Anschluss- und Benutzungszwang bei GEG-konformen Heizungsanlagen

Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen GmbH

Baringstraße 8

30159 Hannover

März 2025

re|Rechtsanwälte PartGmbB
Neue Promenade 5
10178 Berlin
030 403 643 62 0
office@re-rechtsanwaelte.de
www.re-rechtsanwaelte.de

Inhalt

I. SUMMARY 2

1. Fragestellung: Schränken Fernwärmesatzungen die Wahlfreiheit nach § 71 Abs. 3 GEG ein? 2
2. Nachträgliche Entwertung der GEG-konformen Heizung ist unwahrscheinlich 2
3. Anschluss- und Benutzungszwang bei nachträglich eingebauter GEG-konformer Heizung ist eingeschränkt 6
4. Grafische Veranschaulichung 7

II. Gutachten 8

1. Einleitung und Fragestellung 8
2. Maßgeblicher Rechtsrahmen 9
   a. Rechtsrahmen des Anschluss- und Benutzungszwangs an die Fernwärme 10
   b. Rechtsrahmen der Wärmewende 10
   c. Zwischenergebnis 13
3. Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs 13
   a. Formelle Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs ..13
   b. Materielle Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs14
4. Alternative Heiztechnologien gegenüber Fernwärme 21
   a. Wärmepumpe 21
   b. Stromdirektheizungen 25
   c. Solarthermie 26
   d. Biogas, Biomasse und grüner Wasserstoff 27
   e. Blauer Wasserstoff 34

I. SUMMARY

1. Fragestellung: Schränken Fernwärmesatzungen die Wahlfreiheit nach § 71 Abs. 3 GEG ein?

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG)[1] schreibt vor, dass beim Heizungstausch eine Heizung einzubauen ist, die mindestens 65% der bereitgestellten Wärme aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme gewinnt, § 71 Abs. 1 GEG. Die Einhaltung dieser Verpflichtung muss nicht in jedem Falle separat nachgewiesen werden: § 71 Abs. 3 GEG nennt Fernwärme, Wärmepumpen, Stromdirektheizungen, Solarthermie, das Heizen mit Biomasse, Biogas, grünem oder blauen Wasserstoff und Hybridheizungen als Kombination bestimmter Heizungstechnologien als im Prinzip gleichwertige Erfüllungsoptionen. Der Eigentümer hat demnach die Wahl zwischen mehreren Technologien.

Diese Wahlfreiheit steht vermeintlich im Gegensatz zu der in den Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen der Länder – auch in Niedersachsen – tradierten Möglichkeit, den Anschluss an die Fernwärme durch Satzung verbindlich vorzugeben, vgl. §§ 10 Abs. 1, 13 S. 1 Nr. 1 lit a NKomVG[2]. Viele Eigentümer sind deswegen verunsichert und fragen sich, (i) ob die Investition in eine GEG-konforme Heizung nachträglich entwertet werden könnte, wenn eine solche Satzung durch die Kommune erlassen wird., oder (ii) ob es Befreiungsmöglichkeiten im Geltungsbereich von Satzungen gibt, wenn eine GEG-konforme Heizung installiert werden soll.

2. Anschluss- und Benutzungszwang bei vorhandener GEG-konformer Heizung

An sich können Grundstücke, die bereits eine eigene Heizungsanlage betreiben, durch einen Anschluss- und Benutzungszwang verpflichtet werden, sich an Fernwärme anzuschließen. Zwar gewährt das Eigentumsgrundrecht einen gewissen, aber keinen absoluten Schutz. Die Verwendung erneuerbarer Heizungsanlagen oder solche, die ihnen gemäß § 71 Abs. 3 S. 1 GEG gleichgestellt sind, stellen jedoch eine Hürde dar, die nur unter engen Voraussetzungen durch einen Anschluss- und Benutzungszwang überwunden werden kann. Das heißt:

Praktisch dürfte ein nachträglicher Anschuss- und Benutzungszwang nur in stark schadstoffbelasteten Gebieten durchgesetzt werden können. Dies wird dann allein Heizungen betreffen, in denen Biomasse oder Biogas und nur in absoluten Ausnahmefällen

[1] Gebäudeenergiegesetz vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) geändert worden ist.

[2] Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576 - VORIS 20300 -) (1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21.06.2023 (Nds. GVBl. S. 111) geändert wurde.

Wasserstoff verbrannt wird. Die Entwertung vorhandener GEG-konformer Heizungen ist somit <u>unwahrscheinlich</u>.

Dies beruht auf den folgenden Erwägungen:

- Ein Anschluss- und Benutzungszwang ist nur zulässig, wenn er einem legitimen Gemeinwohlbelang dient. Dies trifft auf die Fernwärme zu: Fernwärmesatzungen dienen regelmäßig dem Klimaschutz, oft auch dem Schutz der Gesundheit vor lokalen Emissionen. Demgegenüber ist das öffentliche Interesse an einer wirtschaftlich attraktiven Fernwärmeversorgung dagegen nur sekundär imstande, einen Anschluss- und Benutzungszwang zu rechtfertigen. Auch die kommunale Wärmeplanung ist kein Gemeinwohlbelang, der imstande wäre, einen Anschluss- und Benutzungszwang zu legitimieren.

- Der Anschluss- und Benutzungszwang muss geeignet, erforderlich und angemessen sein, den verfolgten Gemeinwohlbelang zu fördern. Dies resultiert aus dem Eingriffscharakter der Einschränkung bei der Wahl der Heizungstechnologie:

    - Bezogen auf den **Klimaschutz als Satzungszweck** sind GEG-konforme Heizungen stets der örtlichen Fernwärme überlegen, wenn diese auf Kohle- oder Erdgasbasis (fossiler Basis) hergestellt wird. In diesem Fall ist ein Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme nicht geeignet, den Klimaschutz zu fördern. Der Anschluss- und Benutzungszwang wäre nur dann geeignet, dem Klimaschutz zu dienen, wenn die Fernwärme emissionsfrei/emissionsfreier – etwa durch grünstrombetriebene Großwärmepumpen und/oder Solarthermie – erzeugt würde, und die GEG-konforme Heizung höhere indirekte Emissionen verursachen würde. Denkbar wäre dies in eher seltenen Konstellationen, wie bei Graustromeinsatz in eigenen Wärmepumpen oder der Nutzung von Biogas/Biomasse mit hohen indirekten Emissionen.

      Gesetzt den Fall, dass die örtliche Fernwärme zu weniger Emissionen pro kWh führt als die jeweils gewählte Heizung, steht der Grundsatz der Erforderlichkeit einer Anschlusspflicht oft entgegen. Das ist jeweils der Fall, wenn es ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel zur Förderung des legitimen Zwecks des Anschluss- und Benutzungszwangs gibt als den Anschluss ans Fernwärmenetz. Für Wärmepumpen und Stromdirektheizungen liegt dies auf der Hand: Sie

könnten schon durch einen Wechsel zu Ökostrom zur Eigenstromversorgung geringe Treibhausgas-Emissionen erreichen. Es ist zudem generell zweifelhaft, ob die indirekten Emissionen der Stromversorgung einen Anschluss an die Fernwärme rechtfertigen, denn es gibt einen gesetzlich verbindlichen Minderungspfad für den Stromsektor, vgl. § 1 Abs. 2 EEG[3] und für den gesamten Treibhausgashaushalt vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 KSG[4] der über den europäischen Emissionshandel reguliert wird.

Komplexer ist die Lage bei Heizungsanlagen, die grüne Gase, Biomasse oder grünen Wasserstoff verbrennen. Hier gibt es indirekte Emissionen, die für den einzelnen Eigentümer kaum beeinflussbar sind.

Indes sind die negativen Auswirkungen auf den Klimaschutz wie indirekte Emissionen bei allen GEG-konformen Technologien so gering, dass es unangemessen, weil unzumutbar, sein dürfte, dem einzelnen Eigentümer einen Wechsel einer bereits genutzten Heizungstechnologie zuzumuten.

- In Hinblick auf den **Gesundheitsschutz als Satzungszweck** stellt sich die Lage differenzierter dar. Auch wenn die Treibhausgas-Emissionen einer Heizungsanlage null oder – auch indirekt – nahezu null betragen, sieht es bei der Emissionssituation vor Ort insgesamt anders aus. Zwar emittieren solarthermische Anlagen und Wärmepumpen vor Ort keine Schadstoffe, aber Verbrennungsvorgänge in Heizungen, die Biomasse oder Biogas nutzen, sind jeweils mit durchaus erheblichen lokalen Emissionen verbunden. Teilweise wird Feinstaub emittiert, vor allem bei der Feststoffverbrennung etwa von Holz und Holzprodukten. Teilweise belasten die Heizungsanlagen die Umgebung mit Stickoxiden und Schwefeldioxid. Selbst die Verbrennung von Wasserstoff zieht in manchen Temperaturbereichen – geringe – Emissionen von Stickoxiden nach sich. Hier kommt es auf die konkrete Zielbestimmung der Satzung an: Wenn diese auch dem Gesundheitsschutz dient, ist es möglich, dass die Fernwärme geeignet und erforderlich ist, eine gesündere Umgebungsluft zu fördern.

[3] Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21.07.2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52) geändert worden ist.
[4] Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist

Vielfach ist auch kein milderes Mittel absehbar, das einen ähnlichen Effekt auf die Umgebungsluft hat.

Doch auch in den Fällen, in denen die örtlichen Feinstaub-, Stickoxid- und Schwefeloxid-Emissionen durch GEG-konforme einzelne Heizungen höher sind als die Belastung durch zentrale Fernwärmerzeuger, ist der Anschluss- und Benutzungszwang nicht in jedem Fall zulässig. Denn: Selbst mit Blick auf den Gesundheitsschutz bedarf es besonders triftiger Gründe, wenn dem Eigentümer eine vollständige Entwertung der GEG-konformen Heizungen zugemutet werden soll. Solche Gründe können in einer starken Vorbelastung der Luft liegen, wenn es nur wenige alternative Handlungsoptionen gibt, eine korrekte Luftqualität zu erreichen.

Abschließend ist mit Blick auf einen Satzungserlass zu bedenken:

Gewährt eine Gemeinde in ihrer Satzung keine Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang oder nicht im erforderlichen Maße, so ist die Satzung unwirksam und wird gerichtlich für nichtig erklärt. In diesem Falle ist kein Eigentümer im Satzungsgebiet an die Verpflichtung gebunden. Die Kommune müsste eine neue Satzung erlassen, die rechtskonforme Ausnahmen enthält.

Zusammenfassend ist folglich festzuhalten:

Anschluss- und Benutzungszwänge sind nur mit Bezug zu Klima- und Gesundheitsschutz zulässig. Ferner müssen diese Anschluss- und Benutzungszwänge grundsätzlich die Möglichkeit zu Ausnahmen von diesem Zwang (Dispens) einräumen, sonst sind diese Satzungen unwirksam. Die Durchsetzung des Zwangs zum Anschluss und die Nutzung von zentralen Infrastrukturen zur Wärmeversorgung durch die Kommune ist an hohe Hürden geknüpft. Der Anschluss- und Benutzungszwang muss nicht nur dem Klimaschutz- oder dem Gesundheitsschutz dienen, sondern auch geeignet, erforderlich und angemessen sein, um diese Ziele zu erreichen.

3. Anschluss- und Benutzungszwang bei nachträglich eingebauter GEG-konformer Heizung

Besteht der Anschluss- und Benutzungszwang bereits, und beantragt ein Eigentümer sodann eine Ausnahme (Dispens), um auf eine individuelle erneuerbare Heizung umzusteigen, sind nachfolgende Aspekte abzuwägen:

- Ist die GEG-Heizung einschließlich (in)direkter Emissionen emissionsärmer als die Fernwärmeversorgung, ist ein Dispens stets zu gewähren, weil der Anschluss- und Benutzungszwang nicht geeignet ist, den Klima- und/oder Gesundheitsschutz zu fördern. Der gesetzgeberische Zweck würde verfehlt. Dies wäre rechtsfehlerhaft.

- Auch wenn die GEG-Heizung nur ebenso emissionsarm ist wie die Fernwärme, ist ein Dispens im Regelfall aus Gründen der Angemessenheit zu gewähren. Dies gilt oft auch dann, wenn die (in)direkten THG-Emissionen der individuellen Heizung die der Fernwärme übersteigen, vor allem im Bestand, wenn Vor- und Nachteilsabwägungen nur ein geringes Maß an zusätzlichem Klimaschutz ergeben. Anders kann es aber aussehen, wenn die THG-Emissionssituation sich verschlechtert. Dies ist bei GEG-konformen Heizungen nur in extremen und in der Praxis nahezu bedeutungslosen Fällen indirekter Emissionen vorstellbar.

- Hiervon sind Situationen zu unterscheiden, in denen die THG-Emissionen der neuen GEG-Heizung sich nicht verschlechtern, aber wegen der lokalen Emissionen von Biomasse-, Biogas- oder Wasserstoffheizungen der Gesundheitsschutz leiden würde. In diesem Fall ist die Gemeinde berechtigt, einen Dispens abzulehnen oder – erteilt sie ihn – mit einschränkenden Auflagen zu versehen, wie etwa zeitliche Beschränkungen auf eine bestimmte jährliche maximale Stundenzahl oder Beschränkungen auf bestimmte Technologien wie etwa die Festlegung auf gasförmige Brennstoffe, um Belastungen durch Feinstaub zu verringern.

- Nur dann, wenn durch den nachträglichen Wegfall eines so erheblichen Teils der Wärmenachfrage die Wärmeversorgung vor Ort wirtschaftlich zu scheitern droht, kann eine Abwägung im Einzelfall auch ohne Verschlechterung der Lage für die Schutzgüter Klima und Gesundheit zu einem anderen Ergebnis kommen. Allein steigende Kosten rechtfertigen dies indes nicht: Diese sind bis zu einem gewissen Grade hinzunehmen.

Ist die Satzung entsprechend rechtswidrig ausgestaltet, weil sie entweder den allgemeinen Anforderungen an eine Satzung nicht genügen oder eine Befreiung oder Ausnahme nicht oder nicht entsprechend den Anforderungen des § 71 GEG genügen, können Eigentümer sich gegen ihre Heranziehung wehren und die Satzung für nichtig erklären lassen.

Mit Blick auf die zulässigen Satzungszwecke des Klima- und Gesundheitsschutzes hat der Eigentümer auch bei nachträglichem Einbau einer GEG-konformen Heizung in vielen Fällen Anspruch auf eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang. Die Durchsetzbarkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs bei GEG-konformen Heizungen ist eingeschränkt und muss den für die Erreichung der o.g. Satzungsziele geeignet, erforderlich und angemessen sein.

4. Grafische Veranschaulichung

Die folgende Tabelle fasst kurz zusammen, ob der jeweils genannte Satzungszweck Klimaschutz beziehungsweise Gesundheitsschutz gegenüber einem Fernwärmenetz einen Anschluss- und Benutzungszwang rechtfertigen kann. Ein Anschluss- und Benutzungszwang ist bei Wärmepumpen, Stromdirektheizungen und Solarthermie nicht durchsetzbar. Bei der Nutzung biogener Brennstoffe (Biomasse, Biogas) und Wasserstoff (grün, blau) ist v.a. mit Blick auf den Satzungszweck des Gesundheitsschutzes ein Anschluss- und Benutzungszwang durchsetzbar. Allerdings ist die Durchsetzung mit Blick auf die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Zwangsdurchsetzung an hohe Hürden geknüpft.

Tabelle 1: Bewertung GEG-konformer Heizungen bzgl. der Durchsetzbarkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs aufgeschlüsselt nach zulässigen Satzungszwecken (Klima-, Gesundheitsschutz).

Alternative Heiztechnologie gegenüber Fernwärme	**Klimaschutz**	**Gesundheitsschutz**
Wärmepumpe	nein	nein
Stromdirektheizung	nein	nein
Solarthermie	nein	nein
Biogas/Biomasse/grüner Wasserstoff	In der Regel nein (trotz realer THG-Emission; im Einzelfall zu prüfen)	ja (unter Berücksichtigung von Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit)
Blauer Wasserstoff	nein (trotz indirekter THG-Emission)	Im Einzelfall zu prüfen

II. Gutachten

Auf eine Darstellung der Fragestellung (Punkt 1.) folgen Erläuterungen des für die Rechtmäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs maßgeblichen Rechtsrahmens (Punkt 2.) und die Voraussetzungen einer rechtmäßigen Verpflichtung, die sich daraus ergeben (Punkt 3.) und die Ableitungen für alternative Heizungstechnologien (Punkt 4.), nämlich Wärmepumpe (Punkt 4.a), Stromdirektheizungen (Punkt 4.b), Solarthermie (Punkt 4.c.) das Heizen mit Biomasse, Biogas und grünem Wasserstoff (Punkt 4.d.) und den Sonderfall blauen Wasserstoff (Punkt 4.e.), jeweils nach kurzer Darstellung der Funktionsweise (jeweils Punkt (a)) differenziert nach Heizungen, die schon beim Inkrafttreten einer Fernwärmesatzung vorhanden sind (jeweils Punkt (2)) und Heizungen, die erst installiert werden sollen, wenn die Fernwärmesatzung bereits gilt und ein Anschluss liegt und genutzt wird (jeweils Punkt (3)).

1. Einleitung und Fragestellung

Die Wärmewende ist noch längst nicht abgeschlossen. Derzeit stammen in Deutschland noch mehr als 80% der bereitgestellten Wärme aus fossilen Quellen. Fast die Hälfte der deutschen Haushalte heizt mit Erdgas, in Niedersachsen nutzen sogar 63,4% Prozent Gas,[5] ein Viertel mit Heizöl und 14% werden mit (teils fossil erzeugter) Fernwärme versorgt. Nur 3% nutzen Umgebungswärme mittels Wärmepumpen.

Laut § 3 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) [6] müssen die deutschen Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65% und bis 2040 um 88% sinken. Diesen Minderungspfad hält der Gebäudesektor bislang nicht ein. Auch aus diesem Grunde wurde zum 01.01.2024 das GEG novelliert und das Wärmeplanungsgesetz (WPG)[7] neu erlassen. Beide Gesetze zielen darauf ab, Raumheizung und Warmwasserversorgung zu dekarbonisieren, entweder durch Umstellung der individuellen Heizung auf treibhausgasemissionsfreie Technologien wie Wärmepumpen, Solarthermie und im eigeschränkten Maße Stromdirektheizungen und Biomasse, vor allem Pellets. Aber auch durch kollektive Lösungen wie die Umstellung des Erdgasnetzes auf klimaneutrale Gase wie Wasserstoff oder den Ausbau, Neubau und die Transformation von Fernwärmenetzen.

Beide Gesetze sind miteinander verzahnt. Der Gesetzgeber zielt darauf ab, dass Kommunen spätestens bis Mitte 2026 bzw. 2028 Wärmepläne aufstellen[8], aus denen sich ergibt, welche

[5] Bundesverband der Energiewirtschaft, Wie heizt Deutschland 2023? BDWE-Studie zum Heizungsmarkt, S. 8.
[6] Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.
[7] Wärmeplanungsgesetz vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).
[8] Einführend hierzu Werthmüller/Reith: Die kommunale Wärmeplanung, IR 2024, S. 60.

THG-freie öffentliche Infrastruktur künftig vor Ort verfügbar sein könnte. Bis diese Wärmepläne vorliegen, haben Wohngebäude- und Wohnungseigentümer keine Anhaltspunkte, ob neben der Installation einer Wärmepumpe oder einer anderen Einzelheizung auch der Anschluss an ein Wärmenetz oder Wasserstoffnetz möglich sein könnte. Aber auch bei Vorliegen eines Wärmeplans/ einer Wärmeplanung gilt: Kommunen können entsprechende Versorgungsentscheidungen für Gebiete zunächst als Prüfgebiete zurückstellen, so dass entsprechende Verbraucherinformationen noch lange ausbleiben werden.[9]

Diese Situation verunsichert viele Eigentümer, die vor einem Heizungsaustausch stehen. Der Mehrheit ist zwar bewusst, dass die Entscheidung für eine weitere Gas- oder Ölheizung nur eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer klimaneutralen Heizung darstellen kann, zumal fossile Brennstoffe mit hoher Wahrscheinlichkeit schon wegen des Emissionshandels ab 2027 deutlich teurer werden[10]. Unsicherheit besteht aber gerade bei denjenigen, die bereits eine Heizung installiert haben, die dem Standard des GEG entspricht, oder eine solche in den kommenden Jahren installieren wollen. Sie befürchten, dass ihr Grundstück in einem zukünftigen Gebiet liegt, für das ein Fernwärmenetz geplant wird, das mit einem Anschluss- und Benutzungszwang abgesichert werden soll. Die Betroffenen fragen sich nun

1. ob sie gezwungen werden können, eine bereits vorhandene oder bis zum Beschluss über einen Wärmeplan installierte erneuerbare Heizung im Sinne des § 71 GEG abzubauen und sich an die Fernwärme anzuschließen.

2. Weiter stellt sich die Frage, ob Eigentümer nach Inkrafttreten eines Anschluss- und Benutzungszwangs Anspruch auf eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang haben, wenn sie eine erneuerbare Heizung installieren wollen.

2. Maßgeblicher Rechtsrahmen

Der maßgebliche Rechtsrahmen für Fernwärmesatzungen, die Eigentümer zum Anschluss und zur Nutzung eines Fernwärmenetzes verpflichten, ist älter als das neugeschaffene Recht der Wärmewende (namentlich das KSG). Das deutsche Kommunalrecht kennt den Anschluss- und Benutzungszwang als Option auch für zentrale Fernwärmeeinrichtungen seit Jahrzehnten

[9] Zusammenfassend zur neuen Rechtslage für die Transformation der Wärmewirtschaft Schnittker/Fründ: Der bundeseinheitliche Rechtsrahmen der Wärmeplanung, NVwZ 2024, S. 289.
[10] Hierzu Fiedler/Peiseler/Cludius/Graichen/Schumacher, Der neue europäische Emissionshandel für Wärme und Verkehr: Was bedeutet er für Deutschland?, KlimR 2024, S. 177.

(Punkt a.). Die jüngst erlassenen Regelungen, die die Dekarbonisierung des Gebäudebereichs regulieren, enthalten deswegen jeweils keine eigenen Grundlagen für einen Anschluss- und Benutzungszwang (Punkt b), so dass eine solche Nutzungsverpflichtung zentraler Infrastrukturen dies nach wie vor nur unter den Voraussetzungen der jeweiligen Gemeindeordnung erlaubt (Punkt c.).

a. Rechtsrahmen des Anschluss- und Benutzungszwangs an die Fernwärme

(1) Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

Der Hintergrund des Rechts der Gemeinden, einen Anschluss- und Benutzungszwang anzuordnen, ist ihr Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Ein Instrument für solche Regelungen ist der Anschluss- und Benutzungszwang. Er gilt auch nach dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) als ein im Kommunalrecht seit langem eingeführtes Rechtsinstitut, dessen Konturen von der Rechtsprechung herausgearbeitet worden sind.[11]

(2) Die Gemeindeordnungen der Länder

Alle Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen enthalten Regelungen, die den Anschluss- und Benutzungszwang auch für die Fernwärme erlauben. Sie unterscheiden sich jeweils, so ist der Anwendungsbereich der bayerischen Regelung auf Neubau- und Sanierungsgebiete eingeschränkt.[12] In Niedersachsen bestehen solche Einschränkungen hingegen nicht. Diese landesrechtlichen Regelungen erlauben es den Kommunen jeweils, örtliche Adressaten – wie die Grundstückseigentümer – im Rahmen klar festgelegter Voraussetzungen und zu definierten Zwecken, zur Nutzung zentraler öffentlicher Einrichtungen zu verpflichten.

b. Rechtsrahmen der Wärmewende

(1) Das Gebäudeenergiegesetz (GEG)

Das GEG in seiner 2023 verabschiedeten Form ordnet in den §§ 7ff. GEG an, dass Gebäudeeigentümer beim Austausch von Heizungen gestaffelten Pflichten unterliegen:

[11] BVerwG, Urt. v. 25.01.2006, 8 C 13 05.; einführend Vollmer: Der Anschluss- und Benutzungszwang in der Fernwärme, IR 2016, S. 247;
[12] Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 GO Bayern.

- Vorerst bleibt der Einbau fossiler Heizungen erlaubt, neu eingebaute Heizungen müssen aber in den nächsten Jahren in steigendem Maße erneuerbare Energien oder unvermeidliche Abwärme nutzen.

- Spätestens ab 01.07.2026 für große Kommunen bzw. ab 01.07.2028 für kleine Kommunen greift die Pflicht des Eigentümers eines Gebäudes, beim Austausch einer Heizung eine Heizungstechnologie einzubauen, die zu mindestens 65% auf erneuerbaren Energien und/oder unvermeidlicher Abwärme beruht. In Frage kommen sowohl individuelle Lösungen wie Wärmepumpen, Solarthermie, etc. als auch kollektive Lösungen wie Fernwärme, Wasserstoff.

Das Gesetz selbst priorisiert gemäß § 71 Abs. 2 S. 1 GEG ausdrücklich nicht, auf welche Weise der Eigentümer einer Liegenschaft seiner Pflicht nachzukommen hat, seine Heizung zu dekarbonisieren. Das GEG regelt lediglich, dass und wann er 65% erneuerbare Wärme oder Abwärme nutzt. Damit existiert im GEG explizit keine Vorrangregelung zugunsten von Fernwärme oder auch grünen Gasen. Zwar hat der Gesetzgeber mit § 109 GEG den Spielraum der Gemeinden erweitert, Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang an ein Fernwärmenetz aus Klimaschutzgründen – also ohne konkreten örtlichen Bezug – zu treffen.[13] Ohne eine solche Regelung ergibt sich jedoch aus dem Gesetz keine Pflicht des einzelnen Gebäudeeigentümers, sich an eine zentrale Struktur anzuschließen.[14]

(2) Das Wärmeplanungsgesetz (WPG)

Das ebenfalls zum 01.01.2024 in Kraft getretene WPG erlegt indirekt über die Bundesländer Kommunen die Pflicht auf, bis 30.06.2026 (große Kommunen) bzw. 30.06.2028 (kleine Kommunen) eine Wärmeplan zu erlassen. In diesem Wärmeplan soll für das gesamte Gemeindegebiet dargestellt werden, wo Fernwärmenetze aus- oder neugebaut werden könnten, wo Gasnetze zu Wasserstoffnetzen umgerüstet werden könnten (sog. „Prüfgebiete“), und wo es wahrscheinlicher ist, dass Eigentümer individuell dekarbonisieren[15].

Dieser Wärmeplan ist nicht verbindlich. Er verpflichtet weder einen Versorger zur Realisierung, noch sieht das WPG eine Bindungswirkung der Wärmeplanung gegenüber den

[13] Böhm/Schwarz, Klimaschutz durch Anschluss – und Benutzungszwang für kommunale Fernwärmenetze – Voraussetzungen und Grenzen, DVBl 2011, S. 540; Tomerius, Der Anschluss- und Benutzungszwang für kommunale Nah- und Fernwärmesysteme, ER 2013, S. 61.
[14] Frenz/Cosack/Cosack, 1. Aufl. 2024, GEG § 109, Rn. 45.
[15] Schnittker/Fründ: Der bundeseinheitliche Rechtsrahmen der Wärmeplanung, NVwZ 2024, S. 289; Werthmüller/Reith: Die kommunale Wärmeplanung, IR 2024, S. 60.

Gebäudeeigentümern vor. Adressaten des WPG sind die Länder und über diese regelmäßig die Kommunen. Das bedeutet: Auch wenn ein Grundstück in einem Gebiet liegt, für das die Wärmeplanung die Eignung für ein Fernwärmenetz oder ein grünes Gasnetz feststellt, steht es dem Eigentümer frei, sein Gebäude separat mit einer eigenen Wärmepumpe oder einer anderen individuellen Heizung, die die Voraussetzungen des § 71 GEG erfüllt, zu versorgen.[16] Dies ergibt sich ausdrücklich aus § 18 Abs. 2 S. WPG, wo es heißt:

> *„Aus der Einteilung in ein voraussichtliches Wärmeversorgungsgebiet entsteht keine Pflicht, eine bestimmte Wärmeversorgungsart tatsächlich zu nutzen oder bereitzustellen.“*

Das bedeutet, dass ein Wärmeplan in einem bestimmten Gebiet Fernwärmenetze potenziell vorsieht, ändert an den Rechten und Pflichten eines Eigentümers erst einmal nichts. Weder kann er den Anschluss an ein Fernwärmenetz einfordern, weil der Wärmeplan ein Fernwärmeeignungsgebiet vorsieht, noch ist er aufgrund der Wärmeplanung zum Anschluss an ein etwaig entstehendes Wärmenetz/ Wasserstoffnetz verpflichtet. Um eine solche Anschluss- und Benutzungspflicht zu schaffen, muss eine Gemeinde ausdrücklich außerhalb der Wärmeplanung einen Anschluss- und Benutzungszwang per Satzung anordnen. Das WPG kann damit zwar Motiv einer Anschluss- und Benutzungspflicht sein, nicht aber dessen Rechtsgrundlage.[17]

(3) CO_2-Preis

Die Verpflichtung der Länder und Kommunen, die örtliche Wärmeversorgung zu planen, erfolgt vor dem Hintergrund des steigenden wirtschaftlichen Drucks auf diejenigen Eigentümer, die fossile Brennstoffe einsetzen. Denn der Gesetzgeber bepreist die Emission auf CO_2. Seit 2005 unterliegen viele Fernwärme produzierenden Anlagen ab 20 MW Feuerungswärmeleistung (FWL) dem EU Emissionshandel und führen jährlich Zertifikate ab, die derzeit pro t CO_2-Kosten zwischen 60 und 100 EUR nach sich ziehen.[18] Kleinere Anlagen der Fern- und Nahwärmeerzeugung sowie Erdgas, Heizöl und Kohle unterliegen dagegen bisher dem nationalen Emissionshandel mit Kosten von derzeit 45 EUR/t CO_2.[19] Ab 2027 wird dieses System jedoch in einen europaweiten Rahmen überführt, für den mit deutlich

[16] Werthmüller/Reith: Die kommunale Wärmeplanung, IR 2024, S. 63.
[17] So auch HK-GEG/GEIG/Dlouhy/Batyreva, 2. Aufl. 2024, GEG § 71 Rn. 91f.; sehr knapp Chernin/Jonen: Anschluss- und Benutzungszwang für kommunale Wärmenetze, EnK-Aktuell 2024, 010342.
[18] Grundlage hierfür ist § 7 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz.
[19] Zenke/Telschow, CO2-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, EnWZ 2020, S. 157.

steigenden Kosten gerechnet wird.[20] Da in beiden Systemen die verfügbaren Budgets stetig sinken, ist mit drastisch steigenden Preisen für die fossile Wärmeerzeugung gegen Ende dieses Jahrzehnts zu rechnen.[21] Mittelfristig soll es keine Zertifikate mehr geben.

c. Zwischenergebnis

Weder das GEG noch das WPG begründen eigenständige Verpflichtungen des Eigentümers, zentrale Einrichtungen zur Versorgung mit Wärme zu nutzen, wenn die Kommune diese bereitstellt**. Gebäudeeigentümer haben das Recht, unabhängig von der Bereitstellung eines Fernwärmenetzes eine individuelle Heizung einzubauen und zu betreiben, es sei denn, es existiert jenseits der neuerlichen Regelungen im GEG und WPG ein Anschluss- und Benutzungszwang auf Basis der jeweiligen Gemeindeordnung, aus dem sich etwas anderes ergibt**. Anders als vielfach vermutet wird, haben die Novellen des Jahres 2023 damit nicht zu einem erhöhten Zugriff des Gesetzgebers auf die Freiheit des Gebäudeeigentümers geführt, vorhandene Infrastrukturen ungenutzt zu lassen (sich also z.B. nicht an Fernwärme anzuschließen).

3. Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs

Das WPG enthält keine Regelungen, die es den Gemeinden erleichtern, Eigentümer zum Anschluss an und die Nutzung von Fernwärme zu verpflichten. Voraussichtlich werden auch ohne eine solche Pflicht viele Eigentümer von der Möglichkeit, angeschlossen zu werden, Gebrauch machen, wenn die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit des Anschlusses an das Gasnetz oder die Nutzung einer Ölheizung absehbar nicht mehr besteht. Doch gleichwohl stellt sich die Frage, unter welchen formellen (Punkt a.) und materiellen (Punkt b.) Voraussetzungen ein solcher Anschluss- und Benutzungszwang überhaupt beschlossen werden kann.

a. Formelle Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs

Der rechtmäßige Anschluss- und Benutzungszwang setzt voraus, dass die formellen Anforderungen an Satzungen eingehalten werden, folglich Einhaltungen der Zuständigkeiten, ein korrektes Verfahren und eine ordnungsgemäße Veröffentlichung.

---

[20] Fiedler/Peiseler/Cludius/Graichen/Schumacher, Der neue europäische Emissionshandel für Wärme und Verkehr: Was bedeutet er für Deutschland?, KlimR 2024, S. 177.

[21] Ariadne-Hintergrund, Notwendige CO2-Preise zum Erreichen des europäischen Klimaziels 2030, 2021, https://doi.org/10.48485/pik.2021.007, spricht von 95 EUR – 210 EUR pro t CO_2 im ETS I (Industrie, Energie), und 210 – 405 EUR/t CO_2 im ETS II, also Verkehr und Gebäude.

b. Materielle Voraussetzungen des Anschluss- und Benutzungszwangs

Inhaltlich ist der Anschluss- und Benutzungszwang an die Fernwärme anspruchsvoll. Er setzt eine öffentliche Einrichtung (Punkt (1)) und einen Gemeinwohlbezug (Punkt (2)) voraus. Der Anschluss- und Benutzungszwang muss darüber hinaus von der konkreten Gemeindeordnung gedeckt (Punkt (3)) und den Adressaten zumutbar sein, was Ausnahmetatbestände für ansonsten unzumutbare Einschränkungen voraussetzt (Punkt (4)).

(1) Fernwärme als öffentliche Einrichtung

Der Anschluss- und Benutzungszwang bezieht sich in allen Bundesländern auf öffentliche Einrichtungen. Doch nur wenige Fernwärmenetze werden von der Gemeinde, vor allem durch Stadtwerke als Eigenbetriebe, selbst betrieben. Hier stellt sich die Frage, wie mit nicht öffentlichen Fernwärmenetzen umzugehen ist, Punkt (a). Und wie es sich verhält, wenn sich die öffentlichen Einrichtungen im Planungsstadium befinden, Punkt (b.).

(a) Nicht öffentliche Fernwärmenetze

Voraussetzung für einen Anschluss- und Benutzungszwang in nicht öffentlichen Fernwärmenetzen ist, dass die Kommune langfristig hinreichende Einflussnahme durch Einwirkungs- und Kontrollrechte hat.

Viele Fernwärmenetzte werden von privaten Energieversorgern betrieben. Dies ist unproblematisch, wenn das Fernwärmenetz auf vertraglicher Basis für die Allgemeinheit bereitgestellt wird, außer, wenn sich aus Landesrecht etwas anderes ergibt.[22] Das BVerwG hat aber in den Fällen, in denen eine Person des Privatrechts als Fernwärmeversorger – also nicht die Gemeinde selbst – tätig wird, eine hinreichende Einflussnahme durch Einwirkungs- und Kontrollrechte, bspw. gesellschaftsrechtliche Beteiligungen oder entsprechende Vertragsgestaltungen, angemahnt.[23] Sofern die Gemeinde also nicht oder nur mit weniger als 50% der Anteile am Versorger beteiligt ist, muss die Gemeinde einen Vertrag mit dem Versorger abschließen, der ihren Einfluss auch langfristig sichert, so dass auch ein Netz, das nicht im Eigentum der Kommune steht, wie eine öffentliche Einrichtung agiert, etwa durch Verpflichtungen zur diskriminierungsfreien Versorgung, Mitspracherechte der Kommune o. ä.

[22] BVerwG, Urt. v. 06.04.2005, 8 CN 1.04.
[23] Ebda.

(b) Geplante öffentliche Einrichtungen

Nicht in allen Fällen ist die öffentliche Einrichtung bereits vorhanden, wenn der Anschluss- und Benutzungszwang erlassen wird, sei es, dass die kommunale Beteiligung noch nicht hinreichend sichergestellt ist oder gar die Einrichtung noch nicht (wieder) öffentlich (in kommunaler Hand) ist[24], sei es, dass sie technisch noch nicht existiert. Rechtlich sind diese Fälle insofern unproblematisch, als dass ein Anschluss zwar erst mit dessen faktischer Möglichkeit verpflichtend wird, aber die Satzung den Betroffenen die Möglichkeit gibt, mit dem einzurichtenden (zukünftigen) Netz zu planen und auch den künftigen Anschluss- und Benutzungszwang in ihre Planung einzubeziehen. Es ist in solchen Konstellationen möglich, die Interessen der Kommune über einen Vorvertrag abzusichern. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Kommune weitere Absichten mit dem Anschluss- und Benutzungszwang verbindet wie einen Rückzug aus einem bisher betriebenen Gasnetz oder die Förderung der Luftreinhaltung.

(2) Gemeinwohlbezug

Jeder Anschluss- und Benutzungszwang setzt einen Gemeinwohlbezug voraus, also einen zulässigen Zweck, der die Einschränkung der Wahlfreiheit (Dispositionsfreiheit) der Eigentümer rechtfertigt. Für die Fernwärme werden vor allem folgende Zweckbestimmungen verfolgt:

(a) Gesundheitsschutz

Traditionell werden die meisten Fernwärmesatzungen über den Gesundheitsschutz gerechtfertigt, da durch die Verlagerung von vielen einzelnen dezentralen Feuerungsanlagen auf eine zentrale Feuerungsanlage die lokale Schadstoffbelastung sinkt.[25]

(b) Klimaschutz

Lange war umstritten, ob Klimaschutzerwägungen auch ohne direkten örtlichen Bezug einen Anschluss- und Benutzungszwang rechtfertigen.[26] Dies hat der Gesetzgeber mit § 109 GEG inzwischen bejaht und klargestellt:[27] Wenn die Anforderungen von § 71b GEG eingehalten werden, besteht eine unwiderlegliche gesetzliche Vermutung, dass kommunale

[24] OVG Meißen, Urt. v. 11.11.2014, 4 C 26/13.
[25] Vollmer: Der Anschluss- und Benutzungszwang in der Fernwärme, IR 2016, S. 247.
[26] Hierzu bejahend BVerwG, Urt. v. 25.01.2006, 8 C 13.05.
[27] Frenz/Cosack/Cosack, 1. Aufl. 2024, GEG § 109, Rn. 5.

Fernwärmesatzungen ein geeignetes Mittel zur Förderung des Klima- und Ressourcenschutzes darstellen.[28]

(c) Wirtschaftliche Erwägungen

Ein Anschluss- und Benutzungszwang kann auch durch wirtschaftliche Erwägungen gerechtfertigt werden, aber als alleiniges Argument reichen wirtschaftliche Erwägungen nicht aus.[29] Dass ein Fernwärmenetz sich nur rechnet, wenn ein hoher Anschlussgrad erreicht wird, fließt nur dann in die Rechtfertigung des Anschluss- und Benutzungszwangs ein, wenn ein anderer Gemeinwohlbelang – also in aller Regel Klimaschutz oder der Gesundheitsschutz – sonst nicht erreicht werden könnte.

Eng verbunden mit der Frage, inwieweit wirtschaftliche Erwägungen geeignet sind, einen Anschluss- und Benutzungszwang zu rechtfertigen, ist die Verknüpfung mit der örtlichen Wärmeplanung. Beruht die Dekarbonisierung einer örtlichen Wärmeplanung maßgeblich auf Fernwärme mit einem hohen Anschlussgrad, so liegt es nahe, auf diese zu verweisen, um einen Anschluss- und Benutzungszwang zu rechtfertigen. Dies indes lässt § 18 Abs. 2 S. 2 WPG nicht zu:

> *„Aus der Einteilung in ein voraussichtliches Wärmeversorgungsgebiet entsteht keine Pflicht, eine bestimme Wärmeversorgungsart tatsächlich zu nutzen oder bereitzustellen.“*

Damit muss es unabhängig von der örtlichen Wärmeplanung eine hinreichende Rechtfertigung für einen Anschluss- und Benutzungszwang geben.

(3) Tatbestandsmäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs

Nicht in allen Bundesländern erlaubt die Gemeindeordnung sachlich uneingeschränkt, den Anschluss an die Fernwärme vorzuschreiben.

- § 24 Abs. 1 Nr. 3 der **Bayerischen Gemeindeordnung** erlaubt den Anschluss- und Benutzungszwang ohnehin nur für neue Bebauungen und in Sanierungsgebieten und nimmt Grundstücke mit emissionsfreien Heizeinrichtungen ganz aus.

[28] Vgl. BVerwG, Urt. v. 08.09.2016, 10 CN 1.15 (LS 2), näher BT-Drs. 20/6875, S. 113.
[29] Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Anm. 5.1 zu § 20 ThürKO; Schmidt-Aßmann, in: Badura u.a., Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, Rn. 115; BVerwG, NVwZ 1986, 754; VGH Mannheim, 23.11.1972 – I 732/72, zit. nach beck-online; OVG Schleswig, Urt. v. 22.10.2003 – 2 KN 5/02, zit. nach beck-online.

- § 8 Abs. 2 S. 4 des **Brandenburgischen Landes-Immissionsschutzgesetzes** enthält sogar eine Regelung, nach der für Gebäude, die überwiegend mit erneuerbaren Energien gedeckt werden, keinen Anschluss- und Benutzungszwang verordnet werden darf.

- § 17 Abs. 3 S. 1 **Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein** bestimmt, dass Fernwärmesatzungen, Ausnahmen vorsehen können die einen immissionsfreien Betrieb gewährleisten. Eine Verpflichtung wohnt dem aber dem Wortlaut nach nicht inne.

In diesen Bundesländern ist es daher von vorneherein nicht zulässig oder vorgesehen, dass auch auf Grundstücke mit erneuerbaren Heizungsanlagen ein Anschluss- und Benutzungszwang erstreckt wird. Anders als in den genannten Bundesländern lässt das **Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz** einen Anschluss- und Benutzungszwang an die Fernwärmeversorgung gemäß § 13 S. 1 Nr. 1 lit. a) 5. Alt. und § 13 S. 1 Nr. 2 lit. a) zu, wenn ein öffentliches Bedürfnis dafür besteht. Aber auch hier sind Einschränkung über Ausnahmen und örtliche Begrenzungen möglich – wenn nicht sogar erforderlich.[30]

(4) Verhältnismäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs

Ein Anschluss- und Benutzungszwang muss verhältnismäßig ausgestaltet werden. Dazu müssen Fernwärmesatzungen einen zulässigen Zweck (in aller Regel den Klima- und/oder Gesundheitsschutz) fördern und ausreichend Ausnahmen und Befreiungen beinhalten.

Das Fernwärmenetz muss grundsätzlich den Zweck des Klimaschutzes fördern. Das bedeutet, dass durch das Fernwärmenetz Minderungen der Treibhausgasemissionen zu verzeichnen sein müssen.

Der Schutz oder die Fürsorge der Gesundheit kann ebenfalls durch einen Anschluss- und Benutzungszwang der Fernwärme erreicht werden. Heißt aber auch: Eine Fernwärmesatzung ist nicht für die Zielerreichung geeignet, sollte der Schadstoffausstoß der Fernwärme höher als der Schadstoffausstoß (i) der vorhandenen Heizungen sein oder (ii) der angestrebten

[30] OVG Lüneburg, Urt. v. 06.06.2002 9 LB 144/02, Dietlein/Mehde/Bahr, BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, § 13 Rn.60.

individuellen GEG-konformen Heizung sein. Demnach muss der Anschluss- und Benutzungszwang sowohl generell als auch im Einzelfall verhältnismäßig sein.

(5) Ausnahmetatbestände

(a) Grundsatz: Ausnahmen und Befreiungstatbestände als Gebot der Verhältnismäßigkeit

Es steht Kommunen nicht frei, ob und wie weitgehend sie Ausnahmetatbestände formulieren. Die Festlegung von ausdrücklichen Ausnahmen bzw. Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang in der Satzung einer Kommune ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkung der Benutzer unabdingbar.[31] Das bedeutet: Die Gemeinde muss nicht nur generell und bezogen auf das gesamte Satzungsgebiet, sondern auch individuell immer dann Ausnahmen und Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang gewähren, wenn der Anschluss- und Benutzungszwang im Einzelfall nicht geeignet und nicht erforderlich oder nicht zumutbar ist, um den zulässigen Satzungszweck (Klima- und/oder Gesundheitsschutz) zu erreichen. Hierbei sind insbesondere die Grundrechte der betroffenen Eigentümer zu beachten, denn auch beim Satzungserlass sind Kommunen rechtliche Grenzen gesetzt, die sich u. a. aus den Grenzen der Grundrechte der betroffenen Bürger ergeben.[32] Enthält eine Fernwärmesatzung keine oder keine zureichende Ausnahmeregelung, ist sie unwirksam.[33] Entsprechend formuliert das OVG Thüringen bereits 2007 zum Maßstab von Ausnahmen und Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang an die öffentliche Fernwärmeversorgung:

> *„Für die satzungsrechtliche Festlegung von Ausnahmen oder Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang bei öffentlichen Fernwärmeversorgungseinrichtungen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 ThürKO bedeutet dies, dass eine Gemeinde Befreiungsmöglichkeiten für die (auch nachträgliche) Deckung des Wärmebedarf durch die (Teil-)Nutzung emissionsarmer (sic), regenerativer Energiequellen vorsehen muss, <u>soweit dies dem Zweck des Anschluss- und Benutzungszwangs nicht entgegensteht und es ihr wirtschaftlich zumutbar ist</u>."*
> *(Hervorh. d. d. Verf.)*

[31] VG Schleswig, Urt. V. 27.08.2021, 4 A 157/19 Rn.53; Thüringer OVG, Urt. V. 24.09.2007, 4 N 70/03 – zit. nach juris Rn.44 ff.; Frenz/Cosack/Cosack, 1. Aufl. 2024, GEG § 109, Rn. 47.
[32] BVerwG, Urt. v. 06.04.2005, 8 CN 1.04 – NVwZ 2005, 1072; zum parallelen Wasserrecht BVerfG, Beschl. v. 02.11.1981, 2 BvR 671/81 – zit. Nach juris.
[33] Thüringer OVG, Urt. v. 24.09.2007, 4 N 70/03 – zit. nach juris Rn.44 ff.

(b) Erhöhte Schutzwürdigkeit bereits vorhandener Heizungsanlagen

Die vorhandenen Heizungsanlagen der Eigentümer sowie ihr Grundstück und dessen Bebauung insgesamt unterfallen dem Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG, der das Eigentum schützt. Sie genießen damit einen erhöhten Schutz vor später eingeführten Fernwärmesatzungen gegenüber Heizungen, die nach Satzungserlass eingebaut werden sollen.[34]

Art. 14 Abs. 1 GG bietet aber keinen absoluten Schutz vor nachträglichen Auflagen an die Eigentumsnutzung,[35] denn Inhalt und Schranken des Eigentums werden gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch die einfachen Gesetze bestimmt. Dies umfasst ein Parlamentsgesetz sowie auch einen nachträglich in Kraft getretenen Anschluss- und Benutzungszwang, der damit seinerseits angemessen und für die Betroffenen zumutbar sein muss. Dass dies neuen, bei Erwerb einer Liegenschaft nicht absehbaren Pflichten entgegensteht, ist keineswegs selbstverständlich, sondern bedarf der Abwägung im Einzelfall. Dies hält die Rechtsprechung für berechtigt, denn das Eigentum im Gemeindegebiet sei von vorneherein latent mit der Möglichkeit belastet gewesen, dass ein Anschluss- und Benutzungszwang eingeführt wird.[36]

So hat das VG München in einer Entscheidung aus 2019 bezüglich eines Anschluss- und Benutzungszwangs an die Abwasserleitung Bestandschutz hinsichtlich der Nutzung einer vorhandenen Einrichtung abgelehnt, weil der Kläger dieses Verfahrens nicht davon ausgehen durfte, dass künftig keine andere Entwässerung gefordert werde, und zudem die finanzielle Belastung durch den verpflichtenden Anschluss an die öffentliche Entwässerung sogar geringer ausfiel als die Sanierung des Bestandes.[37] In ähnlicher Weise äußert sich das OVG Münster, ebenfalls hinsichtlich einer Entwässerungsanlage. Das OVG Münster stellt klar, dass dem Anschluss- und Benutzungszwang Bestandschutz nicht unabhängig von den Gegebenheiten im Einzelfall entgegengehalten werden kann, um sodann die Frage zu untersuchen, wann Anschlusskosten nicht mehr zumutbar sind.[38] Nach Ansicht des OVG Münster ist das der Fall, wenn die Anschlusskosten noch in einem tragbaren Verhältnis zum Verkehrswert des Grundstücks stehen.[39]

---

[34] Frenz/Cosack/Cosack, 1. Aufl. 2024, GEG § 109, Rn. 45ff.
[35] Vgl. auch bejahend Rath: Ein Anschluss- und Benutzungszwang auch für Bestandsbauten?, ZNER 2022, S. 436.
[36] BVerwG. 27.05.1981, VII C 34.77; v. Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer/Froese, 7. Aufl. 2018, GG Art. 14 Rn. 365.
[37] VG München, Urt. v. 290.07.2019 - M 10 K 18.4252 Rn. 17.
[38] OVG Münster, Beschl. v. 19.10.2017 - 15 A 1666/17, zit. nach openJur 2019, 6705 Rn. 19ff.
[39] OVG Münster ebda Rn.24 und OVG Münster, Beschl. v. 23.08.2018 – 15 A 2063/17 Rn.30 /, zit nach openJur.

Dies ist grundsätzlich durchaus auch auf die Fernwärme übertragbar. Denn auch die Möglichkeit, dass ein Fernwärmenetz errichtet und dieses per Anschluss- und Benutzungszwang abgesichert wird, besteht seit vielen Jahrzehnten. Der Verweis auf den Umstand, dass eine individuelle Heizung bereits vorhanden ist, steht dem Anschluss- und Benutzungszwang also nicht per se entgegen. Erforderlich ist stets eine Abwägung. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn eine GEG-konforme Heizung bereits vorhanden, diese aber – vor allem wegen indirekter Emissionen – nicht ebenso klimaschützend ist wie eine THG-freie oder -ärmere Fernwärme. Hier führt der Anschluss- und Benutzungszwang also zu einer Verbesserung. Trotzdem dürfte vielfach die Angemessenheit eines Anschluss- und Benutzungszwangs zu verneinen sein, so dass Anspruch auf eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang besteht[40].

Mit Blick auf Stromdirektheizungen und Wärmepumpen ist hier festzuhalten: Es ist absehbar, dass die mit der Stromproduktion verbundenen THG-Emissionen aufgrund der Regulierung des Stromsektors durch den Europäischen Emissionshandel sinken, so dass mittelfristig kein Emissionsvorteil für die Fernwärmebesteht. Der ökologische Vorteil eines Anschlusses an die öffentliche Fernwärmeversorgung besteht damit nur temporär und nicht in einem Umfang, der die Entwertung der vorhandenen Heizungsinfrastruktur aufwiegt.

Demgegenüber stellen Mehrkosten kein hinreichendes Argument gegen einen Anschluss- und Benutzungszwang dar: Dass höhere Kosten anfallen, begründet allein noch keinen Härtefallanspruch, da die Rechtsprechung sachlich gerechtfertigte Mehrkosten an sich noch nicht für eine untragbare Härte hält.[41] Im Einzelfall bleibt daher gerichtlich zu klären, ob die Durchsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs mit einhergehender Entwertung der vorhandenen Heizungsanlage eine untragbare Härte darstellt oder zulässig im Sinne des Allgemeinwohls (Klima-/ Gesundheitsschutz) ist.

(c) Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen

Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang werden auf Antrag durch die Gemeinde erteilt. Sie ergehen in Gestalt von Verwaltungsakten nach § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und können gem. § 36 VwVfG mit Nebenbestimmungen versehen werden wie etwa Befristungen und Bedingungen. Üblich ist u. a. die Auflage, innerhalb einer bestimmten Frist

[40] Frenz/Cosack/Cosack, 1. Aufl. 2024, GEG § 109 Rn. 49.
[41] VG Weimar 24. 9. 2007 – 4 N 70/03, ThürVBl. 2008, 131 ff. = BeckRS 2008, 34433.

nachzuweisen, dass die bei Antragstellung geplante Baumaßnahme wie der Einbau einer individuellen GEG-konformen Heizungsanlage auch wirklich umgesetzt wurde.

Damit die Voraussetzungen einer Ausnahme vom Anschluss- und Benutzungszwang vorliegen, muss der Antragsteller nachweisen, indem er Pläne, Vorverträge oder Genehmigungsunterlagen einreicht, aus denen hervorgeht, wie seine Wärmeversorgung künftig aussehen soll. Die Behörde trifft zwar eine gesetzliche Hinweispflicht nach § 25 VwVfG, es ist aber nicht ihre Aufgabe, den Antragsteller umfassend zu beraten, um seinem Antrag zum Erfolg zu verhelfen. Wenn der Antragsteller keine ausreichenden Unterlagen vorlegt, wird sein Antrag abgelehnt.

Da auch die Ablehnung als Verwaltungsakt ergeht, kann der Antragsteller die Rechtmäßigkeit der Ablehnung durch Widerspruch und Klage vor den Verwaltungsgerichten überprüfen lassen.

4. Alternative Heiztechnologien gegenüber Fernwärme

a. Wärmepumpe

(1) Funktionsweise und Umweltauswirkungen

Wärmepumpen nutzen die Umgebungsenergie unter Einsatz von elektrischem Strom, den sie entweder dem Netz der öffentlichen Versorgung entnehmen oder der in oder am Gebäude erzeugt wird, etwa durch eine Aufdach-PV-Anlage.

Wärmepumpen emittieren vor Ort keine Schadstoffe. In geringem Maße können sie Lärm oder Erschütterungen auslösen. Sofern sie Strom aus dem Netz beziehen, ergeben sich indirekte Emissionen in dem Maße, in dem die Erzeugung von Strom – etwa aus Erdgas oder Braunkohle – zu Emissionen führt.

(2) Vorhanden bei Satzungserlass

Sofern ein Eigentümer eine Wärmepumpe bereits nutzt, wenn eine Fernwärmesatzung ergeht, gilt Folgendes:

- Anders als viele glauben, gibt es **keinen generellen Bestandsschutz**[42]. Ein Eigentümer muss damit rechnen, dass Gemeinden Fernwärmesatzungen erlassen können. Es bedarf aber wegen des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Art. 1 GG besonders

[42] Vgl. Punkt II.5.c.

schwerwiegender Gründe oder entsprechender Übergangsfristen, um nachträglich eine Anschluss- und Benutzungspflicht einzuführen.

- Generell gilt wie stets: Die Satzung muss einem **legitimen Zweck** dienen. In aller Regel werden Fernwärmesatzungen mit dem Klima- und Ressourcenschutz und dem Schutz von Leben und Gesundheit begründet. Kein zulässiger Grund ist die Realisierung der Wärmeplanung[43].

- Die Anschluss- und Benutzungspflicht an die Fernwärme muss **geeignet** sein[44], dessen Zweck/Zwecke zu fördern. Die Fernwärme müsste also eine Verbesserung der Klimabilanz und eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes gegenüber dem Status Quo darstellen. Dies ist praktisch ausgeschlossen. Die Frage nach einer Verbesserung des Klimaschutzes dürfte nach derzeitigem Stand in den meisten Fällen eindeutig zugunsten der Wärmepumpe beantwortet werden, denn Fernwärme beruht heute noch im überwältigenden Maße zumindest auch auf fossilen Verbrennungsprozessen. Diesem Gedanken folgend hat das VG Freiburg in einer Entscheidung von 2021 festgehalten [45], dass eine Regelung über Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang an die Fernwärme in jedem Fall gegen höherrangiges Recht verstößt, wenn sie keine Ausnahme für erneuerbare oder diesen gleichgestellten Energiequellen vorsieht. Als höherrangiges Recht zieht das Gericht Art. 20a GG und die entsprechenden Regelungen des Landesrechts heran, die jeweils den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum Staatsziel erklären.

  Die Frage, ob ein Anschluss- und Benutzungszwang an ein öffentliches Fernwärmenetz auch Eigentümer von Gebäuden erfassen kann, die mit Wärmepumpen versorgt werden, stellt sich damit schon von vorneherein nur dann, wenn die öffentliche Fernwärmeversorgung *noch* emissionsärmer ist als die Versorgung durch die eigene Wärmepumpe. Denkbar ist dies, wenn das Fernwärmenetz zu 100% regenerativ betrieben wird, die individuelle Wärmepumpe aber mit dem allgemeinen Strommix versorgt wird, der derzeit ungefähr 50% erneuerbare Energie aufweist. In diesem seltenen Fall wäre der Anschluss- und Benutzungszwang folglich geeignet, das Satzungsziel zu fördern, weil die Emission pro kWh Wärme sinkt. In allen anderen Konstellationen würde eine Fernwärmesatzung, die keine Ausnahme für eine bestehende Wärmepumpe enthält, bereits mangels Geeignetheit zur Förderung des

[43] Vgl. Punkt II.3.b.(2).
[44] Vgl. Punkt II.3.b.(4).
[45] VG Freiburg, Urt. v. 16.06.2021, 1 K 5140/18, zit. nach openJur 2021, 22983, Rn. 47.

verfolgten Zwecks als unverhältnismäßig angesehen und deswegen vom Verwaltungsgericht im Falle einer Klage für nichtig erklärt und verworfen.

- Der Anschluss- und Benutzungszwang wäre auch in den seltenen Fällen, in denen Fernwärme weniger emissionsintensiv wäre, nur verhältnismäßig, wenn er auch **erforderlich** wäre, um den Satzungszweck zu erreichen. Erforderlichkeit besteht, wenn es kein gleich geeignetes milderes Mittel gibt, den angestrebten Zweck zu erreichen.

  Dies ist nur in seltenen Fällen vorstellbar. Die einzigen Emissionen, die von den an sich nicht emittierenden Wärmepumpen ausgehen, sind indirekte Emissionen der Stromversorgung. Es ist ausgesprochen zweifelhaft, ob es kein milderes Mittel als den Anschluss an die öffentliche Fernwärmeversorgung gibt, um diese Emissionen zu senken: Zum einen sinken die Emissionen der Stromversorgung ohnehin planmäßig auf nettonull. Die fossile Stromerzeugung ist über den Europäischen Emissionshandel reguliert, in dem ab 2040 keine Neuausgabe von Zertifikaten mehr vorgesehen ist, und parallel zu dieser Entwicklung steigt der Anteil Erneuerbarer Energien gem. dem EEG 2023 stetig an. Damit ist es ohnehin fraglich, ob mit strombetriebenen Wärmepumpen ein Mehr an Emissionen verbunden ist, denn die Treibhausgasemissionen sind bereits durch die Mengenfestlegung der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG fixiert[46]. Sie steigen nicht, sie verteilen sich nur anders, wenn Wärmepumpen eingesetzt werden. Zum anderen würde es ein milderes Mittel darstellen, den Eigentümern aufzuerlegen, die Wärmepumpen mit erneuerbarem Strom zu betreiben, entweder aus dem Netz der Allgemeinen Versorgung in Gestalt von bilanziellem Ökostrom oder auch teilweise physikalisch, etwa durch den Betrieb von Aufdach-PV-Anlagen. Insgesamt ist es damit nur schwer vorstellbar, dass es kein milderes Mittel für die Absenkung dieser indirekten Emissionen gibt als den Anschluss ans Fernwärmenetz.

- Nach den vorstehenden Ausführungen zu Geeignetheit und Erforderlichkeit sind nur wenige Konstellationen vorstellbar, in denen ein Anschluss- und Benutzungszwang überhaupt in Frage kommt. Doch auch diese wenigen Fälle müssen sich am Kriterium der **Angemessenheit** messen lassen. Sie dürfen also unabhängig von der Frage ihrer Eignung und eventuell bestehender milderer Mittel nicht unzumutbar sein.

[46] Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG sieht derzeit eine Verknappung von 4,2 bis 4,4% der Emissionen für diesen Sektor vor. Ab 2040 sollen keine neuen Zertifikate mehr ausgegeben werden und nur noch vorhandene Bestände aufgebraucht werden.

Der Maßstab für die Unzumutbarkeit sind u. a. die Grundrechte der Betroffenen. Hier kommt nur das Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG zum Tragen. Zunächst sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen bei Wärmepumpen deutlich andere als bei einem Anschluss an die Abwasserinfrastruktur, in deren Kontext die meisten Entscheidungen gefallen sind, die eine Überwindung des Bestandsschutzes bejahen. Wenn das OVG Münster in der oben zitierten Entscheidung Anschlusskosten und Verkehrswerte des Grundstücks ins Verhältnis setzt, verschiebt sich die Abwägung deutlich, bezieht man die in der Relation hohen Anschaffungskosten einer neuen und noch nicht refinanzierten Wärmepumpe ein. Diese würden vollständig entwertet, wenn man Eigentümer verpflichtet, sich an die öffentliche Fernwärmeversorgung anzuschließen. Die Abwägung ist so schon von vorneherein deutlich zugunsten der Beibehaltung der vorhandenen individuellen Heizung verschoben. Danach bedarf es besonders schwerwiegender Gründe, wieso es dem Eigentümer zugemutet werden soll, auf eine Amortisierung einer bestehenden Heizungsanlage zu verzichten, um sich an die öffentliche Fernwärmeversorgung anzuschließen.

Solche besonders schwerwiegenden Gründe sind praktisch nicht vorstellbar. Die relativen Emissionen von Wärmepumpen sind allein indirekter Natur und zudem im Verhältnis zu anderen Technologien sehr niedrig. Sie sinken zudem gesetzlich programmiert mit jedem Jahr. Der ökologische Vorteil selbst des besten Fernwärmenetzes gegenüber dezentraler Wärmepumpen ist damit schon heute gering und wird beständig kleiner. Diesem geringen Vorteil steht nun der Nachteil der auch technisch-physikalischen Entwertung der vorhandenen Wärmepumpe gegenüber. In der Gesamtschau spricht schon diese ökologische Gesamtbewertung gegen die Angemessenheit eines Anschlusses ans Fernwärmenetz trotz vorhandener Wärmepumpe.

Insbesondere kann die Gemeinde nicht mit dem Verweis auf eine höhere Wirtschaftlichkeit eines Netzes mit mehr Fernwärmeanschlüssen argumentieren, um auch Liegenschaften anzuschließen, die schon eine Wärmepupe betreiben. Sofern ein Netz nur wirtschaftlich ist, wenn auch Eigentümer mit Bestandsheizungen angeschlossen werden, muss die Gemeinde in ihrer Satzung für diesen Fall sachgerechte Ablehnungsgründe mit Bezug zum Klima- oder Gesundheitsschutz formulieren. Da auch Gemeinden an Art. 20a GG gebunden sind, der auf Klimaneutralität abzielt, wäre in einer solchen Lage zunächst auf diejenigen Heizungen zuzugreifen, die am meisten emittieren, nicht dagegen auf Wärmepumpen. Eine

gewisse Mehrbelastung der übrigen Nutzer ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur AVBWasserV zugunsten der erhöhten Dispositionsfreiheit des einzelnen Nutzers hinzunehmen.[47]

Im Ergebnis ist es damit praktisch ausgeschlossen, dass eine Fernwärmesatzung einen Eigentümer dazu zwingt, eine schon vorhandene Wärmepumpe auszubauen und sich ans Fernwärmnetz anzuschließen.

(3) Errichtung nach Satzungserlass

Wird die Wärmepumpe nach Erlass der Satzung errichtet, gelten weitgehend die oben dargelegten Ausführungen, auch wenn der Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG weniger weitgehend schützt, wenn die Investition noch nicht getätigt wurde. Jedoch gilt auch hier:

- Auch hier gilt, dass der Eingriff in die Dispositionsfreiheit des Eigentümers eines Gebäudes nur gerechtfertigt ist, wenn der Eingriff ein legitimes Ziel verfolgt und dabei geeignet, erforderlich und angemessen ist. Die Pflicht zum Anschluss und zur Nutzung von Fernwärme muss daher geeignet sein, Klima und Gesundheit gegenüber der Nutzung einer Wärmepumpe zu fördern. Das ist in aller Regel nicht der Fall, wenn die Fernwärme nicht komplett frei von fossilen Energieträgern erzeugt wird.

- Auch hier gilt wie bei bereits vorhandenen Wärmepumpen das Gebot der Erforderlichkeit, also die Bindung ans mildeste Mittel. Deswegen stellt eine Auflage, Ökostrom zu nutzen, ein milderes Mittel als die Versagung eines Dispenses dar, wenn nicht ohnehin alle Erfüllungsoptionen des GEG als gleichrangig betrachtet werden, weil der Gesetzgeber ihnen in § 71 Abs. 3 GEG diesen Rang zugewiesen hat, obwohl die ökologischen Auswirkungen sich sachlich voneinander unterscheiden.

Eigentümern kann damit auch nachträglich ein Dispens praktisch nicht versagt werden, wenn sie eine Wärmepumpe nach Satzungserlass installieren wollen.

b. Stromdirektheizungen

(1) Funktionsweise und Umweltauswirkungen

[47] Vgl. Punkt II.3.b.(4).

Stromdirektheizungen wandeln elektrische in thermische Energie um. Wie Wärmepumpen gehen von ihnen keine lokalen Emissionen aus, die indirekten Emissionen der Stromerzeugung können aber dazu führen, dass Emissionen in Kraftwerken entstehen. Da sie nur die elektrische Energie umwandeln, aber keine Umgebungsenergie nutzen, sind sie deutlich weniger effizient als etwa Wärmepumpen. Deswegen sind Stromdirektheizungen nach § 71d GEG nur in wenigen Fällen überhaupt zulässig, vor allem bei besonders gut gedämmten Gebäuden, die nur wenig Heizenergie brauchen, sowie in bestimmten Einraumwohnungen und Hallen.

(2) Vorhanden bei Satzungserlass

Auch bei Stromdirektheizungen gilt – wie bei Wärmepumpen[48] – dass eine Einbeziehung in die Anschluss- und Nutzungspflicht einer Fernwärmesatzung praktisch nicht in Frage kommt, da es sowohl an der Geeignetheit der Fernwärmesatzung zur Förderung des Klimaschutzes, als auch an der Angemessenheit zwischen Mittel und Zweck fehlen dürfte. Die Argumentation läuft hier analog zu der Rechtslage, wie sie für Wärmepumpen gilt. Vgl. Punkt II.4.a.(2).

(3) Errichtung nach Satzungserlass

Ebenso haben Eigentümer, die im Satzungsgebiet eine Stromdirektheizung installieren wollen, in aller Regel Anspruch auf einen Dispens[49], da es auch hier an der erforderlichen Eignung zur Förderung des Klimaschutzes fehlt. Auch hier ist die Argumentation analog zu Wärmepumpen.

c. Solarthermie

(1) Funktionsweise und Umweltauswirkungen

Solarthermische Anlagen verwenden Solarstrahlung, um ein Gemisch aus Wasser und Frostschutzmittel zu erwärmen, das dann zur Wärmeversorgung eines Gebäudes genutzt wird. Lokale Emissionen werden so nicht verursacht. Die Anlagen nutzen lediglich sehr geringe Mengen elektrischer Energie, so dass kaum indirekte, aber keine direkten Emissionen verursacht werden. Diese liegen um Größenordnungen unter den Emissionen von Wärmepumpen. Allerdings ist anzumerken: Solarthermie wird in den meisten Fällen nur anteilig den Wärmebedarf des betreffenden Gebäudes decken und daher in den meisten Fällen durch andere Heizungstechnologien ergänzt (z.B. Wärmepumpe).

[48] Vgl. Punkt II.4.a.
[49] Vgl. II.4.a.(2).

(2) Vorhanden bei Satzungserlass

Solarthermische Anlagen verbrauchen sehr geringe Mengen an Strom, aber verursachen neben den indirekten Emissionen der Stromerzeugung keine lokalen Emissionen, so dass durch eine Untersagung ihres Betriebs zugunsten der Fernwärme weder ein positiver Klima- noch ein Gesundheitsschutzeffekt eintreten würde.

Damit ist es nicht verhältnismäßig, Fernwärmesatzungen auf bestehende solarthermisch beheizte Gebäude auszurollen. Die Argumentation ist hier in sogar noch gesteigertem/verstärktem Maße analog zu der bezüglich Wärmepumpen zu führen.

(3) Errichtung nach Satzungserlass

Auch bei neuen solarthermischen Anlagen ist die Argumentation in gesteigertem/verstärktem Maße analog zu der Rechtslage bezüglich Wärmepumpen zu führen: Weil Klima- und Gesundheitsschutz als Zweck von Fernwärmesatzungen durch eine Untersagung solarthermischer Anlagen nicht gefördert werden könnten, ist es nicht zulässig, Eigentümer mit solarthermischen Heizungsanlagen einen Dispens zu versagen.

d. Biogas, Biomasse und grüner Wasserstoff

(1) Funktionsweise und Umweltauswirkungen

Biogas, Biomasse und grüner Wasserstoff können wie Erdgas, Heizöl oder Briketts in Kessel- oder BHKW-Anlagen verbrannt werden. Es entstehen, da es sich um Brennstoffe handelt, die als klimaneutral gelten, – zumindest rechnerisch – keine Treibhausgas-Emissionen, wobei die reale Situation differenziert zu betrachten ist:

- Umstritten ist die **Holzverbrennung** nicht nur wegen der verhältnismäßig hohen Schadstoffentwicklung. Laut Umweltbundesamt entweichen Staub, organische Kohlenwasserstoffe wie polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAKs), Stickoxide, Kohlenstoffmonoxid und Ruß, daneben auch Lachgas und Methan. Das Umweltbundesamt weist darauf hin, dass der CO_2-Ausstoß real höher ist, als bei anderen Nutzungen von Holz. Dies liegt nicht nur an den Emissionen, die bei Holzernte, Transport und Bearbeitung entstehen, sondern auch, weil mit der Verbrennung von Holz dessen Funktion als Kohlenstoffspeicher verloren geht. Die Emissionssituation ist real schlechter, als wenn der Baum nicht gefällt und verbrannt worden wäre. Auch bei einer anderen Nutzung des Baumes wäre ein „sofortiges" Entweichen/Emittieren des

CO_2 nicht erfolgt, weil auch Bauholz oder andere substanzerhaltende Nutzungen von Bäumen das gespeicherte CO_2 nicht oder nur innerhalb langer Zeiträume freisetzen[50].

Unabhängig davon liegen die tatsächlichen Emissionen, die bei der Verbrennung entstehen, abhängig von dem Brennstoff, d.h. der Form des Holzes, zwischen 27,134 g/kWh CO_2-Äquivalenz (Holzhackschnitzel – kleiner Kessel) und 16,589 g/kWh (Holzbriketts – Kessel). [51] Doch selbst wenn man davon ausgeht, dass die Holzverbrennung aus nachhaltiger Holznutzung wegen der ausgeglichenen Bilanz zwischen der Aufnahme und Freisetzung von CO_2 mit „null" Emissionen angesetzt werden kann, verbleiben die genannten indirekten Emissionen, die aus Transport, Holzeinschlag und Pelletproduktion hervorgehen und die bei einer gesamthaften Prüfung ebenso einbezogen werden können, wie die indirekten Emissionen der Stromerzeugung bei Wärmepumpen und Solarthermie. Diese gibt der Deutsche Energieholz- und Pellet-Verband e. V. (DEPV) mit 22 g CO_2/kWh_{th} an. Demgegenüber gehen bei nicht nachhaltiger Forstwirtschaft einige Wissenschaftler sogar von Emissionen i.H.v. bis zu 367,6 g CO_2/kWh_{PE} aus.[52]

- Moderne Gasheizungen können auch **grünen Wasserstoff**, Derivate aus diesem oder **flüssige Biomasse sowie gasförmige Biomasse (Biogas)** als Brennstoff nutzen. Grüner Wasserstoff ist gem. § 3 Nr. 13b GEG in Verbindung mit § 3 Nr. 27a EEG 2023 Wasserstoff, der durch den Verbrauch erneuerbarer Energien hergestellt wird. Die daraus erzeugten Derivate sind beispielweise Methan, Ammoniak oder Methanol. Flüssige oder gasförmige Biomasse entsteht aus vergorenen Pflanzen, Gülle oder Abfällen.

  Gasheizungen, die die in § 71 Abs. 3 GEG aufgeführten Brennstoffe zur Wärmeerzeugung nutzen, emittieren abhängig vom Brennstoff unterschiedlich viele Treibhausgase. Bei der Verwendung von Biogas stoßen Gasheizungen bei der Wärmebereitstellung entsprechend des GEG bei Einfamilienhäusern 43 kg CO_2 Äquivalent/m^2 per anno aus,[53] in Mehrfamilienhäusern immerhin noch 28,4 kg/m^2 pro

[50] Benke/Kemper in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Heizen mit Holz, S. 4ff.; auch Quaschning, abrufbar unter https://www.volker-quaschning.de/datserv/CO2-spez/index.php (Abruf am 28.03.2025)
[51] Umweltbundesamt, Emissionsbilanz erneuerbarer Energieträger. Bestimmung der vermiedenen Emissionen im Jahr 2018. Climate Change 37/2019, S. 87f. Abb. 66.
[52] Umweltbundesamt, 2022, Kohlendioxid-Emissionsfaktor für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen.
[53] Meyer/Fuchs/Thomsen/Herkel/Kost, Kopernikus-Projekt Ariadne, Heizkosten und Treibhausgasemissionen in Bestandswohngebäuden - Aktualisierung auf Basis der GEG Novelle 2024, 2024, S. 24.

Jahr.[54] Bei der Verwendung von Wasserstoff unter Vorgaben des GEG sind es 36,4 kg CO_2 Äquivalent/m^2 pro Jahr in Einfamilienhäusern und 24 kg/m^2 bei Mehrfamilienhäusern.[55] Die Nutzung hundertprozentigen Wasserstoffs als Brennstoff senkt den Ausstoß auf 14,3 kg CO_2 Äquivalent/m^2 im Jahr für ein Einfamilienhaus und auf 9,5 kg/m^2 bei einem Mehrfamilienhaus.[56] Das Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung gibt die Werte wie folgt an: Biogas 0,152 t CO_2/MWh und Biomethan 0,0322 t CO_2/MWh.[57]

- Auch bei synthetischen Kraft- und Brennstoffen stellt sich die Frage nach der THG-Emissionssituation. Sofern es für diese keinen allgemein anerkannten Standardwert gibt, ist es Sache des Antragstellers, der sich um einen Dispens bemüht, darzulegen, dass die Emissionen des konkreten Brennstoffs auch langfristig niedriger sind als die der lokalen Fernwärme, und auch, dass die Verfügbarkeit des synthetischen Brennstoffs auch dauerhaft besteht.

In jedem Fall werden im Zuge des Verbrennungsprozesses lokal Schadstoffe emittiert. Stickoxide, Schwefeloxide, Feinstaub, aber auch Quecksilber, belasten die Umgebungsluft.

(2) Vorhanden bei Satzungserlass

Auch für Heizungen, die Biomasse, grüne Gase und/oder grünen Wasserstoff verbrennen, ist ausgehend vom jeweiligen Satzungszweck die Verhältnismäßigkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs zu prüfen. Hierbei ist zu differenzieren: Soll die Satzung dem Klimaschutz dienen (Punkt (a)), und/oder verfolgt sie auch den Schutz von Leben und Gesundheit (Punkt (b)). Hiernach ergibt sich ein je nach Satzungsgebiet differenziertes Bild (Punkt (c)).

(a) Satzungszweck Klimaschutz

Das GEG stellt die Verbrennung „grüner“ Gase und „grüner“ Feststoffe solarthermischen Anlagen, Wärmepumpen und anderen verbrennungsfreien Heizungen gleich. Ausgehend von dem bereits zitierten Urteil des VG Freiburg[58] lässt sich argumentieren, dass damit aus Gründen der Systemgerechtigkeit auch in Hinblick auf den Klimaschutz durch Satzungen alle Erfüllungsoptionen gleichbehandelt werden müssen. Betrachtet der Gesetzgeber sie damit als

[54] Ebda.
[55] Ebda.
[56] Ebda.
[57] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Anlage zum Merkblatt Energieberatung Teil A, 2024, S. 6.
[58] VG Freiburg, Urt. v. 16.06.2021, 1 K 5140/18, zit. nach openJur 2021, 22983,

„gleich gut“, jedenfalls aber jeweils als „gut genug“, so ist eine Einschränkung bei der Wahl zwischen diesen gesetzlich gleichgestellten Technologien besonders rechtfertigungsbedürftig. Das VG Freiburg weist in seinem schon zitierten Urteil von 2021 in diesem Zusammenhang auf das Gebot der Systemgerechtigkeit und der Folgerichtigkeit hin. Mit anderen Worten: Wenn der Gesetzgeber Wärmepumpen auch unabhängig von der Frage, ob sie mit Grünstrom betrieben werden, als gleichrangig wie rein regenerative Wärmeerzeugungstechnologien betrachtet, sei eine Gemeinde nicht ohne Weiteres berechtigt, dies in ihren Satzungen anders zu beurteilen.

Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass der § 71 GEG eine völlig andere Funktion hat als eine Fernwärmesatzung. § 71 GEG bezeichnet einen Minimalstandard für die nach Mitte 2026/2028 überhaupt noch zulässigen Heizungstechnologien. Eine Aussage, dass die aufgeführten Technologien ökologisch gleichwertig seien, wohnt der Regelung aber nicht inne. Sie sind *gleich* lediglich in Bezug auf ihre Legalität, nicht in Bezug auf den Klimaschutz. Insofern ist es unter diesem funktionellen Aspekt diskutabel, ob der Gesetzgeber wirklich eine grundsätzliche Systementscheidung zugunsten der Gleichrangigkeit unterschiedlicher Technologien bezüglich des Klimaschutzes getroffen hat.

Öffnet man mit diesem Zwischenergebnis die Prüfung für eine differenzierende Betrachtung, so ist festzuhalten, dass sich die Auswirkungen grüner Gase und Feststoffe auf den Klimaschutz gegenüber Fernwärme oft, aber eben nicht immer, vorteilhafter darstellen:

- Eine Ariadne-Analyse aus 2023[59] führt für die Fernwärme einen Wert von 19,8 kg CO_2 Äquivalent/m^2 pro Jahr für Einfamilienhäuser und 13,1 kg CO_2 Äquivalent für Mehrfamilienhäuser auf. Dies bildet ab, dass Fernwärme heute zu einem erheblichen Teil noch fossil erzeugt wird. Doch gemäß § 29 Abs. 1 WPG soll Fernwärme schon 2030 30% aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbare Abwärme 2040 von 80% genutzt werden.

- Pellet- und Biomasseheizungen sind gegenüber dem Durchschnittsversorger emissionsärmer. So liegt die Pelletheizung 12 kg CO_2-Äquivalent/m^2 pro Jahr unter der Fernwärme. In anderen Zahlen ausgedrückt, emittiert die Pelletheizung 0,036 t CO_2/MWh, die Fernwärme 0,280 t CO_2/MWh. Auch Holzhackschnitzel haben weniger

[59] Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Heizkosten und Treibhausgasemissionen in Bestandswohngebäuden. Aktualisierung auf Basis der GEG-Novelle 2024, S. 24, 27.

CO_2 Emissionen, weil der größte Teil der freigesetzten CO_2-Mengen als biogen und nachhaltig gilt und deswegen bilanziell auf jeder Berichtsebene in Abzug kommt.

- Anders sieht es aber aus, wenn die Fernwärme ihrerseits fast emissionsfrei erzeugt wird, etwa durch Großwärmepumpen unter Verwendung von Ökostrom oder Solarthermie. In diesem Fall betragen die bilanziellen THG-Emissionen in vielen Fällen weniger als die 22 g/kWh$_{th}$, die bei Nutzung von Pellets anfallen, vgl. Punkt II.4.d.(1). Sie dürften vielfach auch unter den Emissionen liegen, die durch grünen Wasserstoff bzw. Biogas entstehen, vgl. ebda.

- In den Fällen, in denen die Fernwärme emissionsärmer als die individuelle Heizung oder gar ganz emissionsfrei erzeugt wird, ist der Anschluss an die Fernwärme geeignet, den Klimaschutz zu fördern. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es kein gleich geeignetes und milderes Mittel gibt, denn es gibt – anders als beim Einsatz von Ökostrom – zumindest keine naheliegende Möglichkeit, die Restemissionen der an sich grünen Gase oder Feststoffe weiter zu reduzieren. Insofern ist die Lage hier anders als bei emissionsfreien Heizungstechnologien: Konfigurationen der örtlichen Fernwärmeversorgung, bei denen ein Anschluss auch bestehender Liegenschaften geeignet und erforderlich sein könnte, sind bei gebäudeindividueller Nutzung grüner Brennstoffe nicht ausgeschlossen.

- Der Bestandsschutz steht einer Anschlusspflicht nicht absolut entgegen[60], er wirkt sich aber auf den Angemessenheitsmaßstab aus. Es ist damit stets sorgfältig abzuwägen, ob der – gegenüber fossilen Heizungen ja deutlich kleinere – Vorteil durch den Emissionsrückgang in einem angemessenen Verhältnis zu den Belastungen (namentlich der Entwertung der bestehenden Heizungsanlage) steht, die der erzwungene Wechsel einer in den meisten Fällen neueren Heizungsanlage mit sich bringt.

Insgesamt legitimiert der Klimaschutz gerade bei emissionsfreier Fernwärme durchaus die Heranziehung auch bereits installierter Pellets-, Biogas-/Biomasse- oder grüner Wasserstoffheizungen, im konkreten Satzungsgebiet wird indes oft die Angemessenheit dagegen sprechen, auch Bestandsheizungen einzubeziehen.

[60] Vgl. hierzu Punkt II.3.b(5)(b).

(b) Satzungszweck Gesundheitsschutz

Bezüglich des Satzungszwecks des Schutzes der Gesundheit ist ein Anschluss ans Fernwärmenetz stets geeignet, den Satzungszweck zu fördern. Denn in jedem Falle ist es positiv, wenn die lokalen Emissionen sinken. Fraglich ist indes bereits, ob es keine milderen Mittel gibt, dieses Ziel zu erreichen, als den Eingriff in das Eigentum an bereits bestehenden Heizungen. Denkbar wären alternative Maßnahmen etwa beim Heizungswechsel (hierzu sogleich).

Besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext der Frage der Angemessenheit zu. In Hinblick auf den Gesundheitsschutz ist zu unterscheiden: Nicht jeder Verbrennungsvorgang zieht denselben Grad an gesundheitlichen Risiken nach sich. Zum einen ist die Belastung je nach Brennstoff unterschiedlich. Zum anderen ist die örtliche Situation entscheidend: Sowohl die geografische Lage als auch die Vorbelastung durch andere Nutzungen im und in der Umgebung des Satzungsgebiets wirken sich auf die Belastung der im Satzungsgebiet lebenden Menschen aus. Dieser Grad der Belastung determiniert indes das Maß der Zulässigkeit von Eingriffen. Mit anderen Worten: Es ist von entscheidender Bedeutung, ob die Belastung der Luft vor Ort so hoch ist, dass besonders vulnerable Gruppen mit realen Nachteilen rechnen müssen, oder die Belastung insgesamt so gering ist, dass eine im Ergebnis unwesentliche Verschlechterung der guten Gesamtsituation durch den Verzicht auf den Anschluss einzelner Eigentümer auch vulnerablen Menschen zumutbar erscheint.

Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Kontext den Standards der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG zu. Diese setzt allgemeinverbindliche Zielmarken u. a. für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Feinstaub und Kohlenmonoxid. Aus der Relation der in der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG angegebenen Werte zur Luftqualität vor Ort lässt sich ableiten, ob die konkrete Lage Maßnahmen auch gegenüber Bestandsheizungen erlaubt oder – etwa wie bei den mehrfach gerichtlich geltend gemachten – Dieselfahrverboten, sogar gebietet. Zumindest dort, wo die Luftqualität einer Verbesserung bedarf (z.B., weil Grenzwerte/Zielwerte regelmäßig überschritten werden), ist ein Anschluss- und Benutzungszwang unter Verweis auf den Gesundheitsschutz auch im Bestand verhältnismäßig, wenn auch begründungsbedürftig und mit Ausnahmen für begründete Sonderfälle zu versehen.

In Summe bleibt festzuhalten: Gesundheitsschutz kann bei Biobrennstoffen, die teilweise erhebliche Emissionen nach sich ziehen, vielfach als Argument gegen einen Dispens herangezogen werden. Andererseits ist es bei Nutzung von grünem Wasserstoff, der nur

geringe Stickoxidemissionen auslöst, nur in besonders vorbelasteten Gebieten denkbar, Antragstellern, die Biobrennstoffe einsetzen wollen, einen Dispens zu verwehren.

Die praktische Relevanz dieses Ergebnisses ist dabei aus heutiger Sicht nicht absehbar. Dass es in demselben Gebiet ein grünes Fernwärmenetz und ein Netz für grüne Gase betrieben wird, erscheint schon aufgrund der geringen Verfügbarkeit und auch aus Wirtschaftlichkeitserwägungen nahezu ausgeschlossen. Allerdings könnten zukünftig auch nicht netzgebundene Lösungen für eine Nutzung grünen Wasserstoffs oder anderer treibhausgasneutraler Brennstoffe am Markt verfügbar sein. Setzen sich solche Modelle durch, ist es denkbar, dass einzelne Eigentümer in Fernwärmesatzungsgebieten Befreiungsanträge stellen, die je nach Gebietsbelastung geprüft werden.

(c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis kann also die Nutzung von GEG-konformen Heizungen, die auf biogenen Brennstoffen beruhen, durch Anschluss- und Benutzungszwänge eingeschränkt werden, da diese oft nachteilig für den Gesundheitsschutz sind.

Es ist jedoch unwahrscheinlich, aber nicht völlig unvorstellbar, dass Anschluss- und Benutzungszwänge auch in besonders belasteten Gebiete auf grünen Wasserstoff erstreckt werden können, der in bestimmten Temperaturbereichen zu Stickoxidemissionen führt. Zwar gibt es absehbar nur wenige Kommunen, in denen die Luftqualität so prekär ist, dass es gerechtfertigt ist, auch diesen wenig emissionsintensiven Brennstoff zu beschränken, anders als bei Wärmepumpen oder Solarthermie ist es aber nicht ausgeschlossen.

Abschließend sei angemerkt, dass auch der Beitrag aller verbrennungstechnischer Heizungen zur Senkung der THG-Emissionen deutlich geringer ist, als bei z.B. Wärmepumpen oder Solarthermie, und daher auch in dieser Hinsicht mehr Spielraum für die Durchsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs besteht.

(3) Errichtung nach Satzungserlass

Sollen nicht bereits bestehende, sondern nur neue Heizungen in einen Anschluss- und Benutzungszwang einbezogen werden, gelten die Ausführungen unter Punkt II.4.d. in gesteigertem Maße: Der Klimaschutz legitimiert bei nachweisbaren wesentlichen Unterschieden die Heranziehung auch grün betriebener Heizungen an emissionsfreie Fernwärme. Und auch der Gesundheitsschutz erlaubt es je nach Gebietsbelastung, Verbrennungsvorgänge an sich auszuschließen, abgestuft nach Emissionsintensität.

Da Art. 14 Abs. 1 GG die nur geplante, noch nicht errichtete Heizung noch nicht schützt, ist es vielfach niedrigschwellig möglich, durch Anschluss- und Benutzungszwänge die Bevölkerung vor allem vor den negativen Folgen von Feinstaubeinwirkungen zu schützen.

e. Blauer Wasserstoff

(1) Funktionsweise und Umweltauswirkungen

Blauer Wasserstoff hat in den Erfüllungsoptionen des GEG eine Sonderrolle. Blauer Wasserstoff ist gem. § 3 Nr. 4a GEG Wasserstoff, der durch Reformation oder Pyrolyse aus Erdgas hergestellt wird, das entstehende CO_2 aber nicht in die Atmosphäre abgegeben, sondern abgeschieden und im Untergrund gespeichert wird. Anders als die anderen Heizungstechnologien bzw. Brennstoffe wird blauer Wasserstoff damit aus einem fossilen Brennstoff hergestellt, nämlich Erdgas.

Im Unterschied zu den anderen erwähnten Technologien handelt es sich um eine derzeit noch nicht real verfügbare Technologie. Zwar wird blauer Wasserstoff bereits heute durch Dampfreformierung hergestellt und vor allem an die chemische Industrie als reguläres Produkt vermarktet. Eine Abscheidung von CO_2 findet in diesem Prozess aber bisher nicht statt. Entsprechend wird auch kein CO_2 aus der Herstellung von Wasserstoff eingelagert.

In Hinblick auf den Klimaschutznutzen von blauem Wasserstoff in Verbindung mit CCS gibt es folglich wenig verlässliche Zahlen, da die Technologie ja bisher weder im In- noch im Ausland, und erst recht nicht in der Breite zum Einsatz kommt. Festzuhalten ist allerdings, dass die Erdgasförderung und der Erdgastransport an sich mit verhältnismäßig hohen Emissionen verbunden sind. So weist die Infrastruktur “Erdgasnetz” Verluste auf. Diese werden vom Emissionshandel bislang nicht erfasst. So umfasst der Emissionshandel nur die Abscheidung, der leitungsgebundene Transport und die Speicherung von CO_2 nach Anhang 1, Nr. 31 und 32 TEHG, dies gilt aber nur für die Anlagen selbst.

Demgegenüber ist der Betrieb von Erdgas- und Wasserstoffpipelines selbst nicht emissionshandelspflichtig, weil er nicht mit direkten Emissionen verbunden ist. Wird blauer Wasserstoff nicht über Pipelines, sondern per Schiff, Schiene oder Straße transportiert, so sind die fossilen Treibstoffe des Verkehrsmittels vom europäischen Emissionshandel (Schiff; Strom für den Schienenverkehr) oder vom nationalen Emissionshandel (Straße) erfasst, nicht aber weitere indirekte Emissionen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass auch die Verbrennung von blauem Wasserstoff neben den THG-Emissionen aus der Erdgasreformation oder -pyrolyse auch – wenn auch in geringerem Maße als etwa Holz oder Biogas und Biomasse – lokale Emissionen nach sich zieht: So entstehen bei der Verbrennung in konventionellen Motoren in bestimmten Temperaturbereichen geringe Mengen an gesundheits- und klimaschädlichen Stickoxiden (siehe oben Punkt II.d(2)(b)).

(2) Vorhanden bei Satzungserlass

Auch in Bezug auf blauen Wasserstoff stellt sich die Frage, ob ein Anschluss- und Benutzungszwang geeignet, erforderlich und angemessen ist, Klimaschutz (a) und Gesundheitsschutz (b) als Satzungszweck zu fördern.

Im Ergebnis ist es denkbar, dass trotz blauem Wasserstoff eine Fernwärmesatzung greift, diese Fälle dürften aber absolute Ausnahmen darstellen (Punkt (c)).

(a) Satzungszweck Klimaschutz

In Hinblick auf den Klimaschutz ist festzuhalten, dass bei Verwendung von blauem Wasserstoff – wie bei Biogas, Biomasse und grünem Wasserstoff – keine direkten fossilen THG-Emissionen anfallen. Indes sind – anders als bei grünem Wasserstoff – die indirekten Emissionen nicht unerheblich. Zumindest dann, wenn die Fernwärme im Satzungsgebiet emissionsfrei erzeugt wird und auch die Stromversorgung der Wärmeerzeugungsanlagen emissionsfrei oder -arm erfolgt, ist aber es möglich, dass die Einbeziehung eines Grundstücks in die Fernwärme in Summe zu niedrigeren Emissionen führt als die Versorgung durch blauen Wasserstoff, selbst bei Einbeziehung der indirekten Emissionen sowohl der Erdgasförderung und -verarbeitung als auch der Abscheidung und Einlagerung.

In diesem Falle wäre der Anschluss- und Benutzungszwang eher als bei grünem Wasserstoff geeignet, das Satzungsziel Klimaschutz zu fördern. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass kein milderes Mittel erkennbar ist, dass den Vorsprung der emissionsfreien Fernwärme gegenüber der Nutzung von blauem Wasserstoff einebnen würde, auch weil der Einfluss des Eigentümers auf die indirekten Emissionen von Erdgas nutzenden Dampfreformern und den angeschlossenen Abscheidungsanlagen für CO_2 gering ist. Fraglich ist damit lediglich, ob es auch angemessen ist, in solchen Fällen die Investition in eine blaue Wasserstoffheizung komplett zu entwerten. Im Ergebnis wird dies – wenn überhaupt – nur selten der Fall sein, denn zum einen sind vollständig grüne Fernwärmenetze noch selten. Zum anderen sind die Unterschiede bei der Bemessung der Klimabilanz voraussichtlich gering, da der größte Teil der

real anfallenden Emissionen abgeschieden und gespeichert werden würde. In jedem Fall bedarf es einer vergleichenden THG-Bilanz, die die Umstände des Einzelfalls detailliert betrachtet.

(b) Satzungszweck Gesundheit

Bezüglich des Satzungszwecks Gesundheit ist blauer Wasserstoff in jedem Falle der Verbrennung von Biomasse vor allem in fester Form, aber auch Biogas, überlegen, siehe oben Punkt II.4.d: Es fallen kaum Schadstoffe an, maximal sind wie bei grünem Wasserstoff auch vor Ort geringe Mengen an Stickoxidemissionen zu erwarten. Insbesondere entfallen Feinstaubemissionen. Angesichts dieser geringen Umweltauswirkungen dürfte der Unterschied zwischen Fernwärme ohne lokale Emissionen und einer mit Wasserstoff betriebenen Heizung selbst in stark schadstoffbelasteten Gebieten in aller Regel vernachlässigen sein, so dass es ebenso wie bei grünem Wasserstoff nur in absoluten Ausnahmefällen extrem stark belasteter Gebiete vorstellbar ist, dass der Gesundheitsschutz es rechtfertigt, Eigentümer, die blauen Wasserstoff nutzen, zum Anschluss an das Fernwärmenetz zu verpflichten. In allen anderen Fällen wäre dies unangemessen, bezogen auf die Relation von Mittel und Zweck.

(c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis dürfte es wie bei grünem Wasserstoff auch von wenigen Ausnahmen abgesehen praktisch ausgeschlossen sein, dass ein Eigentümer mit einer Heizung, die bereits blauen Wasserstoff nutzt, verpflichtet werden könnte, diese abzuschaffen und sich stattdessen an ein Fernwärmenetz anzuschließen. Ähnlich wie bei grünem Wasserstoff ist in naher Zukunft nicht davon auszugehen, dass blauer Wasserstoff aufgrund der geringen Verfügbarkeit zur Wärmeerzeugung in Haushalten und noch dazu mit vergleichbaren Kosten wie im Fernwärmenetz zum Einsatz kommen wird.

Anmerkung: Aus heutiger Sicht erscheint es zudem fraglich, ob (i) in Gebieten mit Wärmenetzen überhaupt Wasserstoffnetze verfügbar sind (bestehende Gasnetze parallel zum Wärmenetzbau umgerüstet werden) oder (ii) dezentrale Lösungen für eine Wasserstoffnutzung zukünftig (zu konkurrenzfähigen Preisen) verfügbar sind.

(3) Errichtung nach Satzungserlass

Besteht die Fernwärmesatzung – und entsprechend auch ein Fernwärmeanschluss – bereits, wenn ein Eigentümer sich um einen Dispens bemüht, um blauen Wasserstoff als

Heizungsoption zu nutzen, so gelten die Ausführungen unter Punkt II.4.d.(3) ebenfalls: Es ist kaum vorstellbar, dass durch den Anschluss an ein Fernwärmenetz Klima- und Gesundheitsschutz eine Verbesserung erfahren würden, die einen solchen Anschluss rechtfertigt. Dies gilt auch dann, wenn das örtliche Fernwärmenetz emissionsfreie Wärme führt. Doch auch dieser Fall dürfte rein theoretisch sein. Ist vor Ort ein Fernwärmenetz verlegt, das durch hohe Investitionen etwa in Großwärmepumpen und/oder Solarthermie und die Nutzung von Abwärme emissionsfreie Wärme bereitstellt, ist es unwahrscheinlich, dass der örtliche Versorger die vorhandene Gasnetzstruktur für wenige Nutzer aufrechterhält und kostengünstig betreiben kann. Unabhängig davon besteht theoretisch angesichts der niedrigen THG-Emissionen bei Verwendung von blauem Wasserstoff und den sehr niedrigen anderen Emissionen mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Anspruch auf Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang.