

Torsten Körber*

Die deutsche Wärmewende – oder: Des Kaisers neue Kleider

Seit dem 1.1.2024 sind das Wärmeplanungsgesetz (WPG) und das „GEGuaÄndG“ (GEG-Novelle), besser bekannt als „Heizungsgesetz“ in Kraft. Am 12.3.2024 verabschiedete das EU-Parlament die Trilogfassung der neuen EU-Gebäuderichtlinie (EPDB) vom 7.12.2023. Damit liegen wesentliche Bausteine für die Wärmewende vor. Der nachfolgende Beitrag ordnet diese Rechtsakte kritisch ein. Er basiert auf einem Vortrag auf dem 3. Energierechtstag in NRW am 14.3.2024 in Düsseldorf.

„Vor vielen Jahren lebte ein Kaiser, der so ungeheuer viel auf neue Kleider hielt, daß er all sein Geld dafür ausgab, um recht geputzt zu sein. [...] In der großen Stadt, in der er wohnte, ging es sehr munter her. An jedem Tag kamen viele Fremde an, und eines Tages kamen auch zwei Betrüger, die gaben sich für Weber aus und sagten, daß sie das schönste Zeug, was man sich denken könne, zu weben verstanden. Die Farben und das Muster seien nicht allein ungewöhnlich schön, sondern die Kleider, die von dem Zeuge genäht würden, sollten die wunderbare Eigenschaft besitzen, daß sie für jeden Menschen unsichtbar seien, der nicht für sein Amt taugte oder der unverzeihlich dumm sei.“¹

Die EU strebt mit dem Programm „Fit for 55“ ambitioniert danach, die Treibhausmissionen bis 2030 (verglichen mit 1990) um 55 % zu reduzieren und bis 2050 klimaneutral zu sein, die deutschen Ziele sind noch ambitionierter: Man will die Treibhausgase bis 2030 um 65 % reduzieren und schon 2045 klimaneutral sein, also „Even fitter for 65“. Dies gilt auch für den Gebäudesektor.

Wesentlicher Baustein zur Erreichung der Emissionsziele ist die neue EU-Gebäuderichtlinie (EPBD). Besonders heftig waren in diesem Kontext die Pläne der Kommission und des EU-Parlaments zu einer gebäudeindividuellen Zwangssanierung auf Gebäudeenergieeffizienzstandard D bis spätestens 2033 (Art. 9 der Parlamentsfassung vom 14.3.2023). Das hätte schätzungsweise 2/3 aller vor 1979 in Deutschland erbauten Gebäude getroffen. Diese überzogenen Vorstellungen lösten erhebliche Unruhe und massive Wertverluste im Immobiliensektor aus. Die kürzlich vom Parlament verabschiedete Trilogfassung hat diese Pläne rational eingehegt und sieht in ihrem Art. 9 nunmehr lediglich bestimmte, immer noch sehr ambitionierte sektorale Effizienzsteigerungen vor. Wie diese Ziele erreicht werden, ist weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen. Es ist zu hoffen, dass der deutsche Gesetzgeber Augenmaß zeigt und nicht die „Zwangsvorstellungen“ des EU-Parlaments vom März 2023 in Deutschland wiederaufleben lässt. Immerhin: Die Umsetzung muss erst 2026 erfolgen. Fossile Heizungen verbietet die EPDB übrigens nicht. Sie dürfen ab 2025 lediglich nicht mehr gefördert werden. Das Ziel, bis 2040 aus fossilen Heizungen auszusteigen, wird lediglich in Einleitung und Anlagen erwähnt, nicht aber im Richtlinientext der Trilogfassung.

Während üblicherweise erst der EU-Gesetzgeber aktiv wird und dann eine Umsetzung in deutsches Recht erfolgt, waren BMWK und BMWSB diesmal dafür zu ungeduldig. WPG und GEG-Novelle wurden eilig auf den 1.1.2024 vorgezogen. § 4 WPG trägt den Ländern auf, die Kommunen zu einer Wärmeplanung bis 30.6.2026 bzw. 30.6.2028 zu verpflichten. Damit werden insbesondere die Planung des Ausbaus der Fernwärme von derzeit gut 14 %² auf 40 % bis 2045 sowie ihre Dekarbonisierung bis 2045 angestrebt (§ 29 WPG). Derzeit beträgt der Anteil erneuerbarer Energien bei der Fernwärme nur rund 20 %.³ Schon für eine so kurzfristige Planung fehlen Zeit, Fachkräfte und vor allem Daten. Das BMWK behauptet auf seiner Webseite, neue Daten seien gar nicht erforderlich: „Die Kommunen können für die Erarbeitung ihrer Wärmepläne auf vorhandene Daten von Behörden, Energieversorgern oder Schornsteinfegern zurückgreifen. Sie müssen keine neuen Daten erheben“.⁴ Von den Kommunen hört man anderes. Ihnen sind die Gebäudeeffizienzwerte unbekannt und beim Gas können sie bislang allenfalls den Jahresverbrauch je Anschluss in Erfahrung bringen. Umso größer sind die Herausforderungen für den Bau neuer Fernwärmenetze, die nicht nur achtmal teurer als Gasleitungen sind, sondern auch als Einheit von Erzeugung und Netz geplant und gebaut werden müssen. Woher z. B. die Tiefbaukapazitäten für riesige Fernwärmeleitungen in einem Land kommen sollen, in dem der

Tiefbau selbst für dünne Glasfaserkabel „Mangelware“ ist, ist unklar. Und das gilt erst recht für die Frage, woher die Kommunen das nötige Eigen- und Investitionskapital in Milliardenhöhe nehmen sollen. Immerhin: Der Gesetzgeber hat Realitätssinn bewiesen, indem er die noch im Referentenentwurf vorgesehenen Betriebsverbote und Bußgelder in Millionenhöhe für den Fall, dass die Dekarbonisierung eines Fernwärmenetzes nicht bis 2045 gelingt, ersatzlos gestrichen hat. Die fehlende Planerfüllung durch die Fernwärmeversorger bleibt also sanktionslos. Trotzdem erscheinen Zieldaten für die Planung und für die Erreichung der Planziele in der Summe kaum realistisch.

Herzstück der deutschen Wärmewende bleibt das „Heizungsgesetz“ (GEG). Mit diesem Gesetz haben die zuständigen Ministerien schon in seiner Entstehungsphase sehr viel Porzellan zerschlagen und nicht nur das Vertrauen in die Immobilienmärkte, sondern – was viel schlimmer ist – auch das Vertrauen vieler Bürger in Gesetz, Recht und Demokratie beschädigt. „Höhepunkt“ war die Eilentscheidung vom 5.12.2023, mit welcher das BVerfG das übertrieben eilige Gesetzgebungsverfahren vorübergehend stoppen musste, um die Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu schützen.⁵ Das am Ende in Kraft getretene Gesetz verzichtet zwar auf komödiantische Einlagen wie das offensichtlich verfassungswidrige Heizungsprivileg für Menschen über 80 in § 71i Abs. 2 GEG-RegE.⁶ Es ist aber immer noch stark defizitär.

Pro forma ist das Gesetz auf Wunsch der FDP technologieneutral und lässt den Heizungseigentümern die Wahl (§ 71 Abs. 2). Aber das ist pure Augenschwermerei. Neben Fernwärme (also perspektivisch ganz überwiegend Großwärmepumpen) und (kleineren) Wärmepumpen werden alle anderen Heizformen, wenn das Gesetz so bleibt, wie es ist,⁷ allenfalls ein Nischendasein führen. Während nämlich bei Wärmepumpen die 65 % Erneuerbare Energien-Vorgabe des § 71 Abs. 1 GEG stets erfüllt gilt (§ 71c GEG), selbst wenn der Betriebsstrom effektiv aus Braunkohlekraftwerken stammen sollte, werden an die andern Heizformen extrem hohe, kleinteilige und hochbürokratische Anforderungen gestellt, die in der Realität kaum erfüllbar sind. So verkraften z. B. derzeit als „H₂ ready“ erhältliche Gasheizungen maximal 30 % Wasserstoff. Und selbst wenn bald ein 65 %-Modell auf den Markt kommen sollte, würde das wenig helfen, weil es in jedem Netzgebiet nur ein Gasnetz gibt. Die Gasversorger können weder jedem Heizungseigentümer seine individuelle Gasmischung liefern noch Wasserstoffanteile beimischen, bei denen viele Heizungen im Netz schlicht ausfallen würden. Dass das GEG keineswegs neutral ist, macht auch die Pflichtberatung nach § 71 Abs. 11 GEG deutlich, die schon ihrer Formulierung nach nicht auf eine objektive Beratung im besten Interesse des Heizungseigentümers zielt, sondern darauf, ihm kostenpflichtig eine fossile Heizung auszureden, indem er auf deren „mögliche Unwirtschaftlichkeit“ hingewiesen wird. Wer die „ungewöhnlich schönen Farben und Muster“ des GEG nicht sehen kann, soll offenbar vor den Folgen seiner „unverzeihlichen Dummheit“ bewahrt werden.

Müssen die deutschen Gesetze wirklich die ohnehin schon sehr ambitionierten EU-Vorgaben zeitlich und inhaltlich übertreffen, um das Klima zu retten? Das ist natürlich eine rhetorische Frage. Weltweit wurden 2022 insgesamt ca. 37 Mrd. t CO₂ emittiert.⁸ Die Emissionen des deutschen Gebäudesektors lagen gerade einmal bei 112 Mio. t CO₂.⁹ Das sind 0,3 % des globalen Ausstoßes. 112 Mio. t bedeuten übrigens im Vergleich zu 1990 nach der Regierungsbegründung zum GEG eine Reduzierung um 55 %.¹⁰ Der deutsche Gebäudesektor war also schon vor Inkrafttreten der GEG-Novelle 2024 „fit for 55“. Großen Anteil daran hatte die Ersetzung alter Gas- und Ölheizungen durch hocheffiziente und abgasarme Brennwertthermen. Dieser kosteneffiziente Weg zu deutlich weniger CO₂-Emissionen wird durch das GEG weitgehend verbaut, was dazu führen könnte, dass Millionen alter Heizungen bis an ihr Lebensende repariert und weiterbetrieben werden („Havanna-Effekt“).

Dies wirft die Frage auf, ob es wirklich Sinn macht, gigantische Investitionen in die Gebäudeeffizienz zu erzwingen. Schätzungen gehen von bis zu 1.000 Mrd. Euro bis 2045 aus,¹¹ die nicht nur aufgebracht werden müssen, sondern die vor allem auch anderswo für weit produktivere Investitionen fehlen

werden. Der erwartete Klimaeffekt der deutschen Wärmewende ist demgegenüber äußerst gering. Das BMWK geht optimistisch von einer CO₂-Einsparung von 54 Mio. t bis 2030 aus; das Öko-Institut hält 10,8 Mio. t für realistisch.¹² Um das einzuordnen: Allein das Duisburger Stahlwerk von Thyssenkrupp emittierte 2022 7,9 Mio. t CO₂ (das entspricht den CO₂-Emissionen von ca. 2 Mio. Einfamilienhäusern).¹³ Und durch die Abschaltung der letzten drei deutschen Kernkraftwerke ist ein Einsparpotential von ca. 15 Mio. t CO₂ verloren gegangen.¹⁴ Mit anderen Worten: Die Wärmewende „deutscher Art“ erzeugt zwar astronomische Kosten, aber ihre Auswirkungen auf das Klima liegen im bestenfalls homöopathischen, um nicht zu sagen: rein symbolischen Bereich.

Das bedeutet natürlich nicht, dass Deutschland die Hände in den Schoß legen und auf die Fortsetzung der Wärmewende verzichten sollte. Erstens haben wir unseren CO₂-Ausstoß im Gebäudesektor auch ohne Zwangsmaßnahmen à la „Heizungsgesetz“ seit 1990 bereits um über 55 % gesenkt; wenn man oft hört, es sei bisher „nichts“ geschehen, ist das also objektiv falsch. Statt sich selbst für klüger zu wähnen und den Bürgern zu misstrauen, sollte der Staat Anreize für eine freiwillige Wärmewende verstärken (auch über den CO₂-Preis) und die Wärmewende mit den Bürgern statt gegen sie vorantreiben. Zweitens macht bekanntlich auch „Kleinvieh Mist“, und drittens sind wir ein reiches Land und können uns – im vernünftigen Rahmen – kostspielige Experimente im Bereich des Klimaschutzes leisten. Unsere Aufgabe sollte es dabei sein, als „Reallabor“ Lösungen zu finden, die dabei helfen, den Welt-CO₂-Ausstoß nachhaltig und kosteneffizient zu senken. Wir sollten danach streben, der Welt Wege aufzuzeigen, wie dies gelingen könnte; wie bei der Windkraft, die – auch durch risikobehaftete Subventionen – nicht nur marktfähig, sondern sogar hochprofitabel geworden ist. Der ebenfalls hochsubventionierte Ersatz der bereits erwähnten Hochöfen von Thyssenkrupp durch weitgehend emissionsfreie H₂-Direktreduktionsanlagen ist ein weiteres Beispiel für ein solches mutiges Experiment im Dienste des Klimaschutzes.¹⁵

Die deutsche Wärmewende zeigt demgegenüber leider eher, wie man mit immensem Aufwand, den sich die meisten Länder mit hohen CO₂-Emissionen gar nicht leisten könnten, einen effektiv „unsichtbaren“ realen Effekt für den Klimaschutz erzeugt. Sie ist Ausdruck einer nicht nur hochgradig bürokratischen, sondern auch ineffizienten „Planwirtschaft ohne Plan“, von der die Welt bestenfalls lernen kann, wie man es nicht machen sollte. Aber vielleicht findet das Märchen ja doch noch ein gutes Ende:

„So ging der Kaiser unter dem prächtigen Thronhimmel, und alle Menschen auf der Straße und in den Fenstern sprachen: "Wie sind des Kaisers neue Kleider unvergleichlich! Welche Schleppe er am Kleide hat! Wie schön sie sitzt!" Keiner wollte es sich merken lassen, daß er nichts sah; denn dann hätte er ja nicht zu seinem Amte getaugt oder wäre sehr dumm gewesen. Keine Kleider des Kaisers hatten solches Glück gemacht wie diese. „Aber er hat ja gar nichts an!“ sagte endlich ein kleines Kind. [...] „Aber er hat ja gar nichts an!“ rief zuletzt das ganze Volk. Das ergriff den Kaiser, denn das Volk schien ihm recht zu haben, aber er dachte bei sich: „Nun muß ich aushalten.“ Und die Kammerherren gingen und trugen die Schleppe, die gar nicht da war.“¹⁶

* Prof. Dr. Torsten Körber, LL.M. (Berkeley) ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Kartell- und Regulierungsrecht, Recht der digitalen Wirtschaft und Direktor des Instituts für Energiewirtschaftsrecht der Universität zu Köln.

¹ Hans Christian Andersen, Des Kaisers neue Kleider, Anfang, zitiert nach: Projekt Gutenberg-DE.

² RegBegr zum WPG, BT-Drs. 20/8654, S. 1.

³ RegBegr zum WPG, BT-Drs. 20/8654, S. 1.

⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/waermeplanungsgesetz-2213692>.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 5.7.2023- 2 BvE 4/23, NVwZ 2023, 1241.

⁶ Dazu schon Körber, Enk-Aktuell 2023, 01097.

⁷ Die CDU/CSU hat neun Tage nach ihrem Inkrafttreten in ihrer Heidelberger Erklärung vom 10.1.2024 angekündigt, die GEG-Novelle nach einem Wahlsieg 2025 wieder rückgängig zu machen.

⁸ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37187/umfrage/der-weltweite-co2-ausstoss-seit-1751/>.

⁹ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um>.

¹⁰ RegBegr. zum GEGuaÄndG, BT-Drs. 20/6875, S. 44.

¹¹ <https://www.merkur.de/wirtschaft/verbot-oel-gas-heizungen-kosten-robot-habeck-energiewende-gesetz-92136808.html>.

¹² <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/energie-heizungsgesetz-geringerer-klimaschutzeffekt-als-erwartet-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230907-99-111949>.

¹³ https://rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/stahlwerke-in-nrw-verursachen-laut-wwf-extrem-viel-co2_aid-91741863.

¹⁴ <https://www.deutschlandfunk.de/15-millionen-tonnen-mehr-co2-durch-abschaltung-der-akws-100.html>.

¹⁵ <https://t1p.de/g1e1a>.

¹⁶ Hans Christian Andersen, Des Kaisers neue Kleider, Ende, zitiert nach: Projekt Gutenberg-DE.