

KEA-BW
DIE LANDESENERGIEAGENTUR



KOMPETENZZENTRUM
Wärmewende

Anschluss- und Benutzungszwang für Wärmenetze in Bestandsgebieten: No-Go oder Allheilmittel?

Christian Kaiser

Nahwärme kompakt

Stuttgart, 22. Oktober 2024

1. Gesetzliche Rahmenbedingungen eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Wärmenetz

- Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang sind im Kommunalrecht üblich und allgemein akzeptiert, z.B. bei Wasserversorgung, Abwasserentsorgung oder Stromnetzanschluss zum Grundstück
- Vorteil für den Betreiber: 100% Anschlussquote
Vorteil für Kunden: Die Kosten für den einzelnen Anschluss sinken
Vorteil für alle: es ist volkswirtschaftlich sinnvoll.
- Auch in Neubaugebieten sind Anschluss- und Benutzungszwänge an Wärmenetze üblich.
- Aber: In Bestandsgebieten sind Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang an Wärmenetze bisher unüblich.
- Bereits § 16 EEWärmeG (2008) enthielt die Erlaubnis, einen Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ), sofern landesrechtlich erlaubt, auch aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes zu erlassen (heute in § 109 GEG).
- Die landesrechtliche Möglichkeit, die § 109 GEG voraussetzt, bestand in Baden-Württemberg bis zur Verabschiedung des „Gesetzes zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften“ vom 7. Februar 2023 nicht.

Mit Art. 5 dieses Gesetzes wurde § 11 der Gemeindeordnung BW um **Absatz 3** erweitert:

- Satz 1: „Die Gemeinden können durch Satzung [...] die Verwendung bestimmter erneuerbarer Energien für bestehende Gebäude [...] oder den Anschluss an Einrichtungen zur Versorgung mit Nah- und Fernwärme und deren Benutzung vorschreiben, wenn dies
 1. nach den örtlichen Verhältnissen zur Vermeidung von Gefahren, Umweltbelastungen oder unzumutbaren Belästigungen oder
 2. zur Sicherung der örtlichen Energieversorgung oder
 3. aus Gründen der Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere zum Schutz des Klimas und der allgemeinen Energieeinsparung gerechtfertigt ist.“
- Satz 2 definiert die „Erneuerbaren Energien“ als die in § 3 Absatz 2 GEG genannten Energien (schränkt aber gleich ein, dass Errichtung und Benutzung von PV-Anlagen nicht per ABZ geregelt werden darf).
- Satz 3 definiert gleich eine wichtige Einschränkung:
„Die Gemeinden haben in der Satzung Ausnahmen [...] vorzusehen, wenn deren Erfüllung [des Zwangs] wirtschaftlich oder aufgrund der bestehenden energetischen Qualität des Gebäudes unzumutbar ist.“

Verfassungsrechtliche Bezüge eines Anschluss- und Benutzungszwangs

Ein Anschluss- und Benutzungszwang greift möglicherweise in folgende Grundrechte ein:

- Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Absatz 1 GG)
- Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)
- Ggf. Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG).

Daneben muss eine Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang

- den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- den Grundsatz der Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG)
- sowie das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot

erfüllen.

2. Das Satzungsmuster und seine Handhabung in Bestandsgebieten

- Das Satzungsmuster für einen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Wärmenetz in Bestandsgebieten umfasst 35 Seiten als PDF.
- Die Satzung umfasst 11 Paragraphen
- Zu jedem Paragraphen wird
 - ein Vorschlag des Satzungstextes
 - ein Vorschlag der Begründung
 - ein Anwendungshinweis, der die rechtlichen Zusammenhänge und den Abwägungsspielraum erläutert (der nicht Bestandteil der Satzung wird) angeboten.

Die Kommune muss alle Paragraphen und ihre Begründungen an die örtlichen Gegebenheiten anpassen.

mazars

Satzungsmuster

für einen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Nah- oder Fernwärmenetz in Baden-Württemberg

Mit dem nachfolgenden Satzungsmuster wird den Gemeinden in Baden-Württemberg ein Instrument zur Verfügung gestellt, um auf der Grundlage der gesetzlichen Satzungsermächtigung in § 11 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, GBl. S. 581, berichtigt S. 698, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Stiftungsgesetzes für Baden-Württemberg und weiterer Vorschriften vom 27. Juni 2023, GBl. S. 229 (**GemO BW**) sowie im Einklang mit den verfassungsrechtlichen und sonstigen gesetzlichen Anforderungen einen Anschluss- und Benutzungszwang für eine Nah- oder Fernwärmeversorgung in einem bestimmten Gebiet zu normieren und dadurch insbesondere einen wirtschaftlichen Betrieb dieser Versorgung zu ermöglichen.

Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass es sich bei diesem Satzungsmuster lediglich um ein Musterbeispiel mit dem Rechtsstand zum 15. Dezember 2023 handelt, wie eine entsprechende Satzung gestaltet werden könnte. Sie ist nicht dazu bestimmt, eins zu eins übernommen zu werden, sondern bedarf der Anpassung an die in der jeweiligen Gemeinde vorgehenden individuellen Gegebenheiten. Wichtige, bei einer solchen Satzung zu beachtende Vorgaben können sich insbesondere aus der Wärmeplanung nach dem zum 1. Januar 2024 in Kraft tretenden Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz – WPG) vom 20. Dezember 2023, BGBl. 2023 I Nr. 394, verkündet als Art. 1 Gesetz vom 20. Dezember 2023, BGBl. 2023 I Nr. 394 (**WPG**) ergeben.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurde der im Falle des Erlasses einer entsprechenden Satzung dem Satzungstext mittels eines A. Allgemeinen Teils und eines B. Besonderen Teils anzufügende Begründungstext zu den einzelnen Satzungsvorschriften in diesem Satzungsmuster jeweils direkt an den Text der jeweiligen Satzungsvorschrift angefügt, ebenso die jeweiligen diesbezüglichen Anwendungshinweise zu den einzelnen Vorschriften. Im Falle des Erlasses einer entsprechenden Satzung wäre der Vorschriftenteil und der Begründungsteil jeweils im Ganzen gesondert zu fassen und Ersterer dem Letzteren voranzustellen. Die Anwendungshinweise gehören nicht in die Satzung, sondern sind nur für die Verwaltung bestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) vom 23. Juli 2013, GBl. S. 229, zuletzt geändert durch Art. 30 Satz 2 Gesetz zum Erl. eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften vom 7. Februar 2023, GBl. S. 26 (**KSG BW**) formulierte im Oktober 2021 erstmals die Verpflichtung

- Eine Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang kann nur für Wärmenetze verhängt werden, die als „**öffentliche Einrichtung**“ betrieben werden (d.h. Eigenbetrieb der Gemeinde oder Firma mit überwiegend öffentlicher Beteiligung).
- Wird das Wärmenetz von einer privatrechtlichen Firma betrieben, kann eine Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang nur erlassen werden, wenn sich die Kommune über einen **Betreibervertrag** wesentliche Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten auf Preisgestaltung und Versorgungssicherheit verschafft.
- Aus einem Anschluss- und Benutzungszwang resultiert im Umkehrschluss auch ein Anschluss- und Benutzungs**recht**. Das bedeutet, dass ein:e Grundstückseigentümer:in prinzipiell auch einen Anschluss verlangen kann, der für den Betreiber unwirtschaftlich ist.

Entscheidungs- bzw. Abwägungsbedarf der Gemeinde **vor** Erlass einer Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang

- Die Kommune muss vor Erlass der Satzung folgende Sachverhalte prüfen:
 - besteht überhaupt ein öffentliches (Regelungs-)bedürfnis nach § 11 Absatz 1 Satz 1 GemO BW?
 - fördert der Anschluss- und Benutzungszwang die Erreichung der beabsichtigten Ziele, z.B. Reduktion von Gefahren, der Umweltbelastungen und der Emissionen?
 - Oder gibt es andere Mittel, die die gesetzten Ziele mit gleicher Intensität und im gleichen Tempo, aber mit weniger intensiven Eingriffen in die Grundrechte erreichen?
 - Wird das Wärmenetz durch einen **kommunalen Eigenbetrieb** betrieben oder ist der Betreiber **mehrheitlich in öffentlicher Hand**?
Falls nein: Bestehen trotzdem die geforderten **Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten** hinsichtlich Versorgungssicherheit und Preisgestaltung?
 - Erfüllt das Wärmenetz die Anforderungen des GEG/WPG hinsichtlich EE-Wärme/Abwärme-Anteil, Transformation der Wärmeerzeugung etc.?

Hinweise für die Handhabung einer Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang

- Ein **Antrag auf Befreiung** vom Anschluss- und Benutzungszwang kann gestellt werden, wenn der Wärmenetzanschluss einen „erheblichen wirtschaftlichen Verlust“ oder eine „unbillige Härte“ bedeuten würde (z.B. Anlage hat noch mehr als 10% Restwert oder erfüllt bereits die GEG-Anforderungen). Die Kommune muss diese Anträge rechtssicher entscheiden und begründen können.
- Im Umkehrschluss können Eigentümer*innen von Gebäuden den Anschluss verlangen, deren Anschluss für den Wärmenetzbetreiber **wirtschaftlich nachteilig / unzumutbar** wäre (z.B. Anschlussleitung zu lang und/oder Wärmeabnahme zu gering).
Auch diese Anträge müssen durch die Kommune rechtssicher entscheiden und begründen können.
- Das Verwaltungsverfahren, mit dem die Anschlusspflicht ggf. vollstreckt werden soll, sollte beim Erlass der Satzung bereits definiert sein:
 - Die Regelungen der §§ 9 ff. LVwVfG (Landes-Verwaltungsverfahrensgesetz BW) müssen beachtet werden
 - Zur Vermeidung einer Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO sollte der Antrag innerhalb von **drei Monaten** beschieden werden.
 - Der Befreiungs- / Ablehnungs- / Teilbefreiungs- bzw. Teilablehnungsbescheid muss die an die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit von Verwaltungsakten zu stellenden Voraussetzungen erfüllen (vgl. §§ 35 ff. LVwVfG).

Anforderungen an den **Wärmenetzbetreiber** für eine Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang

- Das Wärmenetz muss den Anforderungen des GEG/WPG im Hinblick auf den EE-Wärme- / Abwärme-Anteil, Transformation etc. entsprechen.
- Die Wärmelieferverträge müssen der AVBFernwärmeV entsprechen
- Es wird empfohlen, die Kundenkommunikation zu transparent wie möglich (d.h. mit zumindest perspektivisch wettbewerbsfähigen Wärmepreisen und nachvollziehbaren / allgemeinverständlichen Preisgleitklauseln) zu gestalten, um dem Eindruck der Kunden entgegenzuwirken, man sei nach Vertragsabschluss „ausgeliefert“.

- Das Satzungsmuster samt Anwendungshinweisen wird Kommunen in Baden-Württemberg auf Anfrage (per Mail an waermewende@kea-bw.de) kostenlos zur Verfügung gestellt.
- Bislang (Stand 10.10.2024) wurde das Dokument 72-mal angefordert.
- Es liegen noch keine Informationen über eine Verwendung vor.
- Derzeit wird ein Muster-Betreibervertrag sowie ein Muster-Befreiungs- bzw. Versagungsbescheid für Kommunen erstellt.

3. Diskussion

Leitfragen:

- Wo sehen Sie geeignete Anwendungsbereiche eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Wärmenetz im Bestand?
- Welche Argumente würden Sie in der politischen Diskussion verwenden (pro und/oder contra)?

KEA-BW
DIE LANDESENERGIEAGENTUR



KOMPETENZZENTRUM
Wärmewende

Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

Christian Kaiser

Projektmanager Contracting

Tel. 0721/9 84 71-51

christian.kaiser@kea-bw.de