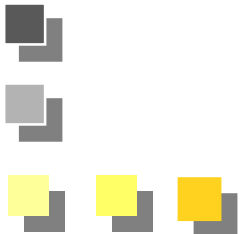


# **Der Anschluss- und Benutzungszwang als Instrument der kommunalen Wärmewende**

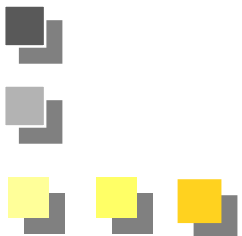
**Online-Konferenz am 13. Mai 2025**

BAUMANN Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB  
RA Thomas Jäger  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



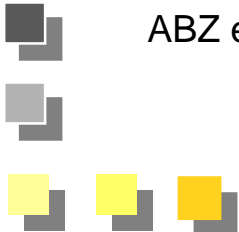
# Gliederung

- I. Einleitung und Problemaufriss**
- II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ**
  - 1. Ermächtigungsgrundlagen für ABZ**
  - 2. Wärmenetz als öffentliche Einrichtung**
  - 3. Öffentliches Bedürfnis für ABZ**
  - 4. Verhältnismäßigkeit**
- III. Praktische Erwägungen und Fazit**



# I. Einleitung und Problemaufriss

- Kommunale Wärmeplanung als **zentrales strategisches Planungsinstrument** zur Erreichung der Klimaneutralität im Wärmesektor auf kommunaler Ebene bis 2045
- nach § 2 Abs. 2 WPG „sollen Wärmenetze zur Vereinheitlichung einer möglichst kosteneffizienten klimaneutralen Wärmeversorgung ausgebaut werden und die Anzahl der Gebäude, die an ein Wärmenetz angeschlossen sind, **soll signifikant gesteigert werden**“
- **Umsetzung** der Wärmepläne:
  - WPG enthält **keine konkreten** Maßnahmen oder Vorgaben
  - **vielmehr:** die „zuständigen Stellen“ haben sich der „bestehenden Instrumente“ zu bedienen
  - Gesetzgeber hat insbesondere Bauleitplanung, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sowie **Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ)** im Blick
- **Kernfrage:** Ob und unter welchen Voraussetzungen kann die für die Wirtschaftlichkeit eines Wärmenetzes erforderliche Anschluss- und Benutzungsdichte über das Instrument eines ABZ erreicht werden?



## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 1. Ermächtigungsgrundlagen für ABZ für Fernwärme

#### ➤ Keine Ermächtigungsgrundlage im WPG

- **§ 27 Abs. 2 S. 2 WPG:** Die Entscheidung über die Ausweisung eines Gebiets als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen i.S.d. § 26 Abs. 1 S. 1 WPG bewirkt **keine Pflicht**, eine bestimmte Wärmeversorgungsart tatsächlich zu nutzen oder eine bestimmte Wärmeversorgungsinfrastruktur zu errichten, auszubauen oder zu betreiben.
- für Anschluss- und Benutzungspflicht daher ABZ außerhalb der Wärmeplanung erforderlich

#### ➤ Alle Länder sehen Ermächtigungsgrundlage für ABZ für Fernwärme vor

- Gemeindeordnungen oder Klimaschutzgesetze, allerdings mit unterschiedlicher Reichweite

#### ➤ Auf Bundesebene: § 109 GEG (zuvor § 16 EEWärmeG)

Die Gemeinden und Gemeindeverbände können von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigt, auch **zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes** Gebrauch machen.

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

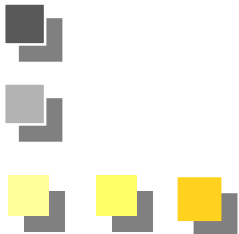
### 1. Ermächtigungsgrundlagen für ABZ

➤ **Problem:** Verhältnis von § 109 GEG zu landesrechtlichen Ermächtigungen

→ **unstrittig:** § 109 GEG setzt Bestimmung nach Landesrecht voraus, welche die Gemeinde zur Begründung eines ABZ an ein öffentliches Fernwärmenetz ermächtigt.

→ **strittig:** § 109 GEG als eigene bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage **oder** nur Ergänzung der landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage

e.A.: § 109 GEG **keine neue** bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage, sondern Öffnung der in allen Bundesländern bestehenden Ermächtigungsgrundlagen für ABZ auch für den Klima- und Ressourcenschutz  
→ BT-Drucks. 16/8149, S. 29



## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 1. Ermächtigungsgrundlagen für ABZ

- a. A.: **§ 109 GEG bundesrechtliche und somit vorrangige Erweiterung zur Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes**
- kompetenzrechtliche Erwägungen: Der Bundesgesetzgeber hat von seiner Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Klimaschutzes abschließend Gebrauch gemacht, Einschränkung durch Landesrecht nicht möglich
  - Begründung zur GEG-Novelle 2024: „Fernwärmesatzungen stellen aufgrund von kommunalrechtlichen Regelungen in den Ländern **oder** nach § 109 GEG ein geeignetes Mittel zur Förderung des Klima- und Ressourcenschutzes dar“
- **Praktische Auswirkung:** falls landesgesetzliche Vorschrift Einschränkungen enthält, bspw.
- Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 BayGO: Neubau, bzgl. Bestand nur in Sanierungsgebieten, keine Grundstücke mit emissionsfreien Heizeinrichtungen
  - § 8 Abs. 2 S. 4 LImSchG BB: kein ABZ für Gebäude, deren Energiebedarf überwiegend mit erneuerbaren Energien gedeckt wird
  - § 26 Abs. 2 S. 1 EWG Bln: ABZ soll sich auf Neubebauung beschränken

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 2. Fernwärmenetz als öffentliche Einrichtung

- Eine Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang kann nur für Wärmenetze verhängt werden, die als „öffentliche Einrichtung“ betrieben werden (d.h. Eigenbetrieb der Gemeinde oder überwiegend öffentliche Beteiligung an Betreiberunternehmen).
- Der Anschluss- und Benutzungszwang für eine öffentliche Einrichtung, die durch eine juristische Person des Privatrechts, an der die Kommune nicht beteiligt ist, betrieben wird, ist nur dann verhältnismäßig, wenn die Kommune über **hinreichende Einflussmöglichkeiten** verfügt, um die Versorgungssicherheit (Schutz vor dem Ausfall oder der Beeinträchtigung der Leistung) zu gewährleisten (BVerwG, Urt. v. 06.04.2005, 8 CN 1.04)
- Gemeinde muss **rechtlich und tatsächlich Einfluss** darauf nehmen können, dass und zu welchen Bedingungen den Gemeindefinwohnern die Benutzung ermöglicht wird:
  - Vereinbarungen zu Selbsteintritts-, Übernahme- oder Vetorechten der Gemeinde,
  - Genehmigungs- und Abstimmungspflichten des Betreibers mit der Gemeinde bezüglich der Preisgestaltung und des Ausbaus der Anlage
  - i.d.R. Sicherstellung durch Abschluss eines Betreibervertrags

## III. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 3. Öffentliches Bedürfnis für Anschluss- und Benutzungszwang

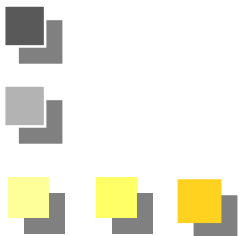
**ABZ** ist nur zulässig, wenn er einem legitimen Gemeinwohlbelang dient, der die Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Grundstückseigentümer rechtfertigt

- **Gesundheitsschutz:** in Bezug auf Fernwärme wohl nur, wenn aufgrund der örtlichen Verhältnisse durch Luftverunreinigungen Gesundheitsgefährdungen bestehen, die durch konsequente Nutzung der Fernwärmanlage eingedämmt werden könnten
- **Klima- und Ressourcenschutz:** § 109 GEG sowie teils landesrechtliche Vorschriften (Verbesserung der globalen Umweltsituation, BVerwG, Urteil vom 23. November 2005, 8 C 14/04, BeckRS 2006, 21278, Rn. 22 e. E.)
- **wirtschaftliche Gründe** allein nicht ausreichend, aber ergänzend zu Klima- und Ressourcenschutz bzw. Gesundheitsschutz, falls Betriebsfähigkeit der Anlage (hinreichende Anzahl von Nutzern) gefährdet
- **Erkenntnisse aus Wärmeplanung im Einzelfall heranziehen:** Klimaneutralität im gesamten Quartier bzw. Gemeindegebiet

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs

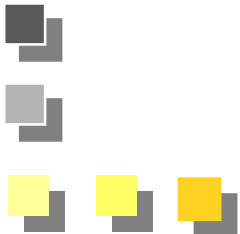
- **legitimer Zweck: insbes. Klima- und Ressourcenschutz**, Klimaschutzbeschluss des BVerfG vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 198
- **Geeignetheit:** wenn ABZ legitimen Zweck fördert
  - BVerwG: unwiderlegliche gesetzliche Vermutung, wenn Anlagen zur Wärmeerzeugung bestimmten Standards entsprechen (damals Anl. Nr. VIII des EEWärmeG, heute § 71b GEG)
  - wenn das Wärmenetz diesen Anforderungen (noch) nicht (vollständig) entspricht: ABZ möglich, aber erhöhter Begründungsaufwand (Rückgriff auf Erkenntnisse der Wärmeplanung oder Fachgutachten)



## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs

- **Erforderlichkeit:** kein gleichwertig geeignetes, die Betroffenen weniger belastendes Mittel zur Zweckerreichung vorhanden
  - falls Fernwärmenetz den Anforderungen des § 71b GEG entspricht: Erforderlichkeit i.d.R gegeben, andernfalls muss zeitlich eng bemessener Dekarbonisierungspfad für Fernwärmenetz vorhanden sein
  - wirtschaftlicher Betrieb erfordert bestimmte Anzahl von Nutzern
  - Differenzierung zwischen Neubau- und Bestandsgebieten: falls im Bestand schon gewisse Anzahl an klimaneutralen bzw. im Vergleich zur öffentlichen Fernwärme emissionsärmeren Heizsystemen vorhanden, kann Erforderlichkeit im Einzelfall entfallen



## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des ABZ

- **Angemessenheit/Zumutbarkeit:** wenn das Ziel des ABZ (v.a. Klimaschutz) auch unter Berücksichtigung der Grundrechte der betroffenen Gebäudeeigentümer überwiegt

#### → Ungleichbehandlung innerhalb des Gemeindegebiets (Art. 3 Abs. 1 GG)?

(-), da Errichtung des Fernwärmenetzes i.d.R. nur in räumlich abgrenzbaren Quartierslösungen sinnvoll, Begründung mit Verweis auf örtliche Gegebenheiten erforderlich:

- Bevölkerungsstruktur, Baudichtung oder Vorhandensein dezentraler Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien erforderlich
- Bezugnahme auf Ergebnisse der kommunalen Wärmeplanung

#### → möglicher Eingriff in Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)?

- finanzielle Mehrbelastung der Eigentümer allein führt i.d.R. nicht zur Unzumutbarkeit
- Neubau: i.d.R. zumutbar, da Grundstückseigentümer noch flexibel und Satzung für ABZ bei Erwerb des Grundstücks in vielen Fällen schon in Kraft war

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des ABZ

- **Problem:** Angemessenheit ABZ bezüglich Bestandsbebauung (größtes Potenzial zur Umsetzung der Wärmewende)
  - teilweise ABZ für Bestand von landesgesetzlicher Ermächtigungsgrundlage **nicht erfasst**
  - **Eigentümer hat bei Satzungserlass bereits GEG-konforme Heizung**
    - i.d.R Unzumutbarkeit eines ABZ, wenn die Anlage mindestens eine gleich gute Klimabilanz aufweist wie der (potenzielle) Anschluss an das Fernwärmenetz: entsprechende Befreiung daher regelmäßig erforderlich (v.a. bzgl. Wärmepumpen)
    - **aber:** Bestandsschutz kann ABZ nicht unabhängig von Gegebenheiten des Einzelfalls entgegengehalten werden, auch Mehrkosten für Anschluss an Fernwärme können im Einzelfall gerechtfertigt sein (OVG Weimar, Urt. v. 24.09.2007 – , 4 N 70/03 –, Rn. 131 ff.)

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des ABZ

➤ **Problem:** Angemessenheit ABZ bezüglich Bestandsbebauung (größtes Potenzial zur Umsetzung der Wärmewende)

→ **Eigentümer bezieht aufgrund ABZ Fernwärme, will aber auf andere GEG-konforme Heizung umstellen**

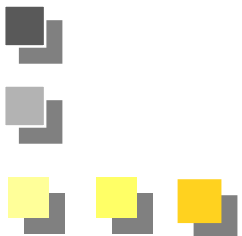
- §§ 3, 35 Fernwärme-Verordnung (AVBFernwärmeV): Recht zur Anpassung bzw. Kündigung
- Befreiung muss nach Satzung möglich sein, soweit Zweck des ABZ nicht gefährdet und wirtschaftliche Zumutbarkeit für Gemeinde (VG Freiburg (Breisgau), Urt. v. 16.06.2021 – 1 K 140/18 -, Rn. 52)
- keine Aushöhlung des ABZ, Verhinderung eines „Domino-Effekts“ (dabei Berücksichtigung absehbarer Befreiungsanträge anderer Pflichtiger zulässig)
- zusätzliches Argument: Abkoppelungsrecht besteht nach § 29 Abs. 7 S. 2 WPG nicht, wenn Wärmenetz Anforderungen gemäß Bundesrecht einhält

## II. Rechtliche Voraussetzungen für ABZ

### 4. Verhältnismäßigkeit des Anschluss- und Benutzungszwangs

➤ **Problem:** Ausgestaltung von Ausnahme- und Befreiungsregelungen

- Übergangs-, Ausnahme- und Befreiungsregelungen müssen im Einzelfall nicht beabsichtigte Härte berücksichtigen
- Regelungen müssen einerseits hinreichend bestimmt sein, andererseits Verwaltung aber auch Flexibilität einräumen



### III. Praktische Erwägungen und Fazit

➤ **Kernfrage für ABZ: Erfüllt das Wärmenetz die Anforderungen des GEG/WPG hinsichtlich EE-Wärme/Abwärme-Anteil?**

- neue Wärmenetze (Baubeginn nach dem 31.12.2023): Anteil von mindestens 65 % der aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme ab 01.03.2025, § 30 WPG
- bestehende Wärmenetze (Baubeginn vor dem 1. 1.2024): Anteil ab Jahr 2030 mindestens 30 % und ab Jahr 2040 mindestens 80 % aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme anstreben,

**wichtig:**

- Entscheidung über Ausweisung von Wärmenetzgebieten nach § 26 Abs. 1 WPG führt aufgrund Rechtswirkung des § 27 Abs. 1 WPG i.V.m § 71 Abs. 8 S. 3 GEG dazu, dass die davon betroffenen Eigentümer einen Monat nach Inkrafttreten einer entsprechenden Satzung die 65-Prozent-EE-Vorgabe einhalten müssen
- Solange Fernwärme noch zu erheblichem Anteil durch Einsatz von fossilen Brennstoffen erzeugt wird, kann es **vorzugswürdig** sein, den **ABZ aus Klimaschutzgründen später anzuordnen**, insbesondere wegen umfassender Befreiungsmöglichkeiten

- **Fazit:**
- ABZ kann nützliches Instrument zur Umsetzung der Wärmewende sein
  - **vor** Satzungserlass: konkreten Verhältnisse im Gemeindegebiet bewerten
  - da Gebäudeeigentümer (nach GEG) und Wärmenetzbetreiber (nach WPG) zur Umstellung auf erneuerbare Energien verpflichtet sind, kann frühzeitige Information über Bereitstellung eines »grünes« Fernwärmenetzes für Investitions- und Planungssicherheit auf beiden Seiten sorgen (**belastbarer Kostenvergleich sinnvoll**)



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Baumann Rechtsanwälte  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
RA Thomas Jäger  
Annastraße 28  
97072 Würzburg  
[jaeger@baumann-rechtsanwaelte.de](mailto:jaeger@baumann-rechtsanwaelte.de)  
[www.baumann-rechtsanwaelte.de](http://www.baumann-rechtsanwaelte.de)

