

LEGAL UPDATE ENERGIE- UND UMWELTRECHT

Berlin, 15.12.2023

Wärmewende Teil 2: Nun auch auf Bundesebene – Das Gesetz zur Kommunalen Wärmeplanung ist verabschiedet

Freya Elisabeth Humbert LL.M. (UCT), Adam Zacher

Der Bundestag hat am 17.11.2023 den Entwurf eines Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (WPG) angenommen. Am 15.12.2023 hat das Gesetz den Bundesrat passiert. Es tritt am 01.01.2024 in Kraft.

Bereits im August dieses Jahres veröffentlichten die federführenden Ministerien für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sowie für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gemeinsam ihren Entwurf des WPG. Nachdem einige Bundesländer schon vor Jahren Gesetze zur kommunalen Wärmeplanung erlassen haben, überrascht das Gesetz nicht. Das Thema der flächendeckenden (kommunalen) Wärmeplanung hat nun die nationale Bühne erreicht, nachdem es zuletzt im Koalitionsvertrag in einem Satz abgespeist wurde und seither lange Zeit ein Schattendasein führte. Zu Unrecht, wie Fachleute immer wieder zu bedenken geben: Wärme macht mehr als die Hälfte des bundesweiten Energieverbrauchs aus. Außerdem ist Wärme immer dezentral, weshalb die nötige Wärmewende ohne die Kommunen nicht zu schaffen ist.

Verstärkt wird die Bedeutung der kommunalen Wärmeplanung noch dadurch, dass die Geltung der Neuerungen der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) (siehe dazu unser [Legal Update vom 29.09.2023](#)) maßgeblich an ihren Entwicklungsstand gekoppelt sind. So orientieren sich zentrale Geltungsfristen für die meisten Vorgaben zu Heizungen in Bestandsgebäuden an denen des WPG zur Pflicht zur Erstellung einer kommunalen Wärmeplanung.

Grund genug, sich jetzt mit dem Thema zu befassen. Zunächst erklären wir in unserem Beitrag, was kommunale Wärmeplanung ist und welche landesrechtlichen Regelungen bereits gelten. Anschließend stellen wir die wesentlichen Inhalte des neuen Bundesgesetzes dar, bevor wir es in das Gesamtgefüge der Energiewende einordnen.

Was ist kommunale Wärmeplanung?

Kommunale Wärmeplanung beschreibt den langfristigen und strategisch angelegten Prozess einer weitgehend klimaneutralen Wärmeversorgung einer Kommune. Der Wärmeplan ist

das Produkt dieses Prozesses. So weit, so abstrakt. Deshalb sind im Folgenden die wesentlichen vier Schritte dieses Prozesses dargestellt:

Schritt 1: Bestandsanalyse

Wie bei jeder in die Zukunft gerichteten Strategie ist es zunächst angezeigt, sich mit dem gegenwärtigen Zustand vertraut zu machen. Im Rahmen der Bestandsanalyse ist daher der aktuelle Wärmebedarf sowie die Gebäude- und Versorgungsstruktur zu erfassen.

Schritt 2: Potenzialanalyse

Auf Grundlage dieser Basis eröffnen sich, je nach Bestand und lokalen Gegebenheiten, verschiedene Möglichkeiten für die Zukunft. Bei der Potenzialanalyse sind Einsparpotenziale im Hinblick auf erneuerbare Energien und Abwärme zu ermitteln.

Schritt 3: Zielszenario für Zieljahr mit Zonierung

Das ermittelte Potenzial ist in konkrete Ziele zu übersetzen. Insbesondere ist zu untersuchen, wo Gebiete liegen, die sich für dezentrale Wärmeversorgung, Wärmepumpen sowie Geothermie eignen.

Schritt 4: Wärmewendestrategie/Wärmeplan

Die ermittelten Ergebnisse sind schließlich zu bündeln und im kommunalen Wärmeplan (im engeren Sinne) festzuhalten. Dieser enthält Maßnahmen, Umsetzungsprioritäten und den Zeitplan für die nächsten Jahre, um die erforderliche Energieeinsparung und den Aufbau der zukünftigen Energieversorgungsstruktur zu realisieren.

Bereits bestehende Ländergesetze

Ein Blick auf die landesrechtlichen Vorschriften zur kommunalen Wärmeplanung lohnt sich nicht nur, weil sie bereits geltendes Recht sind, sondern auch, da sich der Bundesgesetzgeber teilweise daran orientiert hat. Es folgt ein Überblick über die Regelungen auf Landesebene, bei dem insbesondere Gemeinsamkeiten und Grundgedanken sowie Besonderheiten herausgearbeitet werden.

Vier „Vorreiter“-Bundesländer

In den Bundesländern Baden-Württemberg (§ 27 Abs. 3 KlimaG BW, seit 06.10.2021), Schleswig-Holstein (§ 7 Abs. 2 EWKG, seit 03.12.2021), Hessen (§ 13 Abs. 1 HEG, seit 29.11.2022) und Niedersachsen (§ 20 KlimaSchG, ab 01.01.2024) existieren bereits verpflichtende Regelungen zur kommunalen Wärmeplanung. Hamburg (§ 25 Abs. 1 HmbKliSchG), Berlin (§ 21 Abs. 1 EWG Bln) und Thüringen (§ 8 Abs. 3 ThürKlimaG) haben entsprechende freiwillige Vorschriften in ihre Klimaschutzgesetze aufgenommen. Im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen ist die Erarbeitung eines solchen Gesetzes für 2023 angekündigt. In anderen Bundesländern wird der Begriff der kommunalen Wärmeplanung wenigstens im Klimaschutzgesetz erwähnt, oder es existiert ein Wärmekataster. In Bayern etwa existiert mit dem Energienutzungsplan ein ähnliches Institut.

Ähnliche Grundstruktur

Alle vier verpflichtenden Regelungen weisen Kommunen an, einen Wärmeplan innerhalb einer mehrjährigen Frist oder zu einem bestimmten Stichtag aufzustellen, vorzulegen und zu veröffentlichen. Dieser muss (bis auf Hessen) anschließend alle 5 - 10 Jahre fortgeschrieben

werden. Der Kreis der verpflichteten Kommunen wird durch eine bestimmte Einwohnerzahl (20.000) oder ihre Art (Stadtkreis und Große Kreisstadt; Gemeinde, in der ein Ober- oder Mittelzentrum liegt) definiert. Für andere Gemeinden ist (bis auf Niedersachsen) ein Recht zur kommunalen Wärmeplanung genannt (§ 7 Abs. 1 EWKG nennt dabei ausdrücklich das kommunale Selbstverwaltungsrecht). In der hessischen Regelung werden zusätzlich die Wärmenetzbetreiber verpflichtet, für ihre Netze Dekarbonisierungspläne vorzulegen.

Als Bestandteile eines Wärmeplans werden die oben genannten Grundschriffe aufgezählt und mal konkreter (insbesondere Baden-Württemberg), mal allgemeiner beschrieben (Hessen). In der Regelung für Schleswig-Holstein ist es den Kommunen außerdem ausdrücklich freigestellt, die Rechtsform der Satzung zu wählen.

Die zentralen Pflichten

Nun zieht also der Bund nach. Im Zentrum des Entwurfs steht die Pflicht der Bundesländer sicherzustellen, dass für alle Gemeindegebiete (zu einem bestimmten Zeitpunkt, dazu unten) ein Wärmeplan erstellt wird (§ 4 Abs. 1 WPG). Es mag umständlich anmuten, nicht direkt die Gemeinden zu verpflichten, doch wurde bewusst der Landesgesetzgeber als Normadressat gewählt: Denn nach dem Grundgesetz darf der Bund den Kommunen nicht direkt Aufgaben übertragen. Deshalb der Umweg über das WPG als eine Art Rahmengesetz. Ob damit die verfassungsrechtliche Hürde wirksam umgangen ist, wird sich erst noch zeigen.

Die Ziele des KSG bilden bei der Wärmeplanung den überragenden Orientierungspunkt für die Gemeinde (§ 9 Abs. 1 WPG). So finden sich auch entsprechende Zielvorgaben, die für die Nettowärmeerzeugung von Wärmenetzen ab

2030 einen Anteil erneuerbarer Energien und/oder unvermeidbarer Abwärme in Höhe von 30 % vorsehen, ab 2040 sogar 80 % (§ 29 Abs. 1 WPG). Für neue Wärmenetze liegt diese Quote bereits ab März 2025 bei 65 % (§ 30 Abs. 1 WPG). Verpflichtet sind hier jeweils die Betreiber der Wärmenetze, während sich das Ziel von 50 % zum Jahr 2030 an den Bund richtet (§ 2 Abs. 1 WPG). Dem KSG folgend ist 2045 das zentrale Zieljahr, zu dem jedes Wärmenetz klimaneutral sein muss (§§ 31, 1 Satz 1 WPG).

Detaillierte Anforderungen an die Wärmeplanung finden sich in den §§ 13 - 22 WPG: Diese folgen zunächst dem bereits oben dargestellten vierschriffigen Grundschema (vgl. die Kopfnorm des § 13 WPG), wobei dem ganzen noch eine Eignungsprüfung vorgeschaltet ist (§ 14 WPG) und Schritt 3 dreigeteilt ist (§§ 17 - 19 WPG). Am Ende des Prozesses sind konkrete Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen einer Strategie zu benennen (§ 20 WPG). Der Wärmeplan wird wohl bewusst nicht die Rechtsform einer Satzung tragen, auch, um eine verbindliche Außenwirkung zu vermeiden. Ausdrücklich geregelt ist dies allerdings nicht.

Noch jeweils genauere Angaben zu den Daten und Informationen für die Bestandsanalyse (Anlage 1) sowie den Darstellungen im Wärmeplan (Anlage 2, vgl. § 23 Abs. 2 Satz 2 WPG) finden sich ebenfalls im WPG.

Die bereits bestehenden landesrechtlichen Vorschriften (s.o.) werden durch das neue Bundesgesetz grundsätzlich verdrängt. Dennoch sind nach Maßgabe des Landesrechts erstellte Wärmepläne auch im Rahmen des WPG ausreichend, sofern sie ebenfalls dessen Fristen einhalten (§ 5 Abs. 1 WPG). Mit diesem Bestandschutz soll vermieden werden, dass bereits tätig gewordene Gemeinden, insbesondere in den vier „Vorreiter“-Ländern, doppelt verpflichtet werden und entsprechend Mehraufwand betreiben müssen. Dies gilt auch, soweit das jeweilige

Landesrecht niedrigere Anforderungen aufstellt als der WPG. Selbst ein von der Gemeinde ohne landesrechtliche Verpflichtung erstellter Wärmeplan kann anerkannt werden, sofern er im Wesentlichen den Anforderungen des Bundesgesetzes entspricht (§ 5 Abs. 2 WPG).

Viele Einzelheiten werden den Ländern zur genauen Festlegung überlassen (vgl. § 33 WPG). Hinsichtlich der Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern verbleibt den Ländern etwa deutlicher Spielraum, indem nur Beispiele für Gestaltungsmöglichkeiten genannt werden (§§ 4 Abs. 3, 22 WPG).

Mindestanforderungen werden insbesondere für Gemeinden mit mehr als 45.000 Einwohnern getroffen (§ 21 WPG), was auf die EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) zurückgeht. Vor allem aber zum gerade novellierten GEG werden Verknüpfungen hergestellt, etwa bei der Ausweisung von Gebieten zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet (§ 26 WPG). Für diesen Fall ergeben sich dann abweichende Geltungs- und Übergangsfristen für die grundsätzliche 65 %-erneuerbare Energien (EE)-Pflicht nach dem neuen GEG.

Gleich doppelt bedeutsam: Geltungsfristen

Die Pflicht zur Erstellung von Wärmeplänen ist nicht sofort umzusetzen – es werden Übergangsfristen je nach Größe der Gemeinden gewährt. So haben

- Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern bis zum 30.06.2026, und
- Gemeinden mit 100.000 Einwohnern oder weniger bis zum 30.06.2028

Wärmepläne zu erstellen (§ 4 Abs. 2 WPG). Davon kann wohl auch im Rahmen des vereinfachten Verfahrens für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern kein abweichendes Datum festgelegt werden. Der Wortlaut und die Konstruktion der Pflichtregelung des § 4 WPG gewähren in zeitlicher Hinsicht keinen Spielraum. Der Landesgesetzgeber kann jedoch stets frühere Zeitpunkte festlegen (§ 1 Satz 2 WPG).

Diese Geltungsfristen dienen auch bei der Ausarbeitung der GEG-Novelle als Übergangszeitraum für Bestandsgebäude (vgl. § 71 Abs. 8 GEG). Dies übrigens unabhängig davon, ob die Gemeinde tatsächlich einen Wärmeplan aufgestellt hat oder nicht. Die genannten Zeitpunkte sollten damit nicht nur von Kommunen, sondern auch von Hauseigentümern und -vermietern von Bestandsgebäuden rot im Kalender angestrichen werden.

Bauplanungsrecht

Im Gesamtgefüge der kommunalen Wärmeplanung spielt angesichts durchzuführender planerischer und baulicher Maßnahmen auch die Bauplanung eine wichtige Rolle. Neben den bereits bestehenden Werkzeugen, die Kommunen zur Verfügung stehen, sind in dem Gesetzesentwurf daher auch kleinere Anpassungen im BauGB und UVPG enthalten. Insbesondere ist die kommunale Wärmeplanung nun ein bei der Bauleitplanung stets zu berücksichtigender Belang. Dies ergänzt die Einordnung von Anlagen, die Wärme aus erneuerbaren Energien erzeugen, welche in ein Wärmenetz gespeist wird, als im überragenden öffentlichen Interesse liegend und der öffentlichen Sicherheit dienend.

Akteure

Hauptakteur der kommunalen Wärmeplanung ist logischerweise die Gemeinde selbst. Sie ist „Herrin des Verfahrens“ und kann Private (z.B. Planungsbüros und Ingenieure) beauftragen (§ 6 WPG). Außerdem soll sie alle öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereiche tangiert werden, sowie Energieversorgungs- und Wärmenetzbetreiber auf dem beplanten Gebiet beteiligen (§ 7 Abs. 1 und Abs. 2 WPG). Letztere haben ihr auf Verlangen alle Aus- und Umbauplanungen zur Verfügung zu stellen, um eine möglichst effiziente und nachhaltige Infrastrukturplanung zu ermöglichen. So haben die Beteiligten die Vorgaben des Wärmeplans bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

Stadt- und Gemeindewerken kommt dabei eine Schlüsselrolle zu: Sie kennen die lokalen Daten zu Bestand sowie Verbrauch der Strom- und Gasnetze. Dennoch werden viele Gemeinden auf zusätzliche externe Planer mit der nötigen energiewirtschaftlichen Expertise angewiesen sein.

Daten und Informationen als Schlüssel

Es liegt auf der Hand, dass die Präzision und Durchführbarkeit der Wärmeplanung mit Umfang und Genauigkeit der verarbeiteten Daten steht und fällt. Deshalb wird den Gemeinden die Befugnis eingeräumt, für die Ausarbeitung des Wärmeplans erforderliche Daten bei Unternehmen, Privatpersonen oder der öffentlichen Hand zu erheben und zu verarbeiten (§§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 WPG). Ähnlich verhalten sich auch die Wärmeplanungsgesetze der Bundesländer (außer Baden-Württemberg). Dieses Auskunftsrecht ist eines von vielen, das in der Energie-

wende und im Informationszeitalter eine wesentliche Rolle im Dreiecksverhältnis Staat-Bürger-Unternehmen spielt (so zuletzt dargestellt in unserem [Legal Update zur aktuellen Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht](#)). So ist auch dieses Auskunftsrecht durch Kennzeichnungspflichten und Ausschlussgründe hinsichtlich der Verfügbarkeit der Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogener Daten begrenzt (insb. §§ 10 Abs. 2 sowie 11 Abs. 2 und Abs. 4 WPG).

Auch „Abschreiben“ ist erlaubt: Bei der Wärmeplanung können Kommunen auf Erfahrungen und Konzepte anderer Kommunen zurückgreifen. Lokale Gegebenheiten sind dabei natürlich entsprechend zu berücksichtigen; dennoch vermag dies eine erhebliche Arbeitsentlastung darzustellen. Erstellte Wärmepläne werden – allerdings erst nach Ablauf der jeweiligen Fristen – vom BMWK zentral im Internet veröffentlicht (§ 34 WPG). Bereits jetzt sind auf der [Website](#) des Kompetenzzentrums Kommunale Wärmewende der Deutschen Energie-Agentur (dena) die Wärmepläne verschiedener Kommunen einsehbar.

Finanzielle Förderung

Auf Grundlage der Kommunalrichtlinie des BMWK wird die kommunale Wärmeplanung bereits seit Jahren gefördert. Im aktuell bis Ende 2023 befristeten Förderangebot beträgt der Regelfördersatz bis zu 90 %, für finanzschwache Kommunen ist sogar eine Vollfinanzierung möglich. Gegenstand der Förderung kann insbesondere die Planung und Organisation durch fachkundige externe Berater sein, aber auch die begleitende Öffentlichkeitsarbeit. Ausgeschlossen sind allerdings Kommunen, die bereits aufgrund von Landesrecht zur Durchführung einer Wärmeplanung verpflichtet sind.

Insbesondere für diese Kommunen gibt es auch auf Länderebene verschiedene Fördermöglichkeiten. Dies sind Förderprogramme oder sogar im Gesetz selbst festgelegte Fördersätze (z.B. § 34 KlimaG BW).

Ausblick

Die kommunale Wärmeplanung ist der zweite große Baustein der Wärmewende. Mit ihr kommt ein Jahrhundertprojekt auf die Kommunen zu, die dabei eine zentrale Rolle einnehmen. Dies ist begrüßenswert, um eine praktikable Grundlage für die Umsetzung vor Ort zu schaffen. Angesichts des Ausmaßes der Wärmenetze besteht erhebliches Einsparungs- und Optimierungspotential.

Gleichzeitig werden bereits die ersten Schritte in der Wärmeplanung offenbaren, ob die Aufgabenzuweisung nicht zu einseitig erfolgt ist und

die Akteure möglicherweise überfordert sind. Denn noch begegnet man einigen Hemmnissen. Offen bleibt zum Beispiel, wie sich die Ziele der kommunalen Wärmeplanung mit den Konzessionsverträgen für Gasleitungen vereinbaren lassen. Letztere können durch ihre jeweilige Ausgestaltung an verschiedenen Stellen den Prozess der Wärmewende auf kommunaler Ebene lähmen. Die Gemeinden können sich grundsätzlich nicht einseitig von diesen häufig auf 20 Jahre abgeschlossenen Vereinbarungen lösen.

Zudem hindern die Entflechtungsvorschriften des EnWG eine umfassende Sektorkopplung. Gerade für das ganzheitliche Projekt der Wärmewende ein bremsender Umstand.

Diese Hindernisse gilt es zu meistern, bevor – mindestens genauso wichtig wie die Planung – die anschließende Umsetzung folgen kann. Gelingt diese, rücken die Klimaziele in greifbare(re) Nähe.

Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. den Autor Freya Elisabeth Humbert, LL.M. (UCT) unter +49 30 884 503-187 oder fhumbert@goerg.de an. Informationen zum Autor finden Sie auf unserer Homepage www.goerg.de.

Wir verwenden das generische Maskulinum und sehen von einer Nennung aller Geschlechtsidentitäten ab, damit dieser Text besser lesbar ist, und meinen damit ausdrücklich jeden in jeder Geschlechtsidentität.

Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

BERLIN

Kantstr. 164, 10623 Berlin
Tel. +49 30 884503-0
Fax +49 30 882715-0

HAMBURG

Alter Wall 20 - 22, 20457 Hamburg
Tel. +49 40 500360-0
Fax +49 40 500360-99

FRANKFURT AM MAIN

Ulmenstr. 30, 60325 Frankfurt am Main
Tel. +49 69 170000-17
Fax +49 69 170000-27

KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln
Tel. +49 221 33660-0
Fax +49 221 33660-80

MÜNCHEN

Prinzregentenstr. 22, 80538 München
Tel. +49 89 3090667-0
Fax +49 89 3090667-90