lösung für den Umgang mit der bestehenden Gas-Infrastruktur. Es bedarf eines Prozesses unter Beteiligung von Bund, Ländern, Kommunen und kommunalen Energieversorgern für die Transformation des gesamten Energiesystems, der die besondere Situation der Stadtwerke berücksichtigt. Für bestehende Netze ist zu definieren, ob sie weiter ausgebaut und wasserstofffähig ertüchtigt werden sollen, um als eine Art Backbone-Netz für den Transport von Wasserstoff bereit zu stehen. An anderer Stelle wird dagegen auf lange Sicht über einen Rückbau und die Abschreibung der Netze zu entscheiden sein.

Auf Bundes- wie Landesebene muss dafür der entsprechende rechtliche Rahmen geschaffen werden. Die Regulierung der Gasnetze und das



damit verbundene Konzessionsabgabeverfahren stehen dabei im Fokus, da dadurch vielerorts heute ein Ausbau von Wärmenetzen erschwert oder gar verhindert wird. Die Logik darf dabei nicht sein, dass auch die Wärmenetze in das System des Energiewirtschaftsrechts und der Regulatorik einbezogen werden. Vielmehr sollte vom Ergebnis her – was wäre eine gute Lösung für die CO₂-neutrale Wärmeversorgung vor Ort? – über eine mögliche Abschaffung der Konzessionsabgabe – mit entsprechender Kompensation – nachgedacht werden.

Für eine Vielzahl von Gasnetzen gilt, dass diese ihre Kosten (insbesondere Kapitalkosten) nicht bis Ende 2039 (Klimaneutralität ab 2040) komplett refinanzieren können, da die eigentliche Lebensdauer der Anlagen und damit der kalkulatorische Abschreibungszeitraum über 2040 hinausgeht. Hier bestehen verschiedene Lösungswege. Zum einen können Sonderabschreibungen genutzt werden, um die Kostendeckung der bereits getätigten Investitionen sicherzustellen. Dabei verbleibt aber zumindest das Problem der letzten Abschreibung: Wer trägt die letzten Kosten, wenn es keine Kunden mehr gibt, die beliefert werden?

Alternativ könnte die Abschreibungsdauer bis maximal Ende 2039 verkürzt werden. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich durch die Verkürzung der Abschreibungsdauer oder durch Sonderabschreibungen auch eine Erhöhung der Netzentgelte ergibt. Infolgedessen kann es zu einer Beschleunigung der Abnahme des Gasver-

brauchs kommen, was wiederum dazu führen könnte, dass die betroffene Gasleitung auch schon früher als 2040 außer Betrieb genommen wird. Neben der Verkürzung der Abschreibungsdauer gibt es weitere Ansätze zum Umgang mit den Restwerten der Gasleitungen, so wird etwa über Ausstiegsgebühren für Gaskunden, ex ante Zahlungen zur Reduzierung des Risikos von stranded Investments, cost-sharing Mechanismen und andere teilweise weitreichende Maßnahmen wie die Anpassung der Regulated Asset Base (RAB), wie dies schon teilweise in den Niederlanden umgesetzt wurde, diskutiert. Die Anpassung der Abschreibungsdauer hat gegenüber anderen Ansätzen vor dem Hintergrund der noch hohen Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Gasnachfrage den Vorteil, dass sie recht flexibel eingesetzt werden kann.

STRATEGIEDIALOG WÄRMEWENDE

Um die Wärmewende in den Städten und Gemeinden aktiv zu gestalten, bedarf es eines „Strategiedialogs Wärmewende“ zwischen Bund, Ländern, Kommunen und kommunalen Energieversorgern. Um die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Wandels bei gleichzeitigem Umbau des gesamten Versorgungssektors so gering wie möglich zu halten, müssen alle Ebenen in einer gemeinsamen Kraftanstrengung jetzt die richtigen Weichen stellen für den Weg hin zu Klimaneutralität im Jahr 2040/2045.



STÄDTETAG
BADEN-WÜRTTEMBERG



Städtetag Baden-Württemberg
Königstraße 2
70173 Stuttgart

T 0711 22921-0

E post@staedtetag-bw.de

www.staedtetag-bw.de

 twitter.com/StaedtetagBW

 facebook.com/StaedtetagBW