



# Diskussionspapier des BMWK: Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung

Stand 28. Juli 2022

In dem vorliegenden Diskussionspapier werden einige der zentralen Fragestellungen und Umsetzungsschritte dargestellt, die aus Sicht des BMWK für die Einführung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung und -versorgung adressiert werden sollten.

Das Papier soll als Diskussionsbeitrag (Impuls) für die im September stattfindenden Länder- und Stakeholder-Konsultationen dienen. Im Vorlauf der Länder- und Stakeholder-Konsultationen besteht für Länder, Kommunen, Verbände und interessierte Akteure bis zum 22. August 2022 die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme. Die betroffenen Bundesministerien wurden gesondert um Kommentierung dieses Diskussionspapiers gebeten.

Der vorliegende Entwurf ist unverbindlich. Er gibt den aktuellen Stand der Planungen und Überlegungen des BMWK nach fachlichen Vorgesprächen mit Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Verbänden wieder. Er enthält keinen Anspruch auf Vollständigkeit und keine verbindlichen Vorfestlegungen für die spätere Ausgestaltung des hier vorgeschlagenen Bundesgesetzes für die kommunale Wärmeplanung.

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| 1. Einleitung.....  | 3  |
| 1.1. Ziel des Gesetzes für die kommunale Wärmeplanung.....                              | 4  |
| 1.2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung .....                           | 5  |
| 1.3. Zum Begriff der „kommunalen“ Wärmeplanung .....                                    | 7  |
| 1.4. Verhältnis zu bestehenden Wärmeplanungen in den Ländern .....                      | 7  |
| 1.5. Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (KWW) .....                                  | 8  |
| 2. Kern des Bundesgesetzes: die Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung .....       | 8  |
| 2.1. Adressat der Verpflichtung.....  | 8  |
| 2.2. Gegenstand der Verpflichtung .....   | 9  |
| 2.3. Umsetzung der Pflicht zur Durchführung einer kommunalen Wärmeplanung.....          | 10 |
| 2.4. Umsetzungszeitraum .....   | 11 |
| 2.5. Datenerhebung .....  | 11 |
| 3. Rechtliche Umsetzung und Durchsetzung.....   | 11 |
| 3.1. Fortschreibung.....  | 11 |
| 3.2. Überprüfung und Monitoring der Wärmeplanung.....                                   | 12 |
| 3.3. Übermittlung von Daten zum Zwecke der Auswertung durch den Bund .....              | 12 |
| 3.4. Abweichungsmöglichkeiten und Länderöffnungsklauseln.....                           | 12 |
| 4. Anforderungen an Wärmepläne .....  | 13 |
| 4.1. Berücksichtigung nationaler Klima-, Effizienz- und EE-Ausbauziele .....            | 13 |
| 4.2. Grundlegende Inhalte der Wärmepläne .....  | 14 |
| 4.3. Weitere inhaltliche und methodische Anforderungen/Empfehlungen .....               | 15 |
| 5. Datenbereitstellung.....   | 16 |
| 6. Mögliche rechtliche Außenwirkungen der Wärmepläne zur Umsetzung der Wärmewende ..... | 17 |
| 7. Kommunale Wärmeplanung im Kontext bestehender Fördermaßnahmen .....                  | 19 |
| 8. Zeitplan.....  | 20 |

# 1. Einleitung

Der Wärmewende kommt bei der Transformation der Energieversorgung hin zur Treibhausgasneutralität 2045 eine zentrale Bedeutung zu. In Deutschland wird rund die Hälfte der Endenergie für die Bereitstellung von Wärme eingesetzt. Fossilen Energieträgern kommt dabei – abhängig vom Einsatzgebiet – nach wie vor die dominierende Rolle zu: Fast die Hälfte der deutschen Haushalte heizt aktuell mit fossilem Erdgas, ein weiteres Viertel mit Heizöl. Bei den neu installierten Heizungen macht Erdgas sogar rund 70 Prozent aus. 14 Prozent der Haushalte werden über Wärmenetze versorgt. In Wärmenetzen wird neben Erdgas (47 Prozent) vor allem Kohle in erheblichem Maßstab (19 Prozent) eingesetzt. Erneuerbare Energien machen in Wärmenetzen einen Anteil von knapp 18 Prozent aus, der durch Biomasse (9 Prozent) und biogene Siedlungsabfälle (7 Prozent) dominiert wird. Darüber hinaus tragen nicht biogener Abfall (9 Prozent) und Abwärme (6 Prozent) signifikant zur Wärmeerzeugung in Wärmenetzen bei. Prozesswärme für Industrie und Gewerbe wird zu 41 Prozent aus Erdgas und zu 20 Prozent aus Kohle erzeugt.

Das Dekarbonisierungspotenzial ist im Wärmesektor damit besonders groß. Gleichzeitig sind auch die damit verbundenen Herausforderungen enorm. An der Wärmeversorgung sind viele Akteure, vom privaten Hausbesitzer über die Wohnungswirtschaft und die Wärmenetzbetreiber – häufig kommunale Stadtwerke – bis zu Gewerbebetrieben und Industrieunternehmen, unmittelbar beteiligt. Um die Wärmeversorgung auf Klimaneutralität umzustellen und zunehmend unabhängig von fossilen Brennstoffen zu werden, besteht erheblicher Koordinierungsbedarf. Die flächendeckende kommunale Wärmeplanung kann und soll dazu beitragen, diesen strategischen Veränderungsprozess effizient, an der Situation vor Ort orientiert und auf das Ziel der Klimaneutralität sowie einen zügigen Ausstieg aus fossilen Energieträgern ausgerichtet zu gestalten.

Anders als Strom oder Erdgas ist Wärme aufgrund von Transportverlusten nicht über weite Strecken transportierbar. Wärmeerzeugung und nutzbare Wärmequellen, -verteilung und -verbrauch liegen deshalb räumlich nah beieinander. Bei der leitungsgebundenen Wärmeversorgung (Wärmenetze) beschränken sich die benötigten Infrastrukturen häufig auf Quartiere bzw. einzelne Orts- oder Stadtteile. Die Wärmewende kann daher nur vor Ort erfolgreich umgesetzt werden.

Für die Wärmewende sind Investitionen mit hohem Kapitaleinsatz und langer Kapitalbindung erforderlich. Das betrifft Anlagen zur klimaneutralen Wärmeerzeugung, Maßnahmen, die den Wärmebedarf reduzieren, und Infrastrukturen, die die effiziente und zuverlässige Verteilung von klimaneutraler Wärme ermöglichen. Die Wärmewende wird auch Bedarfsstrukturen bei den Energieversorgungsnetzen, auch bei den Gas- und Stromnetzen, ändern. Ein koordiniertes strategisches Vorgehen reduziert die Gefahr von Fehlinvestitionen.

Die für die Wärmewende erforderlichen Investitionen betreffen ganz überwiegend Maßnahmen, die vor Ort, d.h. in den Städten und Gemeinden, unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, realisiert werden müssen. Deshalb muss auch vor Ort individuell geplant, entschieden und gesteuert werden, welches Zielbild und welche Transformationsstrategie angesichts lokaler Umstände und Potenziale verfolgt werden sollen.

Insbesondere die notwendige vorausschauende Anpassung der Infrastrukturen muss auf die künftige Entwicklung der Erzeugungs- und Verbrauchsstrukturen abgestimmt sein. Investitionen in Infrastrukturen werden nur erfolgen, wenn die Risiken zukünftiger Absatz- und Erlösmöglichkeiten kalkulierbar bleiben, die Investoren und Betreiber also Planungssicherheit haben.

Der kommunalen Wärmeplanung soll die Aufgabe zukommen, an der Erreichung der Klimaziele und der Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern ausgerichtete Dekarbonisierungsstrategien für die Wärmeversorgung auf kommunaler Ebene zu entwickeln und einen flächendeckend verbindlichen Rahmen zu schaffen, in dem die für das Gelingen der Wärmewende erforderlichen Investitionen getätigt werden können.

In dieser Hinsicht kann die kommunale Wärmeplanung nach Ansicht des BMWK auch einen wichtigen Beitrag für eine bedarfsgerechte Dimensionierung der Stromnetzinfrastruktur leisten. Angesichts der zunehmenden Elektrifizierung des Wärmesektors sind in den Netzausbauplänen geeignete, an den steigenden Bedarfen der Wärmeversorgung auf der Basis von Elektrizität orientierte Annahmen zu treffen. Hierzu bedarf es belastbarer Planungsgrundlagen in den Regionalszenarien der Verteilnetzbetreiber. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Betreiber von Stromverteilnetzen und Gasverteilnetzen in Gebieten, in denen die Nutzung für die Verteilung von Erdgas absehbar zurückgehen und diese nicht durch Wasserstoff oder ähnliche Produkte ersetzt wird. Kommunale Wärmepläne schaffen die dafür notwendige Planungssicherheit. Planungssicherheit und Orientierung benötigen auch Gebäudeeigentümer – privat und gewerblich –, bevor sie in Gebäudeeffizienz und erneuerbare Energien investieren.

In dem vorliegenden Diskussionspapier werden einige der zentralen Fragestellungen und Umsetzungsschritte dargestellt, die für die Einführung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentralem Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung und -versorgung adressiert werden sollten. Der Entwurf erörtert die Umsetzung durch eine bundesgesetzliche Regelung, die aus Sicht des BMWK geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die im Koalitionsvertrag und im zweiten Entlastungspaket formulierten Ziele zu erreichen.

#### 1.1. Ziel des Gesetzes für die kommunale Wärmeplanung

Zentrales Ziel der kommunalen Wärmeplanung ist, die Planungssicherheit für alle öffentlichen und privaten Investitionen zu erhöhen, die sich direkt oder indirekt auf die Wärmeversorgung vor Ort auswirken. Die Wärmeplanung soll den Akteuren verbindlich Orientierung geben, in welchem Teil des Gemeindegebiets vorrangig welche Art der Wärmeversorgung (leitungsgebunden oder dezentral, ggf. basierend auf welchen klimaneutralen Energieträgern) eingesetzt werden soll. Sie dient dazu, die Wärmewende möglichst kosteneffizient und volkswirtschaftlich sinnvoll umzusetzen. Sie soll die unterschiedlichen Bedürfnisse und Herausforderungen vor Ort betrachten und zu einem effizienten und klimazielkompatiblen Gesamtbild zusammenbringen. Gebäudeeigentümer sollen mit den Herausforderungen nicht allein gelassen, die relevanten Akteure vor Ort zusammengebracht und – wo nötig – für die Wärmewende sowie die erforderliche strategische Planung aktiviert werden.

Darüber hinaus kann die kommunale Wärmeplanung die Umsetzung der Wärmewende beschleunigen und effizienter machen, wenn bereits bestehende Umsetzungsinstrumente wie Förderprogramme (z. B. BEG, BEW) und gesetzliche Regelungen (z. B. GEG, EnWG) mit ihr verknüpft werden (siehe Punkt 0).

Mit dem Gesetz für die kommunale Wärmeplanung wird durch den Bund (lediglich) ein Planungsinstrument geschaffen, das im Hinblick auf die Durchführung und Umsetzung verbindlich sein soll. Nicht Gegenstand des Gesetzes für die kommunale Wärmeplanung sind detaillierte methodische und inhaltliche Festlegungen und Anforderungen des Bundes an die Wärmeplanung, z. B. über die Verfügbarkeit und Allokation bestimmter Energieträger oder -infrastrukturen, Annahmen zu Preispfaden usw. Diese methodischen und inhaltlichen Vorgaben sollen in einem parallelen Prozess gemeinsam mit Ländern, Kommunen und Stakeholdern erarbeitet und stetig weiterentwickelt werden, damit die zur Durchführung der Wärmeplanung verpflichteten Akteure ihrer Pflicht auch sachgerecht nachkommen können und die Wärmeplanung flächendeckend ihrer Rolle als zentrales Planungsinstrument für die zukünftige klimaneutrale Wärmeversorgung gerecht werden kann. Diese Vorgaben sollen den Ländern und Kommunen also Orientierung und eine Hilfestellung bei der Durchführung der Wärmeplanung und der Aufstellung der Wärmepläne geben; über den Rechtscharakter dieser Vorgaben (rechtlich verbindliche Vorgabe oder unverbindliche Empfehlung) ist noch zu entscheiden (siehe hierzu Punkt 4.3).

#### 1.2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Das rechtlich bindende Ziel der Klimaneutralität (vgl. § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz) gilt auch für die Wärmeversorgung. Das heißt konkret: Innerhalb von 23 Jahren muss die Wärmeversorgung in jeder Kommune auf der Basis von erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme erfolgen.

Dies ist ein „Bottom-up“-Prozess: Die für die Wärmeversorgung relevanten Verhältnisse – Struktur der Wärmenachfrage, Nutzbarkeit von erneuerbaren Quellen, wie bspw. Erdwärme, Flächenverfügbarkeiten für die verschiedenen erneuerbaren Energien, Vorhandensein unvermeidbarer Abwärme aus Gewerbe und Industrie – sowie die bestehenden Infrastrukturen sind in verschiedenen Gebieten der Bundesrepublik zum Teil sehr unterschiedlich. Mit Blick auf die Wärmeversorgung gibt es kein „one size fits all“. Insofern ist es notwendig, dass jedes Land, jeder Landkreis und jede Kommune in Deutschland strategisch plant, wie die Wärmeversorgung auf seinem oder ihrem Gebiet auf Basis dieser Gegebenheiten ökonomisch effizient und gesellschaftlich akzeptiert auf Klimaneutralität umgestellt werden kann. Somit ergibt sich Begründungsbedarf, wieso diese Aufgabe nicht vollständig im Wege der kommunalen Selbstverwaltung angegangen – oder eben nicht angegangen – werden kann.

In der Folge werden die Gründe dargestellt, die aus Sicht des BMWK dafür sprechen, dass die Herausforderungen nicht *nur* auf kommunaler oder *nur* auf Landesebene bewältigt werden können, sondern eine bundeseinheitliche gesetzliche Vorgabe erforderlich ist.

Erstens: Die für die Transformation der Wärmeversorgung notwendigen überregionalen Infrastrukturen, aber auch eine Energieimportstrategie sind – unter Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe und Wärmeplanungen – bundesweit zu konzipieren, auszugestalten und umzusetzen. Der Auf- und Ausbau von Infrastrukturen ist oftmals kommunen- und länderübergreifend effizienter zu organisieren, eine Umsetzung auf rein kommunaler Ebene ist vielfach kaum machbar. Die gemeinsame Versorgung benachbarter Kommunen, auch

über Bundesländer hinweg, ermöglicht in vielen Fällen effizientere und sachgerechtere Lösungen. Die dafür notwendigen grundlegenden Entscheidungen können ökonomisch effizient und ökologisch sinnvoll nur innerhalb eines bundeseinheitlich vorgesehenen Rahmens getroffen werden. Hierfür dient auch der Prozess der Systementwicklungsstrategie, den das BMWK noch in diesem Jahr aufsetzt und der die umgekehrte Perspektive einnehmen wird, also von Bundesebene ausgehen wird: Die Systementwicklungsstrategie wird auf Basis von Energieszenarien sektorübergreifend ein Leitbild und eine robuste Strategie für die Transformation des Energiesystems entwickeln, an dem/der sich Prozesse wie die Infrastrukturplanungen und Sektorstrategien und -programme orientieren können. Um die unterschiedlichen Situationen vor Ort berücksichtigen zu können, soll die Entwicklung bundeseinheitlicher inhaltlicher Anforderungen/Empfehlungen zur kommunalen Wärmeplanung auch dazu dienen, die lokalen Gegebenheiten in diesen Prozess der Systementwicklungsstrategie einfließen zu lassen (siehe auch Punkt 4.3).

Hinzu kommt, dass überregionale Restriktionen zu berücksichtigen sind, wie z. B. das insgesamt verfügbare Biomassepotenzial oder begrenzt zur Verfügung stehende Mengen klimaneutralen Wasserstoffs – Ressourcen, um die zudem mehrere Sektoren konkurrieren und verstärkt konkurrieren werden. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, diese begrenzten Ressourcen auch hinsichtlich des Gesamtsystems möglichst effizient zu nutzen.

Zweitens: Die aus der kommunalen Wärmeplanung resultierenden strategischen Änderungsmaßnahmen erfordern u. U. eine Koordinierung der Betreiber der betroffenen Netzinfrastrukturen; ggf. wären bestehende Planungsprozesse anzupassen und neue Vorgaben zu treffen, wie die Netzinfrastrukturen im Lichte der durch die Wärmeplanung getroffen strategischen Ausrichtung zusammenwirken. Hierzu ist ein verlässlicher und bundeseinheitlicher Rechtsrahmen auch im Hinblick auf die Modalitäten des weiteren Betriebs der Netzinfrastruktur erforderlich.

Drittens: Die im Koalitionsvertrag als Ziel festgehaltene flächendeckende Einführung der kommunalen Wärmeplanung ist ohne eine verbindliche Regelung auf Bundesebene nicht in der klima- und energiepolitisch erforderlichen Geschwindigkeit zu realisieren.<sup>1</sup> Angesichts kapazitärer und personeller Restriktionen erscheint es unwahrscheinlich, dass der Wärmeplanung vor Ort ohne eine verbindliche Verpflichtung flächendeckend die notwendige Priorität eingeräumt werden kann. Dabei stehen nicht diejenigen Länder, Städte und Gemeinden im Fokus, die bereits mit der Wärmeplanung begonnen haben, sondern diejenigen, die nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügen. Nach Ansicht des BMWK kann die kommunale Wärmeplanung nur durch eine gesetzliche Verpflichtung flächendeckend zur Anwendung kommen. Die Wärmeplanung sollte für die beteiligten staatlichen Stellen daher als verpflichtende Aufgabe ausgestaltet werden.

Viertens: Die Verknüpfung von Umsetzungsinstrumenten wie Förderprogrammen und ordnungsrechtlichen Regelungen mit der kommunalen Wärmeplanung ist nur mit einer verbindlichen Bundesregelung, die für alle Länder einheitlich gilt, rechtssicher und effizient möglich. Diese Verknüpfung ist wiederum Voraussetzung dafür, dass die kommunale Wärmeplanung die Umsetzung der Wärmewende tatsächlich voranbringt und nicht nur zu weiteren Plänen führt, die nicht umgesetzt werden.

---

<sup>1</sup> Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu wörtlich: „Wir werden uns für eine flächendeckende kommunale Wärmeplanung und den Ausbau der Wärmenetze einsetzen. Wir streben einen sehr hohen Anteil Erneuerbarer Energien bei der Wärme an und wollen bis 2030 50 Prozent der Wärme klimaneutral erzeugen.“ (S. 45)

Fünftens: Im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung sollen räumlich aufgelöste Daten zum Stand und zur Entwicklung der Wärmeversorgung nach einer einheitlichen Methodik erhoben werden, die für ein verlässliches Monitoring und eine zielgerichtete Steuerung der Wärmewende durch Bund und Länder unerlässlich sind (etwa für Wärme- und Wärmenetzkataster, Weiterentwicklungen hinsichtlich eines Gebäudeenergieregisters). Gerade die hierfür erforderlichen Daten liegen aber bislang kaum bzw. in unzureichender Qualität vor. Anzustreben ist ein einheitlicher bundesgesetzlicher Rechtsrahmen, um eine datenschutzrechtskonforme Erhebung, Weitergabe und Auswertung sicherzustellen.

Sechstens: Durch das Bundesgesetz soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Länder und durch sie mittelbar auch Kommunen und ggf. Landkreise bei der kommunalen Wärmeplanung finanziell zu unterstützen. Die Frage einer Kostenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird im weiteren Verfahren zu klären sein. In diesem Diskussionspapier wird sie vorerst nicht weiter vertieft. Nach Ansicht des BMWK kann eine *flächendeckende* kommunale Wärmeplanung nicht auf Grundlage eines bzw. nur durch ein entsprechendes Förderprogramm (z. B. durch die Vergabe von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Bundes an antragstellende Kommunen) erreicht werden. Gerade die Gemeinden und Städte, die bereits ohnehin unter kapazitären und personellen Engpässen leiden und für die die Erfüllung anderer ihnen obliegender Pflichtaufgaben prioritär ist, werden nach Einschätzung des BMWK von einem Förderprogramm nicht aktiviert werden. Sie benötigen eine ausreichende und nicht zeitlich befristete personelle Ausstattung für diese Aufgabe. Mit der bundesgesetzlichen Regelung sollen gerade diese Kommunen angesprochen werden. Um die kommunale Wärmeplanung als Pflichtaufgabe in den Gemeinden und Städten zu verankern und dadurch die erforderliche finanzielle und personelle Ausstattung auch langfristig sicherzustellen, ist nach Einschätzung des BMWK eine gesetzliche Verpflichtung notwendig; dieses Ziel ist mit einer Förderrichtlinie nicht zu erreichen.

Der Bund wäre für ein Gesetz für die kommunale Wärmeplanung im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuständig.

### 1.3. Zum Begriff der „kommunalen“ Wärmeplanung

Der Begriff der „kommunalen Wärmeplanung“ ist nicht technisch zu verstehen; er bringt lediglich die Erwartung des BMWK zum Ausdruck, dass in den meisten Fällen das Land die Aufgabe zur Durchführung der Wärmeplanung auf die Kommunen delegieren wird, so dass die Kommunen die Erstellung des Wärmeplans entweder selbst durchführen oder die Durchführung durch einen Dritten zumindest administrieren werden. Es soll auch möglich sein, dass mehrere Kommunen die Wärmeplanung gemeinsam durchführen oder die Landkreise diese Aufgabe für mehrere kommunale Gebiete übernehmen.

Durch das Gesetz werden im Einklang mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG keine Aufgaben unmittelbar durch den Bund auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen.

### 1.4. Verhältnis zu bestehenden Wärmeplanungen in den Ländern

Zwei Länder haben bereits landesgesetzliche Regelungen erlassen, die ihre mittleren und großen Kommunen dazu verpflichten, eine kommunale Wärmeplanung durchzuführen. Mindestens zwei weitere bereiten ähnliche Regelungen derzeit vor. Andere versuchen, kommunale Wärme- oder Energienutzungsplanungen durch Förderung voranzutreiben. Manche Länder fokussieren ihre Förderung oder gesetzliche Regelungen auf die Entwicklung der Wärmenetze. Die meisten Länder sind hier auf der Basis von ähnlichen Überlegungen und Leitlinien tätig.

Länder, die ihre Kommunen derzeit noch nicht zur Wärmeplanung verpflichten, können aufbauend auf dem Bundesgesetz mit relativ geringem Aufwand eine gesetzlich verpflichtende Wärmeplanung in ihrem Land einführen, weil übergeordnete Aspekte, insbesondere im Hinblick auf das Verfahren und die Anforderungen an den zu erstellenden Wärmeplan, bereits durch das Bundesgesetz geregelt und ermöglicht werden (siehe hierzu Punkt 0 und 0).

Befürchtungen der „Vorreiter-Länder“, ein nachträglich erlassenes Bundesgesetz werde die nach ihren eigenen Anforderungen erstellten Wärme- und Energienutzungspläne infrage stellen oder gar unwirksam werden lassen, nimmt das BMWK sehr ernst. Ambitionierte und vorbildhaft handelnde Länder und Kommunen dürfen in dieser Hinsicht nicht durch unnötiges Nacharbeiten „bestraft“ werden. Bei der Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Anforderungen an die Wärmeplanung und die Wärmepläne wird sich der Bund daher möglichst an den bestehenden – oft sehr ähnlichen – Landesregelungen orientieren.

Ziel des Bundes ist, dass auf bereits geleisteter Arbeit der Länder und Kommunen aufgebaut wird. Das heißt, bestehende Wärmepläne, Energienutzungspläne und Wärmekataster sollen genutzt und ggf. weiterentwickelt werden, um letztendlich Wärmepläne nach den Anforderungen des Bundesgesetzes beschließen zu können. Bestandsschutz- oder Übergangsregelungen zugunsten bereits erstellter Wärmepläne werden geprüft.

#### 1.5. Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (KWW)

Institutionell ist der Bund bereits aktiv geworden, um die Länder und Kommunen bei der Wärmeplanung zu unterstützen. Am 7. April 2022 wurde das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (KWW) in Halle (Saale) eröffnet. Das KWW soll als bundesweite zentrale Anlaufstelle dienen, Informations- und Beratungsangebote für die Kommunen bereitstellen und als Plattform zur Vernetzung zu Themen der Wärmeplanung und kommunalen Wärmewende agieren. Es wird den Kommunen als kompetente Anlaufstelle für alle Fragen zur Durchführung und Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung zur Verfügung stehen.

## 2. Kern des Bundesgesetzes: die Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung

Durch das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung sollen die Länder bundesgesetzlich verpflichtet werden, eine Wärmeplanung auf ihrem Hoheitsgebiet durchzuführen oder durchführen zu lassen. Die Wärmeplanung soll in einem rechtlich verbindlichen Wärmeplan münden, der auf Grund der formalen und inhaltlichen Anforderungen erlassen wird, die das Bundesgesetz vorgibt. Das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung wird Vorgaben nur machen, wo dies für die Erreichung der dargestellten Ziele des Gesetzes notwendig ist (Grundsatz der Subsidiarität sowie der Verhältnismäßigkeit).

### 2.1. Adressat der Verpflichtung

Ein Gesetz für die Wärmeplanung würde von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Art. 83 GG). Dabei steht es den Ländern von Verfassung wegen grundsätzlich frei zu bestimmen, durch welche Verwaltungsebene und durch welches Organ die aus dem

Gesetz resultierenden Pflichten umgesetzt werden. Aus Sicht des BMWK sind die Kommunen grundsätzlich gut geeignet, die Wärmeplanung auf ihrem Gemeindegebiet durchzuführen, weshalb in diesem Diskussionspapier auch der etablierte und in der Praxis geläufige Begriff der „kommunalen Wärmeplanung“ verwendet wird (siehe oben Punkt 1.3).

Den Kommunen obliegt es im Rahmen ihrer Planungshoheit und gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, auf ihrem Gebiet die zentralen Entscheidungen über die zukünftige Gestaltung des Gemeindegebiets zu treffen (kommunale Selbstverwaltung). Überkommunale Planungen durch mehrere Kommunen, die sich zu diesem Zweck zusammenschließen, können ggf. sinnvoll sein, z. B. eine gemeinsame Planung von Stadt und Umland.

Obwohl die Wärmeplanung auch für kleinere Kommunen einen erheblichen Nutzen haben kann, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis in mittleren bis großen Kommunen günstiger ist. Das liegt vor allem daran, dass dort Wärme- und Gasinfrastrukturen aufgrund höherer Wärmedichten eine größere Rolle spielen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Wärmeplanung – wie vom Koalitionsvertrag vorgesehen – tatsächlich (nahezu) flächendeckend zur Anwendung kommt. Das BMWK beabsichtigt daher, eine Begrenzung der verpflichtenden Wärmeplanung auf Kommunen mit mehr als ca. 10.000 bis 20.000 Einwohnern vorzusehen. Bei einem Schwellenwert von 10.000 Einwohnern würden gut 70 Prozent des Nutzwärmebedarfs für Raumwärme und Warmwasser (ohne Industrie) erfasst. Da die Länder entscheiden, welche Verwaltungsebene die Wärmeplanung durchführt, wird der Bund diesen Schwellenwert nicht explizit vorgeben. Stattdessen soll das Bundesgesetz vorsehen, dass für einen bestimmten Anteil (z. B. 75 Prozent) der Bevölkerung des Landes eine Wärmeplanung durchzuführen ist. Dieser Anteil würde in verhältnismäßig dicht besiedelten Ländern nach oben (auf z. B. 85 Prozent) und in relativ dünn besiedelten Ländern nach unten (auf z. B. 65 Prozent) korrigiert, damit die landesspezifischen Zielanteile des Bundesgesetzes erreicht werden, wenn die Länder Kommunen mit mehr als ca. 10.000 bis 20.000 Einwohnern verpflichten.

## 2.2. Gegenstand der Verpflichtung

Mit dem Gesetz für die kommunale Wärmeplanung können die zentralen Verfahrensschritte und inhaltlichen Anforderungen an den Erlass von Wärmeplänen definiert und verbindlich vorgegeben werden. Das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung sollte also v. a. ein verbindliches Planungsinstrument einführen. Danach kann sich die kommunale Wärmeplanung aus den folgenden Umsetzungsschritten zusammensetzen:

- der Erstellung eines **Wärmeplans** durch die Kommune selbst oder einen beauftragten Dritten (z. B. ein Planungs-/Ingenieurbüro)<sup>2</sup>
- der **Beteiligung betroffener Akteure** im Planerstellungsprozess (z. B. Betreiber von Wärme-, Strom- oder Gasnetzen, Wohnungsunternehmen, Gebäudeeigentümer, Industrieunternehmen, Gewerbebetriebe etc.)
- der **Verabschiedung** des Wärmeplans als Rechtsakt mit rechtlicher Außenwirkung. Dabei erfolgt der Erlass dieses Rechtsakts nach den bestehenden landes- und ggf. gemeinderechtlichen Vorgaben und durch die jeweiligen Organe.
- der Koordinierung/Steuerung der **Umsetzung des Wärmeplans**

Durch eine frühzeitige und strukturierte Beteiligung betroffener Akteure und insbesondere

---

<sup>2</sup> Der durch den beauftragten Dritten erstellte Wärmeplan ist somit ein Vorschlag. Der verbindliche kommunale Wärmeplan ist verbindliches Ergebnis eines demokratischen kommunalen Entscheidungsprozesses.

der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen vor Ort können Fachwissen, Lösungsvorschläge und Bedenken eingesammelt und im Zuge der Planerstellung berücksichtigt werden.

Kommunale Wärmepläne umfassen für das gesamte Gebiet räumlich aufgelöst:

- die systematische und qualifizierte Erhebung des aktuellen Wärmebedarfs oder -verbrauchs (Raumwärme, Warmwasser und Prozesswärme) und der daraus resultierenden Treibhausgasemissionen, einschließlich Informationen zu den vorhandenen Gebäudetypen und den Baualtersklassen, sowie die aktuelle Versorgungsstruktur (**Bestandsanalyse**)
- die in der Gemeinde vorhandenen Potenziale zur Senkung des Wärmebedarfs durch Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz und zur klimaneutralen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien und Abwärme (**Potenzialanalyse**) und
- ein klimaneutrales Szenario für das Jahr 2045 mit Ausweisung individueller Meilensteine für die Jahre 2030, 2035 und 2040 zur zukünftigen Entwicklung des Wärmebedarfs und einer flächendeckenden Darstellung der zur klimaneutralen Bedarfsdeckung geplanten Versorgungsstruktur (**Zielszenario**)

Hierauf aufbauend werden im kommunalen Wärmeplan mögliche Handlungsstrategien und Maßnahmen entwickelt (**Wärmewendestrategie**).

Wesentliches Element des Zielszenarios ist eine möglichst hochaufgelöste kartografische Darstellung mit einer Zonierung, die mindestens zwischen leitungsgebundener und dezentraler Wärmeversorgung differenziert.

In verschiedenen Ländern bereits vorliegende oder in Aufbau befindliche hochaufgelöste Wärmekataster können die Erstellung kommunaler Wärmepläne erheblich unterstützen und sollten genutzt werden.

### 2.3. Umsetzung der Pflicht zur Durchführung einer kommunalen Wärmeplanung

Wenngleich die Ausgestaltung des konkreten Verfahrens zur Erstellung des Wärmeplans einschließlich der Bestimmung des zuständigen Organs sowie des Rechtscharakters, den der Wärmeplan selbst hat, Sache der Länder ist, dürfte typischerweise und nach der Erwartung des BMWK die Kommune die Wärmeplanung verantworten und den Wärmeplan erlassen. Die vorbereitenden Aufgaben, v. a. der Datenerhebung und -aufbereitung, und die Planerstellung wird sie dabei nach Einschätzung des BMWK oftmals an einen beauftragten Dritten (Planungsbüro, Stadtwerk etc.) vergeben. Der Wärmeplan dürfte dabei typischerweise als kommunale Satzung nach den einschlägigen landes- und kommunalrechtlichen Bestimmungen erlassen werden. Dies ist nach Einschätzung des BMWK sachgemäß, um die beabsichtigte Verbindlichkeit des Wärmeplans zu erzielen, und gleichzeitig auch effizient, weil die kommunale Satzungserstellung ein bewährter Prozess ist, der auch einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Die Übertragung der Pflicht zur Erstellung des Wärmeplans auf die Landkreise dürfte grundsätzlich ebenfalls gut geeignet sein, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen.

Das Bundesgesetz wird insoweit keine abschließenden Vorgaben dazu machen, durch welches rechtliche Instrument der Wärmeplan erlassen wird. Zentral erscheint dem BMWK, dass der Wärmeplan für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Staat rechtlich verbindlich ist und einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Dabei sollen das

Planungsermessen und die Prognosehoheit der Gemeinde nicht unnötig eingeschränkt werden.

#### 2.4. Umsetzungszeitraum

Alle Verpflichteten sollen nach Ansicht des BMWK spätestens drei Jahre ab dem Tag des Inkrafttretens des Bundesgesetzes für die kommunale Wärmeplanung einen im Einklang mit den Vorgaben dieses Gesetzes erstellten Wärmeplan für ihr jeweiliges Gebiet vorweisen können. Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass vor Erlass der ersten Wärmepläne zunächst die bundesgesetzliche Verpflichtung durch Landesgesetz auf die Kommunen übertragen werden muss, sofern das jeweilige Land sich hierzu entschließt.

Die „Vorreiter-Länder“ sollen ihren Wärmeplan auf Kompatibilität mit den bundesgesetzlichen Vorgaben prüfen und, falls erforderlich, die notwendigen Anpassungen innerhalb des vorstehend genannten Zeitraums vornehmen.

#### 2.5. Datenerhebung

Die Wärmeplanung setzt nach Ansicht des BMWK eine hinreichend differenzierte Datengrundlage voraus. Aus diesem Grunde würden Länder und Kommunen berechtigt und auch verpflichtet, Daten von Bürgern und Unternehmen und ggf. anderen staatlichen Stellen zum Zwecke der Wärmeplanung zu nutzen (Zensus etc.), zu erheben und auszuwerten (siehe Punkt 0). Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage macht eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich; sie kann nicht über die Aufstellung eines Förderprogramms ersetzt werden (siehe oben).

Im Bundesgesetz wäre vorzusehen, dass die Daten im Einklang mit einschlägigem Datenschutzrecht zu erheben und zu verarbeiten sind.

Geplant ist, dass die im Rahmen der Datenerhebung, die im Zuge der kommunalen Wärmeplanung stattfindet, gewonnenen Daten und Informationen entsprechend datenschutzrechtlichen Bestimmungen an den Bund weitergegeben werden können. Hierdurch entstünde auch die Möglichkeit einer bundesweiten Kartografierung und an den Klimazielen ausgerichteten Entwicklung einer Wärmestrategie, die so bislang nicht möglich ist.

### 3. Rechtliche Umsetzung und Durchsetzung

Das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung wäre als eigenständiges Bundesgesetz zu erlassen. Voraussichtlich und vorbehaltlich der weiteren Planung sowie der noch durchzuführenden Ressortabstimmung und Länder- und Verbändeanhörung wäre zu einem späteren Zeitpunkt eine Änderung bestehender Normen (z. B. EnWG, GEG, BEG) erforderlich, um die notwendige Verknüpfung dieser Bereiche mit dem Instrument der Wärmeplanung zu erreichen und die Planungs- und Steuerungsfunktion des Wärmeplans auch umzusetzen.

#### 3.1. Fortschreibung

Das BMWK plant, eine Verpflichtung zur Fortschreibung vorzusehen, um dem Wärmeplan die notwendige Aktualität einzuräumen, die er als zentrales Koordinierungs- und

Planungsinstrument benötigt. Dem BMWK erscheint eine Fortschreibung alle fünf Jahre angemessen.

### 3.2. Überprüfung und Monitoring der Wärmeplanung

Jenseits der vorstehend beschriebenen Überprüfung in Gestalt einer Aktualisierung und Fortschreibung könnten Privatpersonen Wärmepläne gerichtlich überprüfen lassen. Hierbei sollte sich die gerichtliche Prüfung auf Rechts- und Ermessensfehler der handelnden Behörde/des handelnden Organs beschränken; das Gericht soll getroffene Prognoseentscheidungen oder rechtmäßige Ermessensausübungen nicht auf Zweckmäßigkeitserwägungen hin überprüfen.

Ein Genehmigungsvorbehalt durch eine übergeordnete Verwaltungsinstanz oder gar den Bund ist nicht vorgesehen. Auch eine sonstige Beteiligungs- oder Anzeigepflicht gegenüber anderen staatlichen Stellen ist derzeit nicht vorgesehen.

Die Länder sollten aus Sicht des BMWK jedoch zu einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber dem Bund verpflichtet werden und dabei insbesondere darstellen, welchen Fortschritt die Wärmeplanung macht, wie viele Wärmepläne erlassen wurden, welche Maßnahmen sich in der Umsetzung befinden etc. Das BMWK würde die Berichte auswerten und analysieren und statistische Daten zum Umsetzungsstand in den Ländern veröffentlichen.

Mit diesem Monitoring der Umsetzungsaktivitäten ließe der Bund den Ländern und Kommunen den notwendigen Handlungsspielraum, schafft keinen zusätzlichen bürokratischen Mehraufwand und trüge gleichzeitig dafür Sorge, dass die Verabschiedung von Wärmeplänen vor Ort auch tatsächlich flächendeckend erfolgt.

### 3.3. Übermittlung von Daten zum Zwecke der Auswertung durch den Bund

Die Durchführung der Wärmeplanung setzt eine fundierte Datengrundlage und diese wiederum eine verlässliche Datenerhebung voraus.

Aus Sicht des BMWK sollen die erhobenen Daten an die Bundesebene weitergegeben, auf Bundesebene aggregiert und für die umfassende Evaluierung von Förderprogrammen wie BEW und KWKG, die von der EU-Kommission notifiziert werden, sowie die Entwicklung übergeordneter Szenarien und Strategien verfügbar gemacht werden. Die Bestimmungen des Datenschutzrechts werden hierbei beachtet.

Diese Datenübermittlung lässt sich mit dem vorstehend beschriebenen Monitoring der Umsetzungsaktivitäten kombinieren.

### 3.4. Abweichungsmöglichkeiten und Länderöffnungsklauseln

Der Grund für den Erlass einer bundesgesetzlichen Regelung, mit der die Länder in gleicher Weise zur Durchführung einer Wärmeplanung verpflichtet werden, ist v. a. die notwendige Beschleunigung des planerischen Tätigwerdens auf Länder- und kommunaler Ebene, die nur durch eine einheitliche verpflichtende Regelung erreicht werden kann. Zudem soll Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen werden. Hierfür sind einheitliche Vorgaben und Standards sinnvoll. Mit Blick auf die Schnittstellen zu anderen gesetzlichen Regelungen, Förderprogrammen usw. und die Verknüpfung mit den Festlegungen des Wärmeplans sind ebenfalls einheitliche Vorgaben nötig.

Das BMWK geht davon aus, dass die Umstände vor Ort – die sich im Hinblick auf die bestehende und zukünftige Wärmeversorgung natürlich stark von Gemeinde zu Gemeinde und von Land zu Land unterscheiden – durch einen festen und bundeseinheitlichen gesetzlichen Rahmen, der durch Prognose- und Ermessensentscheidungen von Land und Kommune ausgefüllt wird, bestmöglich Berücksichtigung finden können. Als Vorbild kann insoweit das Bauplanungsrecht dienen.

Es bedarf noch der Prüfung und Abstimmung mit den Ländern, ob (dennoch) ein Bedarf für Abweichungsmöglichkeiten oder Länderöffnungsklauseln besteht.

## 4. Anforderungen an Wärmepläne

Die kommunale Wärmeplanung soll ein „Bottom up-Prozess“ sein, der maßgeblich von den Kommunen gestaltet, vorangetrieben und gesteuert wird (siehe oben). Neben der Zuständigkeit für die bundesweit geltende gesetzliche Verpflichtung soll die Rolle des Bundes vor allem darin bestehen, einheitliche Anforderungen an den Ablauf der Wärmeplanung sowie den Inhalt und die Methodik der Wärmepläne zu definieren, um bundesweit vergleichbare und rechtlich verbindliche Ergebnisse zu gewährleisten. Die vom Bund vorgesehenen Anforderungen und Empfehlungen sollen den Kommunen darüber hinaus Orientierung geben und ihnen die Arbeit erleichtern. Schließlich ist es Aufgabe des Bundes, Anforderungen zu stellen, damit die Wärmepläne im Einklang mit den auf Bundesebene geltenden Klima-, Effizienz- und EE-Ausbauzielen stehen und die insgesamt verfügbare Menge an Energieträgern (z. B. grüner Wasserstoff, Biomasse) und deren Bedarfe in anderen Sektoren berücksichtigen.

Das Gesetz für die kommunale Wärmeplanung soll sich nach den Vorstellungen des BMWK auf grundlegende Anforderungen an den Ablauf der Wärmeplanung sowie die notwendigen Inhalte der Wärmepläne und die Methodik der Planerstellung beschränken. Darüber hinausgehende Anforderungen/Empfehlungen zu den Inhalten und der Methodik, insbesondere, soweit Annahmen zu künftigen Entwicklungen von Energieträgern und ihrer Verfügbarkeit, Energieinfrastrukturen und Energieverbrauchsverhalten betroffen sind, werden im Rahmen eines begleitend zur Gesetzgebung laufenden wissenschaftlich fundierten Prozesses unter Beteiligung von Stakeholdern erarbeitet und zum Bezugspunkt für die spätere Ausgestaltung der Wärmepläne gemacht (siehe hierzu Punkt 4.3). Dieser Prozess soll eng mit der Erarbeitung der Systementwicklungsstrategie verzahnt werden.

### 4.1. Berücksichtigung nationaler Klima-, Effizienz- und EE-Ausbauziele

Mit der Änderung des Klimaschutzgesetzes hat der Bund die Klimaschutzvorgaben verschärft und das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 gesetzlich verankert. Bereits bis 2030 sollen die Treibhausgasemissionen um 65 Prozent gegenüber dem Stand des Jahres 1990 sinken.

Damit ist klar: Die gesamte Wärmeversorgung der Bundesrepublik und damit in jeder Kommune (leitungsgebunden und objektnah) muss bis spätestens 2045 treibhausgasneutral sein. Über diese verbindliche Vorgabe hinaus würde gefordert, dass die THG-Minderung in der Wärmeversorgung für die Zeitpunkte 2030, 2035 und 2040 ausgewiesen wird.

Zusätzlich könnte im Zusammenhang mit einem Gesetz für die kommunale Wärmeplanung der Beschluss des Koalitionsausschusses (Zweites Entlastungspaket vom 23. März 2022) verbindlich verankert werden, wonach bis zum Jahr 2030 50 Prozent der Fernwärme klimaneutral erzeugt werden müssen.

Zur THG-Emissionsbilanzierung wird das BMWK methodische Vorgaben machen (siehe Punkt 4.3), z. B. zu CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren, die eine einheitliche Bewertung ermöglichen bzw. sicherstellen. Inwieweit und wie die auf Bundesebene geltenden Sektorziele des Klimaschutzgesetzes sowie die Energieeffizienz- und EE-Ausbauziele auf die kommunale Ebene übertragen werden können, wird im Rahmen des das Gesetzgebungsverfahren begleitenden Prozesses beantwortet (siehe Punkt 4.3).

#### 4.2. Grundlegende Inhalte der Wärmepläne

Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, besteht ein Wärmeplan aus den Elementen Bestandsanalyse, Potenzialanalyse, Zielszenario und Wärmewendestrategie. Entscheidend ist, dass es sich dabei um räumlich aufgelöste Darstellungen handelt. Aus fachlicher Sicht ist eine standort- oder gebäudescharfe Auflösung sinnvoll und grundsätzlich erforderlich.

Die Bedarfsanalyse sollte Informationen zu den aktuellen Wärmebedarfen oder -verbräuchen und den resultierenden THG-Emissionen, zu den Gebäudetypen und zum Baualter sowie zu den aktuellen wärmerlevanten Versorgungsstrukturen (Netze, zentrale Erzeuger, ...) und der dezentralen Beheizungsstruktur der Gebäude inklusive Alter der Wärmeerzeuger enthalten.

In der Potenzialanalyse sollten die Potenziale zur Senkung des Wärmebedarfs von Gebäuden und gewerblichen und industriellen Anwendungen sowie die Potenziale erneuerbarer Energien (Umweltwärme, Geothermie, Solarthermie, Biomasse) von Abwärme zur Wärmeversorgung dargestellt werden. Darüber hinaus könnte eine Ausweisung der Potenziale für erneuerbare Stromerzeugung sinnvoll sein.

Das Zielszenario beschreibt (ebenfalls räumlich aufgelöst) für die Jahre 2030 und 2045, wie sich Wärmebedarf, Infrastruktur und Wärmeerzeugung (zentral und dezentral) bis hin zum Ziel der Klimaneutralität entwickeln sollen. Ein zentrales Element des Zielszenarios ist die Zonierung. In der Zonierung sollen Gebiete ausgewiesen werden, die sich für eine leitungsgebundene bzw. eine dezentrale Wärmeversorgung eignen. Darüber hinaus könnten derzeit mit Erdgas versorgte Gebiete, in denen die Gasnachfrage stark zurückgehen wird, und Gebiete mit besonders schlechtem energetischem Gebäudebestand ausgewiesen werden. Weitere Kategorien, die für die Umsetzung der Wärmewende hilfreich sein könnten und in denen daher im Wärmeplan Teile des Untersuchungsgebiets ausgewiesen werden können, werden noch geprüft und ggf. definiert. In Betracht kommen auch Gebiete/Flächen für die Nutzung von Geothermie oder Gebiete mit besonderen Anforderungen an den Einsatz von Wärmepumpen (z. B. Erdsonden, Grundwasser). Das Zielszenario sollte unter Berücksichtigung bereits vorhandener oder sich in Arbeit befindlicher Wärmenetztransformationspläne, die im Rahmen der BEW gefördert und gefordert werden, entwickelt werden.

In der kommunalen Wärmewendestrategie soll dargestellt werden, mit welchen Maßnahmen die Ziele erreicht werden sollen. Klar ist, dass eine Vielzahl von Akteuren aktiv werden muss und dass politische Instrumente des Bundes (BEG, GEG, BEW, EnWG, BauGB,

...) für die Umsetzung und die Erreichung der Ziele eine wichtige Rolle spielen. Dennoch sollten sich die Kommunen in der Wärmewendestrategie intensiv damit auseinandersetzen, welche Hebel sie selbst in der Hand haben und an welchen Stellen sie unterstützend, z. B. durch persönliche Ansprache und Beratung, tätig werden können.

#### 4.3. Weitere inhaltliche und methodische Anforderungen/Empfehlungen

Die Wärmeversorgung ist geprägt durch Anlagen und Güter mit hohen Investitionskosten und langer Kapitalbindung. Dies gilt sowohl für Gebäude, für die ein Großteil des Wärmebedarfs anfällt, als auch für Wärmeerzeuger und die verschiedenen Netzinfrastrukturen. Bis heute sind die Gasverteilnetze das Rückgrat der Wärmeversorgung. In Zukunft werden Wärme- und Stromnetze zunehmend eine wichtige Rolle für die Wärmeversorgung einnehmen. Die Betreiber dieser Infrastrukturen haben gegenüber dem BMWK ein großes Interesse an einer kommunalen Wärmeplanung bekundet, um ihre Netze auf dieser Grundlage bedarfsgerecht auszubauen. Dazu bedarf es einer engen und frühzeitigen Abstimmung zwischen den zur Wärmeplanung verpflichteten Kommunen und den Betreibern von Wärme-, Gas- und Stromnetzen.

Die verschiedenen Energieträger und Wärmeerzeugungstechnologien benötigen unterschiedliche Infrastrukturen. Für die Entwicklung der Infrastrukturen macht es einen großen Unterschied, ob eine Kommune davon ausgeht, dass ein Großteil der dezentralen Wärmeversorgung z. B. über Wärmepumpen oder z. B. über grünen Wasserstoff erfolgen soll. Da die kommunale Wärmeplanung vor allem auch zur Koordinierung der Entwicklung der Infrastrukturen beitragen soll, ist eine Auseinandersetzung über die zukünftigen Anteile der Energieträger und Wärmeerzeugungstechnologien unumgänglich.

Diese Auseinandersetzung wird auf lokaler Ebene im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung stattfinden. Allerdings kann die Bundesebene die Kommunen damit nicht alleine lassen. Die für die Wärmeversorgung relevanten lokalen Begebenheiten und Potenziale sind zwar von Ort zu Ort unterschiedlich. Dennoch gibt es Muster, d. h. typische Versorgungskonstellationen, die so oder ähnlich an sehr vielen Orten anzutreffen sind. Die Versorgungsoptionen für diese bundesweit typischen Fälle unter Berücksichtigung der überregionalen Infrastrukturvoraussetzungen aufzubereiten, ist Aufgabe der Bundesebene. Die Arbeit der Kommunen kann dadurch erheblich erleichtert und unterstützt werden.

Das BMWK wird zu diesem Zweck einen wissenschaftlich fundierten Prozess mit Beteiligung der Stakeholder, einschließlich betroffener Bundesministerien, Länder und Kommunen, aufsetzen, der begleitend zum eigentlichen Gesetzgebungsprozess laufen und die Prozesse zur Systementwicklungsstrategie, zur Biomassestrategie und zur Wasserstoffstrategie berücksichtigen wird. Die resultierenden Anforderungen/Empfehlungen (z. B. Preispfade und Annahmen zu Verfügbarkeiten von Energieträgern) sollen bis Q3 2023 veröffentlicht werden. Derzeit ist geplant, dass das Gesetz auf sie Bezug nimmt. Die Bestimmung des rechtlichen Charakters und des Verbindlichkeitsgrads der „Anforderungen/Empfehlungen“ ist Aufgabe des weiteren Verfahrens. Sie könnten etwa wie Technische Anleitungen (TA) ausgestaltet werden. Nach Einschätzung des BMWK ändert sich an der rechtlichen Verbindlichkeit der Pflicht zur Durchführung einer kommunalen Wärmeplanung hierdurch zunächst nichts.

Daneben gilt es Synergien zu nutzen, die sich aus dem kürzlich gestarteten Branchendialog „Verteilnetze der Zukunft“ ergeben. Im Fokus dieses Prozesses steht die Umsetzung des im Zuge des „Osterpakets“ angepassten Rechtsrahmens für eine integrierte und

vorausschauende Netzausbauplanung (§ 14d EnWG). Die Verknüpfung dieser Stakeholder-Prozesse soll gewährleisten, dass die Perspektive der Verteilnetzbetreiber in die Überlegungen zur kommunalen Wärmeplanung einfließt.

## 5. Datenbereitstellung

Die Qualität und Aussagekraft kommunaler Wärmepläne und Wärmeplanungen hängt maßgeblich von den zur Verfügung stehenden Daten ab. Das Bundesgesetz soll deshalb sicherstellen, dass die Verwaltungseinheiten, die die Wärmeplanungen durchführen, ermächtigt werden, die erforderlichen Daten bei den entsprechenden Stellen (z. B. Schornsteinfegern, Energieversorgungsunternehmen, Contractoren, Gebäudeeigentümern etc.) anzufordern. Gleichzeitig soll den übermittelnden Stellen eine rechtssichere Weitergabe der Daten garantiert werden. Der Schutz der Daten wird im erforderlichen Maße und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt.

Da die entsprechenden Regelungen im Klimaschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg ein sehr positives Echo hervorgerufen haben, beabsichtigt das BMWK, sich im Rahmen der Ausgestaltung des Bundesgesetzes eng an den Formulierungen des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG BW<sup>3</sup>) zu orientieren. Dort heißt es (hier teilweise gekürzt):

*Soweit dies zur Erstellung kommunaler Wärmepläne erforderlich ist, sind Gemeinden berechtigt, vorhandene Daten bei natürlichen und juristischen Personen zu erheben; dies gilt auch soweit es sich dabei um personenbezogene Daten handelt. Daten, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, sind bei der Übermittlung als vertraulich zu kennzeichnen.*

*Energieunternehmen sind verpflichtet, den Gemeinden auf Anforderung insbesondere zähler- oder gebäudescharfe Angaben zu Art, Umfang und Standorten des Energie- oder Brennstoffverbrauchs von Gebäuden oder Gebäudegruppen sowie des Stromverbrauchs zu Heizzwecken, insbesondere für Wärmepumpen und Direktheizungen, und Angaben zu Art, Alter, Nutzungsdauer, Lage und Leitungslänge von Wärme- und Gasnetzen, einschließlich des Temperaturniveaus, der Wärmeleistung und der jährlichen Wärmemenge in offenen und maschinenlesbaren Formaten zu übermitteln. Öffentliche Stellen sowie bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger sind verpflichtet, den Gemeinden auf Anforderung insbesondere gebäudescharfe Angaben zu Art, Brennstoff, Nennwärmeleistung und Alter von Anlagen zur Wärmeerzeugung sowie Angaben über deren Betrieb, Standort und Zuweisung zur Abgasanlage und die für die Aufstellung von Emissionskatastern im Sinne des § 46 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erforderlichen Angaben nach Maßgabe der öffentlich-rechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet des Immissionsschutzes in offenen und maschinenlesbaren Formaten zu übermitteln.*

*Gewerbe- und Industriebetriebe sowie die öffentliche Hand sind verpflichtet, den Gemeinden Angaben über die Höhe ihres Endenergieverbrauchs, Wärmeenergiebedarfs oder -verbrauchs, die Art der Wärmeenergiebedarfsdeckung einschließlich des Anteils erneuerbarer Energien und von Kraft-Wärme-Kopplung sowie der anfallenden Abwärme auf Anforderung in offenen und maschinenlesbaren Formaten zu übermitteln.*

*Soweit dies zur Erstellung kommunaler Wärmepläne erforderlich ist, sind Gemeinden berechtigt, innerhalb der Gemeindeverwaltung vorhandene Daten wie insbesondere Gebäudeadresse, Gebäudenutzung, Wohnfläche oder Bruttogeschossfläche,*

---

<sup>3</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013 (GBl. 2013, 229)

*Geschosszahl, Energieträger zur Wärmeerzeugung und Gebäudebaualter zu verarbeiten; dies gilt auch, soweit es sich dabei um personenbezogene Daten handelt und diese für andere Zwecke erhoben wurden. Die Länder können durch Rechtsverordnung festlegen, welche weiteren Angaben zur Erstellung von kommunalen Wärmeplänen erhoben werden dürfen.*

*Die zur Erstellung kommunaler Wärmepläne von der Gemeinde erhobenen personenbezogenen Daten sowie Daten, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, dürfen nicht für einen anderen Zweck als zu demjenigen verarbeitet werden, zu dem sie erhoben wurden. Sobald dies ohne Gefährdung des Erhebungszwecks möglich ist, sind die personenbezogenen Daten und die Daten, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, zu löschen.*

## 6. Mögliche rechtliche Außenwirkungen der Wärmepläne zur Umsetzung der Wärmewende

Der Prozess der Erstellung der Wärmepläne soll die Aufmerksamkeit vieler betroffener Akteure auf die Wärmeversorgung in der Kommune lenken. Es wäre ein wichtiges erstes Ziel des Gesetzes für die kommunale Wärmeplanung, dass sich die Akteure vor Ort mit dem Thema beschäftigen und in einem strukturierten Prozess nach Lösungswegen für eine Transformation der Wärmeversorgung hin zur Treibhausgasneutralität suchen.

Wärmepläne sollen nach Auffassung des BMWK zum zentralen Bezugspunkt der Entwicklung der Wärmeversorgung in der Kommune werden. Direkt und indirekt mit der Wärmeversorgung verbundene Umsetzungsinstrumente wie Förderprogramme, gesetzliche und ordnungsrechtliche Vorgaben oder Planungs- und Planfeststellungsprozesse sollen möglichst kurzfristig angepasst werden, sodass sie Bezug auf die Wärmepläne nehmen und darin getroffene Festlegungen und Entscheidungen verbindlich auch für sie gelten. Die Anforderungen an die kommunale Wärmeplanung und die Wärmepläne sollten durch das Bundesgesetz so ausgestaltet werden, dass eine anschließende Verknüpfung mit den Umsetzungsinstrumenten und übrigen gesetzlichen Vorgaben und Pflichten rechtssicher möglich ist. Anhand einiger Beispiele, die dem internen Diskussionsstand des BMWK entsprechen, soll im Folgenden verdeutlicht werden, was mit dieser rechtlichen Außenwirkung gemeint sein kann.

Über die **Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)** werden Maßnahmen am Gebäude, die den Wärmebedarf senken, oder der Austausch des Wärmeerzeugers hin zu erneuerbaren Energien gefördert. Auch die Errichtung von Gebäudenetzen und der Anschluss an ein Wärmenetz werden gefördert. In die BEG könnte ein Bonus/Malus für das Vorhandensein eines kommunalen Wärmeplans und die Umsetzung/Nichtumsetzung einer darin vorgeschlagenen Wärmeerzeugung eingeführt werden. Durch diese Verknüpfung der BEG mit den Wärmeplänen könnte die Förderung räumlich differenziert und damit gezielter ausgestaltet werden. Beispielsweise könnte in Gebieten, die in den Wärmeplänen eindeutig als Eignungsgebiete für Fernwärmeversorgung ausgewiesen sind, die Förderung des Anschlusses an die Fernwärme im Vergleich zu dezentraler Wärmeerzeugung über die geplante Differenzierung hinaus bessergestellt werden.

Im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung können Eignungsgebiete für Fernwärme mit hinreichender Genauigkeit abgegrenzt und der Zeitraum für den Anschluss an die

Fernwärme mit hinreichender Sicherheit benannt werden. Unter dieser Voraussetzung ist die Verknüpfung der kommunalen Wärmepläne mit den Transformationsplänen der **Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW)** sinnvoll. Bis zum Anschluss an die Fernwärme könnte ein Übergangsregime gelten, das Übergangslösungen bei der Wärmeerzeugung unterstützt und Ausnahmen bei gesetzlichen Vorgaben zum Mindestanteil erneuerbarer Energien (**Gebäudeenergiegesetz, GEG**) ermöglicht.

Ein Thema, das sowohl Kommunen, Stadtwerke und Energieversorger als auch Gebäudeeigentümer aktuell sehr stark beschäftigt, sind die Entwicklung der großflächigen **Gasversorgung** und die Zukunft der **Gasverteilnetze**. Aus klimapolitischen Gründen ist der Einsatz von fossilem Erdgas langfristig nicht möglich. Auch aus sicherheits- und versorgungssicherheitspolitischen Gründen ist ein zügiger Ausstieg geboten. Durch Effizienzmaßnahmen an Gebäuden und den gesetzlich geforderten Umstieg auf Wärmeerzeuger auf Basis erneuerbarer Energien wird der Gasverbrauch und -absatz sukzessive abnehmen. Für ein Aufrechterhalten eines methanbasierten wirtschaftlichen Netzbetriebs werden die verfügbaren Mengen biogenen bzw. synthetischen Methans im Regelfall nicht ausreichen. Ähnliches gilt für die Frage, ob eine Netzumrüstung auf Wasserstoff und ein wirtschaftlicher Netzbetrieb mit grünem Wasserstoff gewährleistet werden können. Die entsprechenden Mengen dürften auch aus Importen nicht ausreichend und nicht zu konkurrenzfähigen Preisen für die dezentrale Wärmeversorgung zur Verfügung stehen.

In kommunalen Wärmeplänen können Gebiete als zukünftige Eignungsgebiete für eine Versorgung über Wärmenetze ausgewiesen werden mit der Folge, dass in diesen Gebieten die **Gasnachfrage absehbar stark zurückgehen** würde. Perspektivisch könnte dadurch eine räumliche Differenzierung bei der Entwicklung insbesondere der Gasverteilnetze vorgesehen werden. Vorbehaltlich der Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben könnte dies ebenfalls in den Bestimmungen des EnWG Berücksichtigung finden; beispielsweise könnten Ausnahmen von der Allgemeinen Netzanschlusspflicht an Gasverteilernetze (§§ 17 und 18 EnWG) in solchen Gebieten geprüft werden.

Bei der Vergabe von **Wegenutzungsrechten/Konzessionen** könnten die Festlegungen in Wärmeplänen und die Ausweisung bestimmter gemeindlicher Gebiete ebenfalls berücksichtigt werden, vorbehaltlich der Vereinbarkeit mit den Bestimmungen auch des kartellrechtlichen Vergaberechts. Da die für Strom- und Gaskonzessionen bestehenden Vorgaben des § 46 EnWG für Wärmenetzinfrastrukturen nicht gelten, müsste hierfür ggf. ein geeigneter Rechtsrahmen noch geschaffen werden.

Schließlich soll die Wärmeplanung nach den Vorstellungen des BMWK als Planungsinstrument auch auf die **Bauleitplanung**, v. a. auf die Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, ausstrahlen und im Rahmen ihrer Aufstellung und Festsetzungen möglichst verbindlich berücksichtigt werden. Die Verbindlichkeit des Wärmeplans ist auch hier notwendige Voraussetzung dafür, dass die genannten Instrumente der Bauleitplanung hierauf rechtssicher Bezug nehmen können. Bedeutung kann der Wärmeplanung dann etwa im Zusammenhang mit Interessenabwägungen zukommen, vgl. etwa die in § 1 Abs. 5 oder Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange. Auch könnten Festsetzungen im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 oder Nr. 23 b) BauGB unmittelbar auf der Grundlage des Wärmeplans erfolgen. Weiterhin kann der Wärmeplan grundsätzlich auch auf Planfeststellungsverfahren im Sinne der §§ 72 ff. VwVfG Einfluss nehmen.

## 7. Kommunale Wärmeplanung im Kontext bestehender Fördermaßnahmen

Es existieren bereits verschiedene Förderprogramme des Bundes, die primär von Kommunen in Anspruch genommen werden können und die zum Teil in enger Verbindung zur kommunalen Wärmeplanung stehen. Die Fragen, in welchem Verhältnis die kommunale Wärmeplanung zu diesen Programmen steht und wie eine Koexistenz nach Einführung der kommunalen Wärmeplanung aussehen könnte, sind insofern naheliegend. Bei der Beantwortung dieser Fragen sollte das Ziel sein, dass sich kommunale Wärmeplanung und Förderprogramme sinnvoll ergänzen und miteinander in Einklang stehen im Hinblick auf ihre langfristige Anreizwirkung.

Die Fokuskonzepte für die Wärme- und Kältenutzung der **Kommunalrichtlinie** (KRL) der Nationalen Klimaschutzinitiative sehen bereits die Förderung von Teilen der kommunalen Wärmeplanung vor. Hierauf aufbauend erarbeitet das BMWK derzeit einen Vorschlag für eine zeitlich befristete Impulsförderung für kommunale Wärmepläne. Nach Ende der Impulsförderung und Inkrafttreten des Bundesgesetzes könnte mit geringem Aufwand innerhalb der KRL eine Förderung für diejenigen Kommunen, die nicht von der gesetzlichen Pflicht umfasst sind, umgesetzt werden. Die Impulsförderung könnte bereits zum 1. September 2022 starten.

Aus Sicht des BMWK kann eine zeitlich befristete Förderung dazu beitragen, Attentismus bei der kommunalen Wärmeplanung bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Pflicht zu verhindern.

Neben der Kommunalrichtlinie ist das **KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung – Klimaschutz und Klimaanpassung im Quartier“** ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Kommunen bei der Transformation der Energieversorgung im Quartier. Das Programm fördert integrierte energetische Quartierskonzepte und Sanierungsmanagements und unterstützt gebäudeübergreifende und infrastrukturelle Versorgungssysteme investiv. Auch nach Einführung der kommunalen Wärmeplanung wird es einen großen Bedarf geben, Konzepte auf Quartiersebene zu entwickeln und umzusetzen. Diese Konzepte könnten die kommunalen Wärmepläne als Ausgangspunkt verstehen und durch räumlich hochaufgelöste und analytisch aufwendigere Untersuchungen ergänzen. Bestehende Quartierskonzepte sollten bei der kommunalen Wärmeplanung berücksichtigt werden. Die Förderung von Sanierungsmanagerinnen und -managern ist auch nach Einführung der kommunalen Wärmeplanung sinnvoll, weil das in den Kommunen für die Wärmeplanung zuständige Personal für eine Betreuung der Umsetzung im Quartier nicht ausreichen wird.

Die **Städtebauförderung** ist ein weiteres wichtiges Förderprogramm mit Bezug zur energetischen Entwicklung von Kommunen. Damit die Städte die neuen Aufgaben und Herausforderungen besser bewältigen können, unterstützt der Bund die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen mit Programmen zur Städtebauförderung. Dazu gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Art. 104 b GG, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden. Die Bundesfinanzhilfen werden den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) zur Verfügung gestellt.

Maßnahmen des Klimaschutzes sind im Rahmen der Städtebauförderung zwar förderfähig, die Transformation der kommunalen Energieversorgung hin zur Treibhausgasneutralität ist aber kein primäres Ziel der Städtebauförderung. Vor diesem Hintergrund steht im Verhältnis zwischen kommunaler Wärmeplanung und Städtebauförderung nicht die optimale Abgrenzung beider Maßnahmen voneinander im Vordergrund. Vielmehr sollten die Planungen zur Entwicklung der Wärmeversorgung und zur Stadtentwicklung in Einklang miteinander gebracht werden. Zu diesem Zweck könnten die jährlichen Bund-Länder-Vereinbarungen zur Städtebauförderung um einen verbindlichen Verweis auf die kommunale Wärmeplanung ergänzt werden.

## 8. Zeitplan

Der Zeitdruck, mit der Wärmeplanung flächendeckend zu beginnen, ist groß. Die Bereitschaft der Akteure vor Ort – Kommunen, Bürgerinnen und Bürger, Energieversorger und Unternehmen – ist in vielen Fällen vorhanden. Gleichzeitig ist die vorausschauende Planung und Entwicklung der Wärmeversorgung auf sachlicher Ebene komplex. Eine Vielzahl von Akteuren ist betroffen. Diese haben zum Teil sehr unterschiedliche Interessen, was die Zukunft der Wärmeversorgung angeht. Insbesondere der Umgang mit den Gasverteilnetzen wird bereits jetzt kontrovers diskutiert. Da es aus Sicht des BMWK notwendig ist, den Kommunen in dieser Frage verlässliche Orientierung zu geben, wenn ihnen die Pflicht zur Durchführung einer Wärmeplanung auferlegt wird, ist eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung zu diesen Fragestellungen notwendig. Diese soll parallel zum Gesetzgebungsverfahren stattfinden (vgl. Punkt 4.3).

Das Gesetzgebungsverfahren und der begleitende Prozess zu inhaltlichen und methodischen Anforderungen/Empfehlungen könnten nach aktuellem Planungsstand des BMWK zeitlich wie folgt gestaltet werden, wobei die tatsächliche Umsetzungsgeschwindigkeit auch von den Abstimmungen mit den betroffenen Bundesministerien, Ländern, Kommunen und Stakeholdern abhängt:

- Konsultation von Ländern, Kommunalvertretern und Stakeholdern im September 2022 auf Grundlage dieses Diskussionspapiers
- Start des begleitenden Prozesses zu inhaltlichen und methodischen Anforderungen/Empfehlungen im Sommer 2022
- Vorlage eines Referentenentwurfs zu einem Gesetz für die kommunale Wärmeplanung bis Ende Oktober 2022
- Kabinettsbeschluss zum Gesetzentwurf möglichst bis Ende 2022
- Veröffentlichung inhaltlicher und methodischer Anforderungen/Empfehlungen bis Ende Q2 2023
- Angestrebter Abschluss des parlamentarischen Verfahrens (Gesetzesentwurf) bis Ende Q2 2023
- Angestrebtes Inkrafttreten des Gesetzes bis Ende Q3 2023
- Frist für den Erlass der Wärmepläne: spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes