



Stellungnahme
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren
von Geothermieranlagen, Wärmepumpen und Wärmespeichern sowie zur
Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den
klimaneutralen Ausbau der Wärmeversorgung**
BT-Drucksachen 20/13092, 20/13556

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



30.10.2024

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Klima und Energie

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren von Geothermieanlagen, Wärmepumpen und Wärmespeichern sowie zur Änderung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für den klimaneutralen Ausbau der Wärmeversorgung

Kernforderungen

Folgende Kernforderungen erheben die kommunalen Spitzenverbände:

- Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen ausdrücklich einen schnellen Ausbau einer klimaneutralen und technologieoffenen Strom- und Wärmeversorgung durch die Nutzung von Geothermie, Wärmepumpen und Wärmespeichern.
- Die Festlegung des besonderen öffentlichen Interesses des Ausbaus der Geothermie muss ins Verhältnis mit dem Schutz des Grundwassers gesetzt werden. Die öffentliche Wasserversorgung ist elementar für die Versorgung der Menschen mit sauberem Trinkwasser und damit für ihre Gesundheit. Es darf daher kein Rangverhältnis zu Lasten des Grundwasserschutzes eingeführt werden. Das Ermessen zur Bewirtschaftung des Grundwassers muss in behördlicher Hand bleiben und die hiesigen Nutzungen müssen sich in die Konkurrenz mit anderen Wassernutzungen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft einordnen.
- Die im Fokus des Gesetzentwurfs stehende Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Errichtung dieser Anlagen ist grundsätzlich zu begrüßen. Erhebliche verkürzte Fristen zur Befassung der Unteren Behörden in den Kommunen bei wasserrechtlich sensiblen Vorhaben, Genehmigungsfiktionen sowie vorzeitiger Maßnahmenbeginn wirken kontraproduktiv zur erwünschten Beschleunigung. Sie erschweren den behördlichen Vollzug, steigern den Erfüllungsaufwand und erhöhen aus unserer Sicht das Risiko für die Umwelt und auch für die Projektträger.
- Die faktische Erlaubnisfreiheit von Wasser-Wasser-Wärmepumpen bei thermischer Nutzung von Grundwasserkörpern sehen wir sehr kritisch. Solche Anlagen können erhebliche Auswirkungen auf die Grundwasserkörper haben. Wir fordern daher zwingend weiterhin eine behördliche Genehmigung festzuschreiben.

Im Einzelnen

I. Artikel 1 – Gesetz zur Beschleunigung der Genehmigung von Geothermieranlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeichern (GeoWG)

Anwendungsbereich des GeoWG, (§ 2 Nummer 3 und 4)

Im Anwendungsbereich des GeoWG sollte explizit auch die Nutzung von Erdwärme in Form von Thermalwasser ergänzt werden. Die Aufzählung der Reservoirs mit niedriger Temperatur sollte erweitert werden um den Zusatz „sowie weiterer regenerativer Energien“. Ebenso sollte neben den Wärmespeichern auch speziell die saisonalen Speicher in den Anwendungsbereich mitaufgenommen werden (inkl. Begriffsbestimmung, § 3). Saisonale Wärmespeicher in Tiefen Aquifereen dienen der Flexibilisierung der CO₂-neutralen Wärmenutzung. Hauptzweck der Einspeicherung ist die Nutzung von Rest- bzw. Abwärme aus obertägigen Anlagen und Prozessen während einer Phase niedrigen Wärmebedarfs und deren Ausspeicherung zur Spitzenlastversorgung.

Besonderes öffentliches Interesse (§ 4)

Der besondere Fokus auf den Ausbau der Geothermie wird begrüßt. Gleichzeitig fordern wir eine gleichrangige Betrachtung des Grundwasserschutzes sowie des Schutzes der Trinkwasserressourcen und der übrigen Wassernutzungen.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen grundsätzlich den besonderen Fokus auf den Ausbau der Geothermie als einen weiteren wesentlichen Beitrag für die Transformation in eine klimaneutrale Wärmeversorgung. Überall in Deutschland werden auf Basis der Wärmeplanung entsprechende Projekte in großer Zahl und mit großer Geschwindigkeit umgesetzt. Diese Notwendigkeit muss sich zwingend insbesondere bei den Genehmigungsverfahren auswirken.

Geothermievorhaben nutzen mit dem Grundwasser eine unverzichtbare Ressource der öffentlichen Trinkwasserversorgung oder wirken sich auf diese unmittelbar aus. Die nachhaltige und ökologische Wasserversorgung ist ein großer Baustein der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals). Ohne sauberes Trinkwasser ist die menschliche Gesundheit gefährdet. Die öffentliche Wasserversorgung garantiert den Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Beschleunigung des Ausbaus von Geothermie darf nicht dazu führen, dass wasserwirtschaftliche Belange beeinträchtigt werden. Es muss sichergestellt sein, dass auch bei Vorhaben im Anwendungsbereich des GeoWG-E diese nicht zu Lasten der öffentlichen Wasserversorgung ausfallen.

Im Rahmen von Schutzgüterabwägungen sind die wasserwirtschaftlichen Belange daher ebenfalls als vorrangiger Belang zu berücksichtigen. Die öffentliche Wasserversorgung ist Teil der Daseinsvorsorge und unterliegt der staatlichen Schutzpflicht. Darüber hinaus muss der Ausbau der Geothermie, ebenso wie der Ausbau der Wasserstoffwirtschaft, im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens der Genehmigungsbehörden in eine Nutzungskonkurrenz mit Gewerbe

und Industrie allgemein sowie der Landwirtschaft treten. Dies sollte in einem größeren Verfahren zur Umsetzung der Nationalen Wasserstrategie berücksichtigt werden.

Im Gesetz soll sogar in § 4 GeoWG-E festgelegt werden, dass die Errichtung und der Betrieb von Geothermianlagen, Wärmepumpen und -speichern im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen sollen. Eine solche Regelungstechnik wird seitens des Gesetzgebers jüngst in einer ganzen Reihe von Vorschriften gewählt und wird von den kommunalen Spitzenverbänden kritisch hinterfragt. Zwar liegt der Ausbau der Geothermie im öffentlichen Interesse, viele andere Rechtsgüter sind aber gleichfalls von herausragender Bedeutung, ohne dass zumeist auf abstrakter Ebene festgestellt werden könnte, welchem dieser Rechtsgüter der Vorrang einzuräumen ist. Diese Entscheidung kann nur im Einzelfall anhand konkreter Abwägungen erfolgen. Bei solchen Abwägungen zu sachgerechten Entscheidungen zu gelangen, wird aber immer schwerer, wenn mehr und mehr Rechtsgüter mit einem besonderen Rang versehen werden. Im Übrigen nutzt sich dieser Effekt auch ab, je mehr Rechtsgüter davon betroffen sind.

Vorzeitiger Beginn (§ 5)

Wir erachten die Vorgaben für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn als erhebliches Risiko sowohl für die kommunalen und Landesbehörden als auch für die Projektträger. Nachträgliche Auflagen der Behörde oder Versagung der Genehmigung erhöhen die Gefahr von Fehlinvestitionen. Es sollten durch genehmigungsfreie Bohrungen keine Fakten geschaffen werden, die nicht reparierbar sind.

Beschleunigte oder gar erlaubnisfreie Verfahren dürfen nicht zu Lasten des Grundwasserschutzes und damit auch der Trinkwasserversorgung und der übrigen Wasserwirtschaft gehen. Wenn mit den Bohrungen bereits begonnen wurde, ist die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands für den Fall, dass die Anlage später doch nicht genehmigungsfähig wird, in der Regel nicht ohne Weiteres umsetzbar.

Entsprechend sollte der vorzeitige Beginn von Arbeiten, die die Trinkwasserversorgung beeinträchtigen können, nur nach sorgfältiger Prüfung und Abwägung genehmigt werden und in sensiblen Gebieten nicht erfolgen.

Anderenfalls könnten im Zweifel auch Vorhaben bis 400 Metern Teufe ohne eingehende Prüfung der zuständigen Behörden betroffen sein, womit eine umfassende Überwachung von der Errichtung und Führung der Anlagen bis zum Abschluss der betrieblichen Tätigkeiten mit deren Rückbau nicht mehr garantiert wäre. Dies gilt nicht, soweit es sich lediglich um Vorbereitungen für die Bohrungen wie z. B. die Einrichtung des Bohrplatzes handelt.

Ansprüche bei Nutzungsbeeinträchtigungen (§ 7)

Die Erweiterung des Temperaturreichtwerts auf 6 Kelvin für den Untergrund sehen wir kritisch, da auch eine geringere Temperaturabweichung negative Auswirkungen auf andere Erdwärmennutzungen haben kann.

Die Ableitung des Temperaturreichtwerts von 6 K aus den Empfehlungen der LAWA (LAWA, Empfehlungen für wasserwirtschaftliche Anforderungen an Erdwärmesonden und -kollektoren, 2019, Empfehlung 21, S. 19) ist nicht nachvollziehbar. Zunächst bezieht sich dieser Wert ausschließlich auf die Grundwassertemperatur und nicht auf Untergrundtemperaturen generell. Zum anderen wurde dieser Wert von der LAWA festgelegt, um signifikante Veränderungen der Ökosystemfunktionen und der Zusammensetzung der Biozönosen im Grundwasser zu verhindern.

Für die Bewertung einer Beeinträchtigung auf dem Nachbargrundstück ist dieser Wert daher nicht vorgesehen und auch nicht dienlich. Die Veränderung der Untergrundtemperatur auf einem Nachbargrundstück kann auch bei weniger als 6 K die Nutzung der oberflächennahen Geothermie unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Außerdem könnten aufgrund dieser Regelung mögliche zukünftige Nutzer aus Sorge vor rechtlichen Konsequenzen auf die Errichtung einer Anlage verzichten. Dies wäre sicher nicht im Sinne des Gesetzes.

In der Richtlinie VDI 4640 sind Abstandsregelungen für Erdwärmesonden enthalten, die im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die geothermische Nutzung von Nachbargrundstücken abgeleitet wurden. Diese Abstandsregelungen sind zu beachten und deren Einhaltung wird von den Genehmigungsbehörden im Verfahren geprüft.

II. Zu Artikel 2 – Bundesberggesetz (BBergG)

Bohrungen (§ 15)

Die erhebliche Verkürzung der Rückmeldefriste für die kommunalen Behörden für Bohrungen sehen wir kritisch. Eine derartige Rückmeldefrist wird mehrheitlich zu längeren Verfahren führen, da die Behörde eine ausführliche Prüfung verlangen wird. Es ist daher sehr fraglich, ob damit das Ziel der Beschleunigung erreicht werden kann. Besser wäre direkt ein klassisches Antragsverfahren auf Genehmigung. Dem Risiko von Bohrungen sollte angemessen Rechnung getragen werden. In jedem Fall darf diese vierwöchige Frist zwingend nicht für Vorrang-, Trinkwassereinzugs- und festgesetzte Wasserschutzgebiete gelten.

Es ist vorgesehen, dass die Bergbehörde davon ausgehen kann, dass andere beteiligte Behörden keine Stellungnahme zur angezeigten Maßnahme (z.B. Bohrung) abgeben werden, wenn sie sich nicht innerhalb eines Monats mit einer Stellungnahme bei der Bergbehörde gemeldet haben. Diese pauschale Annahme sehen wir kritisch. Mit Blick auf die potenziellen Auswirkungen

der Bohrungen auf die Böden und Grundwasserkörper, ist die Frist zur Äußerung der Behörde zu kurz bemessen.

Eine derartige Rückmeldefrist wird mehrheitlich zu längeren Verfahren führen, da die Behörde eine ausführliche Prüfung verlangen wird. Es ist daher sehr fraglich, ob damit das Ziel der Beschleunigung über diesen Weg erreicht werden kann. Besser wäre direkt ein klassisches Antragsverfahren auf Genehmigung. Die Verkürzung der Genehmigungsfristen bzw. Fiktion einer Genehmigungsfreiheit bei Nichtreaktion der Behörde auch nach dem vorgesehenen neuen § 11a Abs. 8 WHG-E sowie die grundsätzliche Genehmigungsfreiheit nach dem vorgesehenen geänderten § 46 WHG-E hebeln den notwendigen und gesetzlich vorgeschriebenen vorsorgenden Schutz der Gewässer aus. Die erforderlichen Abwägungen mit wasserwirtschaftlichen Belangen werden nicht ausreichend Rechnung getragen. Daher ist zumindest aufgrund des Risikos von Bohrloch-tätigkeiten für die Grundwasserleiter ein gewisses Maß an behördlicher Kontrolle durch die zuständige Fachbehörde für wassersensible Gebiete zwingend. Dies müsste dem Grunde nach auch im Interesse des Vorhabenträgers liegen, der bei potenziellen Umweltschäden in der Haftung steht. In jedem Fall darf diese vierwöchige Frist zwingend nicht für Vorrang-, Trinkwassereinzugs- und festgesetzte Wasserschutzgebiete gelten.

Es muss klargestellt werden, dass weitergehende Vorschriften zur Nutzungseinschränkungen des Wasserhaushaltsgesetzes, der Landeswassergesetze und der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen unberührt bleiben.

III. Zu Artikel 3 – Wasserhaushaltsgesetz

Wie bereits geschildert, halten wir das Verhältnis von geothermischer Nutzung und den Fragen des Grundwasserschutzes für nicht hinreichend geregelt. Daher regen wir im Folgenden Änderungen am Gesetzesentwurf an.

Zu § 46 Absatz 1 WHG-E

Die faktische Erlaubnisfreiheit von Wasser-Wasser-Wärmepumpen bei thermischer Nutzung von Grundwasserkörpern sehen wir sehr kritisch. Dies wird zu erheblichen Auswirkungen auf die lokalen Grundwasserkörper führen. Wir fordern daher aus ökologischen Gründen eine behördliche Genehmigung festzuschreiben.

§ 46 WHG soll wie folgt geändert werden: „a) In Absatz 1 Nummer 1 werden nach dem Wort „Haushalt“ die Wörter „inklusive Wärmeversorgung über den Entzug von Wärme aus dem Wasser“ eingefügt.“

Nach unserer Lesart wären mit dieser Änderung faktisch Grundwasserwärmepumpen erlaubnisfrei. Im Gegensatz zu den anderen in Absatz 1 Nummer 1 genannten dem Haushalt dienlichen Benutzungen, ist der Betrieb einer Grundwasserwärmepumpe mit einer Rückführung des veränderten Grundwassers in den Grundwasserkörper verbunden. Insbesondere diese Rückführung

macht grundsätzlich ein Genehmigungsverfahren notwendig, so dass wir diesen Vorschlag als sehr kritisch betrachten.

Gerade Wasser-Wasser-Wärmepumpen benötigen eine umfangreiche hydrogeologische Vorerkundung, um den Bau und Betrieb in einem für das Grundwasser schonenden Umfang durchführen zu können. Für den Bau und Betrieb von Wasser-Wasser-Wärmepumpen sind hydrogeologische Rahmenbedingungen erforderlich, die vorher erkundet und auch im Antragsverfahren als prüffähige Unterlagen beigelegt werden müssen. Die benötigte umfangreiche hydrogeologische Vorerkundung kann nur in einem Antragsverfahren durchgesetzt, kontrolliert und auch begleitet werden. Im Anzeigeverfahren können zudem keine Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG i.V.m. § 13 WHG festgesetzt werden.

Damit fehlt es im Nachgang an vollziehbaren Auflagen und Rechtssicherheit sowohl für die Antragsteller als auch die zuständigen Wasserbehörden. Je nach Größe der Grundwasserwärmepumpe sind großräumige Temperaturänderungen im Grundwasser möglich, die sowohl den Grundwasserkörper als auch den Betrieb bestehender Anlagen negativ beeinflussen können. In diesem Fall müsste die Erlaubnis versagt oder an bestimmte Auflagen geknüpft sein. Bei Erlaubnisfreiheit wäre der Schutz bestehender Anlagen nicht gewährleistet.

Aus der Praxis wird geschildert, dass Zulassungen zur Errichtung und dem Betrieb von Grundwasserwärmepumpen bisher auf 20 Jahre befristet werden. Bei aktuell laufenden Neuerteilungen wurde vielfach festgestellt, dass die Entnahme- und Schluckbrunnen nicht dem Stand der Technik entsprechen, zusätzliche Wasserentnahmen aus dem Förderbrunnen und zusätzliche Einleitungen über den Schluckbrunnen erfolgen und Grundwasserverunreinigungen hierdurch nicht auszuschließen sind. Zudem sind in Bereichen mit gespanntem Grundwasser besondere Anforderungen an die Ausführung der Brunnen zu stellen.

Die Grundwasserentnahme zur Beheizung sollte insofern nicht als erlaubnisfreie Nutzung gelten. Bei dieser Art der Nutzung des Grundwassers handelt es sich um sogenannte offene Brunnensysteme, die eine hohe Gefahr der Kontamination des genutzten Grundwasserleiters darstellen. Das geförderte Grundwasser muss wieder über die sogenannten Schluckbrunnen in den Grundwasserleiter geleitet werden. Diese Vorgehensweise birgt die Gefahr unkontrollierter Stoffeinträge in den Grundwasserleiter. Weiterhin kann sich durch die Förderung von Grundwasser der Grundwasserspiegel absenken. Es besteht die Gefahr von Schäden an Nachbargebäuden, Anlagen sowie benachbarter grundwasserabhängigen Ökosystemen, würde das geförderte Wasser lediglich abgeführt und nicht reinfiltrierte werden.

Mit einer erlaubnisfreien Benutzung hat die Wasserbehörde keinen Zugriff mehr auf die geförderten Mengen. Im Einzelfall mag dies nicht kritisch sein, wohl aber wenn die Nutzung von Erdwärme flächendeckend genutzt werden soll, was auch das Ziel vieler Kommunen ist. Macht ein ganzes Wohngebiet davon Gebrauch, wird die Menge des entnommenen und möglicherweise nicht mehr infiltrierten Grundwassers erheblich. Eine Fehlbewirtschaftung des Grundwassers

und fehlende Datengrundlagen für das Grundwassermanagement sind die Folge. Das halten wir nicht für zielführend.

Zu § 49 Absatz 1 WHG-E

Nach Absatz 1 Satz 2 soll Folgendes eingefügt werden: „Bei der Errichtung, dem Betrieb und der Modernisierung von Erdwärmekollektoren bis zu einer Tiefe von vier Metern und außerhalb von Wasserschutzgebieten ist davon auszugehen, dass die Erdwärmekollektoren keine nachteiligen Auswirkungen auf die Grundwasserbeschaffenheit gemäß Satz 2 haben, wenn sie oder ihre Anlagenteile die Anforderungen nach § 35 Absatz 2 der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen erfüllen. Die Vermutung nach Satz 3 gilt nicht, wenn aufgrund der räumlichen Konzentration der Anlagen in einem Gebiet eine nachteilige thermische Wirkung auf einen Grundwasserkörper oder einen Teil davon zu besorgen ist.“

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der besondere Schutzstatus von Wasserschutzgebieten ausdrücklich festgelegt werden soll. Auch die Verknüpfung mit der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwsV) ist sachgerecht, um mögliche Gefahren für das Grundwasser zu reduzieren.

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass die meisten Kollektoranlagen mit einer Verlegetiefe von mehr als 4 m unterhalb der Erdoberfläche eingebaut werden. Um eine Vereinfachung für Antragstellende zu erzielen, müsste die Verlegetiefe auf mindestens 5m erhöht werden. Darüber hinaus sollte die Verlegetiefe nicht das einzige Kriterium für eine erlaubnisfreie Nutzung oberflächennaher Geothermie sein. Zu beachten ist auch die tatsächliche Entzugsleistung in Kilowatt (kW), denn ohne dieses Kriterium würden kleine 5 kW-Anlagen für den „Haushalt“ gleichgesetzt mit 50 kW-Anlagen für gewerbliche Nutzung. Die Untere Wasserbehörde müsste u.U. begründen, warum eine größere Kollektoranlage eines Erlaubnisverfahrens bedarf.

Wir regen daher an, dass im Gesetz zumindest die Pflicht zur Anzeige der Errichtung und des Betriebes von Kollektoren bis zu einer Verlegetiefe von 4 m bei der zuständigen Behörde in § 46 Abs. 3 WHG-E festgelegt wird. Gegenwärtig werden wasserrechtliche Erlaubnisse (§§ 8 ff. WHG) in der Praxis bei Bohrungen bis zu 100 m Tiefe erteilt, weil der Grundwasserschutz, wie oben aufgeführt, strikt zu beachten ist. Zugleich ist es erforderlich, Bohrschlämme und Bohrspülungswasser ordnungsgemäß zu entsorgen, weil bei einer Einleitung in das öffentliche Kanalnetz dort Schäden entstehen können. Deshalb muss die Stadt bzw. Gemeinde als Betreiberin der öffentliche Abwasseranlage in Kenntnis gesetzt werden, weil die Einleitungsverbote/Einleitungsbedingungen in der kommunalen Abwasserbeseitigungssatzung beachtet werden müssen. Für eine Einleitung in die öffentliche Kanalisation ist die Zustimmung der Stadt bzw. Gemeinde einzuholen. Bei einer Entsorgung außerhalb des öffentlichen Kanalnetzes sind Entsorgungsnachweise über die ordnungsgemäße Entsorgung der Bohrschlämme und des Bohrspülungswassers zu führen.

Weitere Hinweise

Endlagerstandortauswahl

Allgemein weisen wir noch auf die Sicherheitsvorschrift des § 21 StandAG hin, wonach Vorhaben in Teufen von mehr als 100 Metern in sog. Teilgebieten zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle nur nach engen Voraussetzungen und im Einvernehmen mit dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung zugelassen werden können. Da nach wie vor 51% des deutschen Bundesgebietes hiervon erfasst sind, sollte auch dieser Aspekt im Entwurf adressiert werden.

Beschleunigungsmöglichkeiten

Darauf hingewiesen wird, dass die unterschiedlichen erforderlichen Bohranzeigen regelmäßig zu Verzögerungen und Mehraufwand im Verfahrensablauf hervorrufen. Insofern würde angeregt, die Bohranzeigen nach BbergG, WHG und Geologiedatengesetz zu bündeln in einem zentralen Bohranzeigeportal zu bündeln, was die zeitgleiche Prüfung durch Landesbergämter, die BGE und die Unteren Wasserbehörden ermöglichen würde. Die Nutzung des Portals könnte sich auch für die Abfragen nach dem Standortauswahlgesetz anbieten.