

IKEM

Rechtswissenschaftliche Kurzstudie

**Einfluss der
kommunalen
Wärmeplanung auf die
Anschlussdichte an
Wärmenetze**

10.05.2023

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Rechtswissenschaftliche Kurzstudie

Einfluss der kommunalen Wärmeplanung auf die Anschlussdichte an Wärmenetze

Diese Kurzstudie untersucht, ob das Instrument der kommunalen Wärmeplanung einen Beitrag zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze leisten kann. Dazu werden die landesrechtlichen Regelungen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg genauer betrachtet und der von der Bundesregierung verfolgte Ansatz der bundesweiten Einführung einer kommunalen Wärmeplanung hinsichtlich der Fragestellung analysiert. Im Ergebnis ist die kommunale Wärmeplanung ein für das Gelingen der Wärmewende sehr wichtiger strategisch-planerischer Ansatz. Einen Beitrag zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze kann sie jedoch allenfalls mittelbar leisten.

Zitiervorschlag

Eschweiler (2023), *Einfluss der kommunalen Wärmeplanung auf die Anschlussdichte an Wärmenetze*. Rechtswissenschaftliche Kurzstudie.

Autorin

Jana Eschweiler

jana.eschweiler@ikem.de

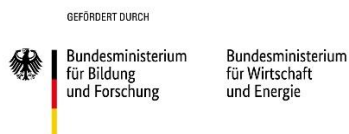
Die Autorin bedankt sich herzlich für die wertvolle Unterstützung von Ilka Hoffmann.

Förderhinweis

Diese Kurzstudie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Projekts „QUARREE 100“.

Disclaimer

Für den Inhalt der Studie zeichnet sich die Studienautorin verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Fördergebers dar.





**Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.**

Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

+49 (0)30 408 1870 10
info@ikem.de

www.ikem.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Rechtliche Rahmenbedingungen der kommunalen Wärmeplanung	3
I. Kommunale Wärmeplanung in Schleswig-Holstein	3
1. Pflicht zur Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältepläne	3
2. Inhaltliche Vorgaben an die kommunale Wärmeplanung	4
3. Umsetzungsmaßnahmen	5
4. Zwischenfazit	5
II. Kommunale Wärmeplanung in Baden-Württemberg	6
1. Pflicht zur Aufstellung kommunaler Wärmepläne	6
2. Inhaltliche Vorgaben an die kommunale Wärmeplanung	7
3. Umsetzungsmaßnahmen	8
4. Zwischenfazit	8
III. Regelungen in anderen Bundesländern	9
IV. Kommunale Wärmeplanung auf Bundesebene	9
V. Fazit	12
Literaturverzeichnis	13

Einleitung

Wärmenetze leisten bereits heute einen Beitrag zur effizienten Energienutzung und sind daher von wesentlicher Bedeutung für eine klimaneutrale Wärmeversorgung. Durch sie werden industrielle und gewerbliche Abwärme-Quellen erschlossen sowie die Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) erleichtert.¹ Derzeit werden jedoch nur knapp 14 Prozent des Wärmebedarfs in Deutschland durch netzgebundene Wärme abgedeckt.²

Dies liegt mitunter daran, dass die Investitionskosten für Wärmenetze verhältnismäßig hoch sind. Ein wirtschaftlicher Nutzen besteht deshalb erst, wenn genügend Haushalte angeschlossen sind, auf welche die Kosten verteilt werden können. Aufgrund der höheren Häuserdichte besteht in Städten tendenziell ein größeres Potential für Wärmenetze als auf dem Land.

Zur Erreichung der Treibhausgasneutralität im Gebäudesektor bis zum Jahr 2045 i.S.v. § 3 Abs. 2 KSG³ ist der Ausbau der Verfügbarkeit von erneuerbar erzeugter Fernwärme maßgeblich.⁴ Folglich muss sowohl der Anteil erneuerbarer Energien im Rahmen der Erzeugung von Fernwärme als auch die Anschlussdichte von Wohngebäuden an Wärmenetze erheblich steigen.

Um eine höhere Anschlussdichte an Wärmenetze zu generieren, bedarf es der flächendeckenden Verfügbarkeit von Wärmenetzen, die zum Beispiel durch Ausbau bzw. Verdichtung erreicht werden kann. Dazu würden klare Ausbauziele Planungssicherheit schaffen und so voraussichtlich auch die Anschlussrate erhöhen.⁵

Im Rahmen des Forschungsprojekts QUARREE100⁶ (Q100) wird die effiziente Energieversorgung städtischer Quartiere untersucht. Das rund 20 Hektar umfassende Bestandsquartier „Rüsdorfer Kamp“ in Heide, Schleswig-Holstein, mit etwa 500 Einwohnerinnen und Einwohnern soll energetisch aufgewertet und städteplanerisch weiterentwickelt werden. Hierfür wurde ein Energiekonzept entwickelt, in dessen Mittelpunkt der Aufbau und Betrieb eines Wärmenetzes zur Versorgung der Haushalte im Quartier (Bestandsgebäude und Neubauten) steht. Auch dieses gilt es wirtschaftlich zu betreiben, so dass eine möglichst hohe Anzahl an Anschlussnehmer:innen erstrebenswert ist.

¹ Schneller/Frank/Kahlenborn, Wärmenetze 4.0 im Kontext der Wärmewende - Politische Handlungsempfehlungen für eine Dekarbonisierung der leitungsgebundenen Wärmeversorgung, S. 6.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung (Diskussionspapier).

³ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

⁴ Klinski in Handbuch Klimaschutzrecht, Klimaschutz im Wärme- und Gebäudebereich, Rn 7.

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Dialog Klimaneutrale Wärme 2045, Ergebnispapier, S. 15.

⁶ QUARREE100: Resiliente, integrierte und systemdienliche Energieversorgungssysteme im städtischen Bestandsquartier unter vollständiger Integration erneuerbarer Energien – Rüsdorfer Kamp (QUARREE 100).

Ein mögliches Instrument zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze könnte die kommunale Wärmeplanung darstellen.

Unter dem Begriff der kommunalen Wärmeplanung versteht sich ein strategische-planerischer Ansatz für eine treibhausgasneutrale Wärme- und Kälteversorgung des Gebäudebestands einer Kommune.⁷ Durch das Aufzeigen und die Verknüpfung von örtlichen Wärmepotentialen und -senken wird für die gesamte Gemeinde ein lokal spezifischer Transformationspfad entwickelt, der Orientierung für zukünftige Planungs- und Investitionsentscheidungen bietet.⁸ Dies gelingt durch das Erzeugen eines umfassenden Bildes des Infrastrukturbestandes der Wärmeversorgung einer Kommune, der Siedlungsstrukturen, des energetischen Zustands der Gebäude sowie der Ermittlung des zukünftigen Wärmebedarfs.⁹

Im Rahmen dieses Kurzgutachtens wird aus juristischer Perspektive untersucht, ob die kommunale Wärmeplanung einen Beitrag zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze leisten kann.

⁷ Riechel/Walter, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, S. 21.

⁸ Ebd.

⁹ Ebd., S. 18.

Rechtliche Rahmenbedingungen der kommunalen Wärmeplanung

Die folgenden Betrachtungen nehmen insbesondere die gesetzlichen Grundlagen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg in den Blick. Für das Bestandsquartier „Rüsdorfer Kamp“ findet das Landesrecht Schleswig-Holstein Anwendung und ist deshalb zu analysieren. Baden-Württemberg war das erste Bundesland, das eine Regelung zur kommunalen Wärmeplanung erlassen hat und gilt deswegen als bundesweiter Vorreiter auf diesem Gebiet. Auch die Pläne der Bundesregierung hinsichtlich der Einführung einer bundesweit flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung nehmen Bezug auf die baden-württembergischen Regelungen. Aus diesem Grund stehen auch die Regelungen, die in Baden-Württemberg bestehen, im Fokus dieser Kurzstudie.

I. Kommunale Wärmeplanung in Schleswig-Holstein

Auf Landesebene finden sich für Schleswig-Holstein in § 7 des Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein¹⁰ (EWKG SH) Regelungen zur kommunalen Wärmeplanung.

1. Pflicht zur Aufstellung kommunaler Wärme- und Kältepläne

Die Berechtigung der Kommunen zur Aufstellung von kommunalen Wärme- und Kälteplänen ergibt sich aus dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz¹¹ (GG) und ist in § 7 Abs. 1 EWKG SH ausdrücklich festgehalten. Dem Absatz kommt insoweit klarstellende Wirkung zu: alle Kommunen in Schleswig-Holstein verfügen über die Kompetenz, Wärme- und Kältepläne aufzustellen.

In Abgrenzung dazu normiert § 7 Abs. 2 S. 1 EWKG SH die Pflicht zur Aufstellung eines kommunalen Wärme- und Kälteplans für Mittel- und Oberzentren, Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren sowie Unterzentren und Stadtrandkerne 1. Ordnung nach §§ 4 und 5 der Verordnung zum Zentralörtlichen System¹², in denen einzelne Gemeinden als Mittel- (§4) bzw. Oberzentren (§5) festgelegt sind. Diese Festlegungen beruhen wiederum auf den §§ 24 ff. Landesplanungsgesetz¹³ (LaplaG). Nach § 28 Abs. 3 LaplaG dürfen Mittelzentren nur für Bereiche festgelegt werden, in denen mindestens 40.000 Personen leben, wobei mindestens 15.000 im baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet wohnen müssen. Oberzentren fassen mehrere Mittelbereiche zusammen und sind dementsprechend größer als Mittelzentren, die jeweils nur einen Mittelbereich erfassen. Eine **Pflicht zur Aufstellung eines kommunalen Wärme- und Kälteplans** besteht in Schleswig-Holstein mithin nur für **Gemeinden ab einer**

¹⁰ Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein vom 7. März 2017, zuletzt geändert durch Ges. v. 02.12.2021 (GVOBl. S. 1339).

¹¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

¹² Landesverordnung zur Festlegung der Zentralen Orte und Stadtrandkerne einschließlich ihrer Nah- und Mittelbereiche sowie ihre Zuordnung zu den verschiedenen Stufen vom 05. September 2019.

¹³ Gesetz über die Landesplanung vom 27. Januar 2014, zuletzt geändert durch Art. 6 Ges. v. 12.11.2020 (GVOBl. S. 808).

Größe von 40.000 Einwohner:innen, sofern ca. ein Drittel von diesen in einem baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet leben.

2. Inhaltliche Vorgaben an die kommunale Wärmeplanung

Die inhaltlichen Vorgaben an die kommunale Wärmeplanung sind im Wesentlichen in die Punkte Informationserhebung, Beschluss der Wärme- und Kältepläne und Monitoring aufgeteilt.

2.1 Informationserhebung

Die konkreten Anforderungen an die Erstellung der Wärme- und Kältepläne sind in § 7 Abs. 3, 4 EWKG SH zu finden. Demnach sind mindestens die folgenden fünf Schritte zwecks Informationserhebung durchzuführen:

1. **Bestandsanalyse** des derzeitigen Energieverbrauchs (private und öffentliche Gebäude sowie weitere Verbraucher) inkl. einer Bilanzierung der jeweiligen Treibhausgasemissionen
2. **Prognose** des zukünftigen Wärmebedarfs
3. **Potenzialanalyse** hinsichtlich der lokal verfügbaren Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien und Abwärme
4. Vorschläge für ein **räumliches Konzept** zur Zielerreichung einer treibhausgasneutralen Wärmeversorgung bis spätestens 2045
5. Vorschläge für ein **Maßnahmenprogramm** zur Umsetzung.

Insbesondere hinsichtlich der Bestandsanalyse, aber auch in Bezug auf die vorzunehmende Potenzialanalyse und die Konzeptentwicklung bedarf es der Erhebung von Daten. Um dies zu ermöglichen, regelt § 7 Abs. 11 EWKG SH, dass **Energieunternehmen und öffentliche Stellen** (insbesondere Schornsteinfeger) **verpflichtet** sind, den Gemeinden auf Anforderung entsprechende **notwendige energie-wirtschaftliche Daten zum Gemeindegebiet** zum Zweck der Aufstellung von kommunalen Wärme- und Kälteplänen zur Verfügung zu stellen. Datenschutzrechtliche Bestimmungen sind dabei einzuhalten, vgl. § 7 Abs. 13 EWKG SH.

2.2 Beschluss der Wärme- und Kältepläne

Der Wärme- und Kälteplan ist auf Grundlage der erhobenen Informationen durch die Gemeinde zu beschließen, § 7 Abs. 4 S. 1 EWKG SH. Die Rechtsform schreibt das EWKG SH nicht vor, es nennt in § 7 Abs. 4 S. 2 EWKG SH aber die Satzung als eine mögliche Option. Bestandteil des Wärme- und Kälteplans muss u.a. ein **Konzept zur Zielerreichung der treibhausgasneutralen Wärmeversorgung** bis spätestens 2045 sein. Darin müssen auch die **Ziele der Gemeinde** hinsichtlich des Ausbaubedarfs der erneuerbaren Energien, des **Ausbaus der leitungsgebundenen Wärme- und Kälteversorgung**, der Steigerung der energetischen Sanierungsrate und der Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden verankert sein. Der Wärme- und Kälteplan muss darüber hinaus auch einen **Maßnahmenkatalog zur Umsetzung** dieses Konzepts enthalten, in dem einzelne Maßnahmen und deren konkrete Umsetzung priorisiert und zeitlich eingeordnet werden.

Gemäß § 7 Abs. 6 S. 1 EWKG SH sind die Kälte- und Wärmepläne der Gemeinden, die zu den Mittel- und Oberzentren gehören, spätestens bis zum **01.01.2025** aufzustellen und dem für Energie und Klimaschutz zuständigen Ministerium vorzulegen und im Internet zu veröffentlichen.

2.3 Monitoring

Das Monitoring zur Zielerreichung ist von der Gemeinde selbst durchzuführen, § 7 Abs. 4 S. 3 Nr. 5 EWKG SH. Dabei hat sie die Vorgaben zu Dokumentations- und Berichtspflichten aus § 7 Abs. 7 EWKG SH zu beachten.

Die Überwachung der Einhaltung der unter 2.1 bis 2.3 genannten Vorgaben obliegt dem für Energie und Klimaschutz zuständigen Ministerium. Bei Verstößen gegen die Verpflichtungen kann es von der entsprechenden Gemeinde Nachbesserung verlangen, vgl. § 7 Abs. 10 EWKG SH.

3. Umsetzungsmaßnahmen

Konkrete Umsetzungsmaßnahmen finden sich im EWKG SH nicht, die kommunale Wärmeplanung dient vielmehr der Erfassung von Bestandsdaten, um darauf aufbauend einen konzeptionellen Plan zu erstellen. Das EWKG SH legt insoweit nur fest, dass die Gemeinde auch Maßnahmen zur Umsetzung des Plans benennen muss; welche Maßnahmen das sind, bleibt den Gemeinden jedoch freigestellt.

Der **Anschluss an das Wärmenetz** ist im EWKG SH allerdings an anderer Stelle verortet: nach § 9 Abs. 1 S. 1 EWKG SH sind Gebäudeeigentümer:innen beim Austausch bzw. dem nachträglichen Einbau einer Heizungsanlage in Bestandsbauten dazu verpflichtet, mindestens 15 % des jährlichen Wärme- und Kälteenergiebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken. Dieser Verpflichtung kann durch den Anschluss an ein Wärmenetz nachgekommen werden, sofern das Wärmenetz

- entweder bereits zu mindestens 15 % mit Wärme aus erneuerbaren Energien gespeist wird oder,
- sofern dies nicht der Fall ist, das Wärmeversorgungsunternehmen des Wärmenetzes einen Dekarbonisierungsfahrplan erstellt hat, oder
- das Wärmenetz einen Primärenergiefaktor von maximal 0,7 aufweist, vgl. § 9 Abs. 6 EWKG SH.

4. Zwischenfazit

Eine direkte Einflussnahme auf die Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze durch die kommunale Wärmeplanung, wie sie im EWKG SH vorgesehen ist, besteht nicht. Dennoch wird die kommunale Wärmeplanung wohl **mittelbar Einfluss auf die Anschlussdichte** haben: das im Wärme- und Kälteplan enthaltene Konzept zur Zielerreichung einer treibhausgasneutralen Wärmeversorgung muss u.a. die Ziele der Gemeinde zum Ausbau der leitungsgebundenen Wärme- und Kälteversorgung enthalten. Die Festsetzung von konkreten Ausbauzielen kann den Ausbau von Wärmenetzen – wo sinnvoll – beschleunigen. Der Anschluss potentieller Nutzer:innen wird dadurch jedoch nicht sichergestellt. Ein Instrumentarium zur Erhöhung der Anschlussdichte stellt die bereits bestehende Ersatzmaßnahme zur Erfüllung der 15% EE-Quote aus § 9 Abs. 1 S. 1 EWKG SH dar. Darüber hinaus besteht für Gemeinden in Schleswig-Holstein nach § 17 Abs. 2 und 3 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein¹⁴ (GO SH) die Möglichkeit der Ausübung eines **Anschluss- und Benutzungszwangs**.¹⁵ Nach der Norm können Gemeinden den Anschluss an die Fernwärmeversorgung und deren Nutzung bei dringendem öffentlichen

¹⁴ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003, zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Einführung eines Rückkehrrechts für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte vom 4.3.2022 (GVBl. Schl.-H. S. 153).

¹⁵ Vertiefend zum Anschluss- und Benutzungszwang: *Buchmüller, Hoffmann, Schäfer*, Einbindung von Verbrauchern in grüne Wärmenetze - Kommunale Steuerungsinstrumente, S. 9.

Bedürfnis durch Satzung vorschreiben. Erweitert wird die Befugnis durch § 109 GEG: demnach kann die Gemeinde den Anschluss und Benutzungszwang auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes anordnen. In Kombination mit diesen bereits bestehenden Instrumentarien kann die kommunale Wärmeplanung einen mittelbaren Einfluss auf die Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze haben, sofern Ergebnis des Konzepts für die treibhausneutrale Wärmeversorgung der Gemeinde ist, dass in (Teilen) der Gemeinde ein Wärmenetz (aus)gebaut werden soll.

II. Kommunale Wärmeplanung in Baden-Württemberg

Auch in Baden-Württemberg finden sich in den §§ 7c ff. Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg¹⁶ (KSG BW) Vorschriften zur kommunalen Wärmeplanung auf Landesebene.

1. Pflicht zur Aufstellung kommunaler Wärmepläne

Die Pflicht zur Aufstellung kommunaler Wärmepläne besteht in Baden-Württemberg gemäß § 7d Abs. 1 S. 1 KSG BW für Stadtkreise und Große Kreisstädte.

Bei Stadtkreisen handelt es sich um kreisfreie Städte, also Städte, die keinem Landkreis angehören und ihre Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen, vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg¹⁷ (LVG BW). Nach § 3 Abs. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg¹⁸ (GemO BW) können Gemeinden durch Gesetz zu Stadtkreisen erklärt werden, sofern sie einen entsprechenden Antrag stellen. Derzeit [Stand: Februar 2023] finden sich in Baden-Württemberg neun Stadtkreise, die in § 131 GemO BW aufgezählt sind und – mit Ausnahme von Baden-Baden – jeweils über 100.000 Einwohner:innen haben.

Ebenfalls auf ihren Antrag hin können Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohner:innen von der Landesregierung zu Großen Kreisstädten erklärt werden. Bei Großen Kreisstädten handelt es sich um Gemeinden, die ihre Verwaltungsangelegenheiten weitestgehend – mit Ausnahme der in § 19 LVG BW aufgelisteten Materien – selbstständig wahrnimmt, vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG BW. In Baden-Württemberg gibt es aktuell [Stand: Februar 2023] insgesamt 95 Große Kreisstädte.¹⁹ Mithin **verpflichtet** das KSG BW **Gemeinden ab einer Größe von 20.000 Einwohner:innen** zur Aufstellung von kommunalen Wärmeplänen.

Die übrigen Gemeinden sind nicht von der Pflicht zur Erstellung eines kommunalen Wärmeplans umfasst; das KSG BW stellt dennoch klar, dass auch diese Gemeinden kommunale Wärmepläne erstellen können, vgl. § 7d Abs. 1 S. 3 KSG BW.

¹⁶ Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 2021 (GBl. S. 837).

¹⁷ Landesverwaltungsgesetz vom 14. Oktober 2018, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 21. Mai 2019 (GBl. S. 161, 185).

¹⁸ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. Dezember 2020 (GBl. S. 1095, 1098).

¹⁹ Internetpräsenz des *Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg*, Zahlen, Daten, Fakten, abrufbar unter: <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/zahlen-daten-fakten/> (zuletzt abgerufen am 14.02.2023).

2. Inhaltliche Vorgaben an die kommunale Wärmeplanung

Zweck der kommunalen Wärmeplanung ist nach § 7c Abs. 1 S. 1 KSG BW die Entwicklung einer Strategie zur Verwirklichung einer klimaneutralen Wärmeversorgung durch die Gemeinden, die so zur Erreichung des Ziels einer klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2040 beitragen.

2.1 Informationserhebung

In einem ersten Schritt sind die Gemeinden nach § 7c Abs. 2 KSG BW dazu verpflichtet, eine Reihe von Informationen als Grundlage für die Erstellung des Wärmeplans zu erheben. Dazu sind die folgenden Schritte durchzuführen:

1. **Bestandsanalyse** hinsichtlich des aktuellen Wärmebedarfs oder -verbrauchs und der daraus resultierenden Treibhausgasemissionen, inkl. Informationen zu den Gebäudetypen und Baualtersklassen sowie der aktuellen Versorgungsstruktur
2. **Potenzialanalyse** zur Senkung des Wärmebedarfs durch Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz sowie zur klimaneutralen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien, Abwärme und Kraft-Wärme-Kopplung
3. Darstellung **klimaneutralen Szenario** für 2040.

In einem letzten Schritt erfolgt dann die **Erstellung des kommunalen Wärmeplans**, der auf den zusammengetragenen Informationen aufbaut. Die Darstellung der in den jeweiligen Schritten erhobenen Informationen hat für das gesamte Gemeindegebiet räumlich aufgelöst zu erfolgen.

Regelungen bezüglich der **Erhebung und der Pflicht zur Übermittlung von Daten** sind in § 7e KSG BW getroffen. Zur Erstellung des kommunalen Wärmeplans benötigte Daten dürfen Gemeinden bei Energieunternehmen, öffentlichen Stellen und bevollmächtigte Bezirksschornsteinfegern sowie bei Gewerbe- und Industriebetrieben erheben, vgl. § 7e Abs. 1 KSG BW. Diese sind nach § 7e Abs. 2 KSG BW dazu verpflichtet, der Gemeinde Daten zu u.a. Art, Umfang und Standorten des Energie- oder Brennstoffverbrauchs von Gebäuden gebäudescharf zu Verfügung zu stellen. Gemeinden dürfen darüber hinaus innerhalb der Gemeindeverwaltung vorhandene Daten zu Gebäuden und deren Nutzung zur Erstellung kommunaler Wärmepläne verarbeiten, sofern erforderlich, vgl. § 7e Abs. 4 KSG BW.

2.2 Erstellung des Wärmeplans

Inhaltlich sind im kommunalen Wärmeplan mögliche Handlungsstrategien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zu entwickeln, die zur Reduzierung und klimaneutralen Deckung des Wärmeenergiebedarfs beitragen, § 7c Abs. 2 S. 2 KSG BW.

In § 7d Abs. 1 S. 1 KSG BW ist eine Frist vorgesehen: die Wärmepläne sind bis zum **31.12.2023** zu erstellen. Darüber hinaus ist spätestens alle sieben Jahre nach der jeweiligen Erstellung des Wärmeplans eine Fortschreibung unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen vorgesehen.

Nach der Fertigstellung sind die Wärmepläne **innerhalb von drei Monaten** dem jeweils zuständigen Regierungspräsidenten vorzulegen, spätestens also zum 31.03.2024. Dies gilt für Fortschreibungen gleichermaßen. Zudem sind von den verpflichteten Gemeinden innerhalb derselben Frist folgende Daten in einer elektronischen Datenbank zu erfassen:

- der Jahresendenergieverbrauch für die Wärmeversorgung für das laufende Jahr sowie der geschätzte Bedarf für die Jahre 2030 und 2040 (nach Energieträgern und Sektoren aufgeteilt) und

- das nutzbare Endenergiepotenzial zur klimaneutralen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien sowie Abwärme und Kraft-Wärme-Kopplung.

Im Übrigen sind die kommunalen Wärmepläne der verpflichteten Gemeinden von diesen im Internet zu veröffentlichen, § 7d Abs. 3 KSG BW.

2.3 Monitoring

Nach § 7d Abs. 5 KSG BW prüft das zuständige Regierungspräsidium die Einhaltung der Frist zur Erstellung der Wärmepläne sowie zur Vorlage beim Regierungspräsidenten. Ferner prüft es ebenfalls die unter 2.2 beschriebenen Pflichten zur Informationserfassung durch die Gemeinden. Bei Verstößen kann das Regierungspräsidium Nachbesserung verlangen.

Eine explizite Monitoring-Pflicht hinsichtlich der Erreichung der in den Wärmeplänen formulierten Ziele bzw. Maßnahmen gibt es im KSG BW im Unterschied zum EWKG SH nicht. Allerdings findet sich in § 9 KSG BW eine **allgemeine Monitoring-Pflicht** hinsichtlich der Erreichung des Klimaschutzziels der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040. U.a. ist darin ein jährlicher Bericht zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 lit. a)) sowie ein jährlicher Bericht zum Umsetzungsstand wichtiger Ziele und Maßnahmen vorgesehen, § 9 Abs. 2 Nr. 1 lit. c). Innerhalb dieser könnten die Maßnahmen, welche im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung ergangen sind, einfließen.

3. Umsetzungsmaßnahmen

Zwar enthält das KSG BW keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen, jedoch ist vorgesehen, dass in den kommunalen Wärmeplänen mindestens **fünf Maßnahmen, mit deren Umsetzung innerhalb von fünf Jahren zu beginnen ist**, benannt werden, vgl. § 7c S. 3 KSG BW. Zudem bildet der kommunale Wärmeplan gemäß § 7c S. 4 KSG BW die Grundlage für eine Verknüpfung der energetischen Gebäudesanierung mit einer klimaneutralen Wärmeversorgung. Diese Verknüpfung hat im Rahmen der strategischen Planung der Wärmeversorgung der Gemeinden zu erfolgen, deren Umsetzung ebenfalls auf Grundlage der kommunalen Wärmeplanung erfolgt. Die konkreten Umsetzungsmaßnahmen sind jedoch mithilfe anderer Werkzeuge, wie beispielsweise der Bauleitplanung oder dem Städtebaurecht durchzusetzen.

4. Zwischenfazit

Auch im KSG BW sind **keine konkreten Maßnahmen zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze** vorgesehen; der kommunale Wärmeplan kann also allenfalls mittelbar dazu beitragen. Wie auch in Schleswig-Holstein besteht für Gemeinden in Baden-Württemberg die Möglichkeit, einen Anschluss- und Benutzungszwang für Wärmenetze festzusetzen. Diese Möglichkeit eröffnet § 11 Abs. 1 GemO BW. Danach ist es Gemeinden gestattet, eine entsprechende Satzung zu erlassen. Begründet werden kann ein solcher Erlass ausweislich der Vorschrift mit dem Klima- und Ressourcenschutz.

III. Regelungen in anderen Bundesländern

Auch in **Hamburg** finden sich in den § 25 ff. Hamburgisches Klimaschutzgesetz²⁰ (HmbKliSchG) Vorgaben zur Wärme- und Kälteplanung, die Maßnahmen hin zu einer möglichst klimaneutralen Wärmeversorgung der Stadt einleiten. Diese beziehen sich insbesondere auf die Identifizierung von energie- und kosteneffizienten Maßnahmen in einer räumlichen Gebietseinheit, die Koordination von Infrastrukturmaßnahmen im Versorgungsbereich sowie die enge Verzahnung dieser mit der Stadtentwicklung und Bauleitplanung, vgl. § 25 Abs. 1 HmbKliSchG. Wesentlicher Bestandteil der Wärme- und Kälteplanung ist die Verpflichtung zur Führung eines Wärmekatasters nach § 26 HmbKliSchG. Dieses hat u.a. Daten zum energetischen Sanierungszustand von Gebäuden sowie zum Wärme- und Kälteverbrauch und -bedarf von Gebäuden zu enthalten.

In **Hessen** besteht nach § 13 Hessisches Energiegesetz²¹ (HEG) ab dem 29.11.2023 für Gemeinden ab 20.000 Einwohner:innen die Pflicht zur Entwicklung einer kommunalen Wärmeplanung. Eine Besonderheit im HEG ist, dass im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung die **Wärmenetzbetreiber verpflichtet** werden, **Dekarbonisierungspläne** für die von ihnen betriebenen Wärmenetze vorzulegen, aus denen hervorgehen soll, wie der Anteil von erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme an der gelieferten Wärme bis 2030 auf mindestens 30 % und bis 2045 auf 100 % ansteigen soll, vgl. § 13 Abs. 3 HEG. Kommen Wärmenetzbetreiber dieser Pflicht nicht nach, handelt es sich nach § 13 Abs. 5 HEG um eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 Euro geahndet werden kann.

Zudem ist in **Niedersachsen** im Niedersächsischen Klimaschutzgesetz²² (NKlimaG) die Verpflichtung zur Erstellung eines Wärmeplans in § 20 vorgesehen, der jedoch erst zum 01.01.2024 in Kraft tritt. Demnach sind Gemeinden, in denen ein Mittel- oder Oberzentrum nach der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen²³ liegt, verpflichtet bis zum 31.12.2026 einen Wärmeplan aufzustellen.

In **Thüringen** ist zwar keine Pflicht zur Durchführung der kommunalen Wärmeplanung landesgesetzlich verankert, nach § 8 Abs. 3 Thüringer Klimagesetz können Gemeinden und Landkreise jedoch auf Wärmeanalysen aufbauende Wärmekonzepte erstellen. Diese sollen, vorzugsweise quartiersbezogen, Maßnahmen zur Reduzierung und klimaschonenden Deckung des Wärmeenergiebedarfs aufzeigen.

IV. Kommunale Wärmeplanung auf Bundesebene

Auf Bundesebene bestehen derzeit keine Regelungen zur kommunalen Wärmeplanung. Die Bundesregierung plant jedoch, eine solche bundesweit verpflichtend einzuführen. Dazu hat das

²⁰ Hamburgisches Klimaschutzgesetz vom 20. Februar 2020, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zum Neuerlass des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes sowie zur Anpassung weiterer Vorschriften vom 20. Februar 2020 (HmbGVBl. S. 148).

²¹ Hessisches Energiegesetz vom 21. November 2012, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG zum EnergieG und der BauO vom 22.11.2022 (GVBl. S. 571).

²² Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels vom 10. Dezember 2020, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (GVBl. S. 388).

²³ Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen vom 26. September 2017.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) am 28.07.2022 ein Diskussionspapier²⁴ veröffentlicht, auf Grundlage dessen ein Gesetzesentwurf erstellt werden soll.

Laut dem Diskussionspapier sollen die **Länder bundesgesetzlich verpflichtet** werden, in ihrem Hoheitsgebiet eine Wärmeplanung durchzuführen bzw. durchführen zu lassen. Damit soll dem in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verankerten Grundsatz, dass den Gemeinden durch Bundesgesetz nicht unmittelbar Aufgaben übertragen werden dürfen, Rechnung getragen werden. Das BMWK geht jedoch davon aus, dass die Länder „in den meisten Fällen“ die Aufgabe der Wärmeplanung an die Kommunen delegieren werden.²⁵ Das Ergebnis der durchzuführenden Wärmeplanung soll ein **rechtlich verbindlicher Wärmeplan** sein, der auf Grundlage der formalen und inhaltlichen Anforderungen des (zu entwerfenden) Gesetzes erlassen wird. Die kommunale Wärmeplanung soll als „Bottom up-Prozess“ ausgestaltet werden, der maßgeblich von den Kommunen gesteuert und gestaltet wird. Die Rolle des Bundes soll darin bestehen, einheitliche Anforderungen an den Ablauf der Wärmeplanung festzulegen und dadurch flächendeckend auf Bundesebene vergleichbare und rechtlich verbindliche Ergebnisse zu garantieren.²⁶

Verpflichtend soll die Wärmeplanung nach der Vorstellung des BMWK für Kommunen mit einer **Einwohner:innenanzahl von mehr als 10.000 bis 20.000** sein.

In Anlehnung an die inhaltlichen Anforderungen des KSG BW sieht das Diskussionspapier ebenfalls eine Informationserhebung in den aufeinander folgenden Schritten **Bestandsanalyse – Potentialanalyse – Zielszenario** vor. Darauf aufbauend sollen mögliche Handlungsstrategien und Maßnahmen zur Zielerreichung im Rahmen einer **Wärmewendestrategie** entwickelt werden. Für das Zielszenario (2030 und 2045) wird als wesentliche Anforderung eine möglichst hochaufgelöste kartografische Karte, die zumindest zwischen leitungsgebundener und dezentraler Wärmeversorgung differenziert (sog. Zonierung), benannt. Die für die Informationserhebung notwendige Datenerhebung bedarf einer bundesgesetzlichen Grundlage, in der vorzusehen wäre, dass die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorschriften bei der Datenerhebung beachtet werden. Entsprechend datenschutzrechtlicher Vorgaben sollen die erhobenen Daten an den Bund weitergegeben werden, um so eine bundesweite Kartografierung sowie die Entwicklung einer bundesweiten, an den Klimazielen orientierten Wärmestrategie zu ermöglichen.²⁷ Das BMWK beabsichtigt, sich hinsichtlich der Anforderungen an die Datenerhebung eng an den Vorgaben des § 7e KSG BW zu orientieren.²⁸

Darüber hinaus soll in den Wärmeplänen die Treibhausgas-Minderung in der Wärmeversorgung für die Zeitpunkte 2030, 2035 und 2040 ausgewiesen werden. So soll sichergestellt werden, dass die einzelnen Kommunen die Ziele des Klimaschutzgesetzes zur Treibhausgasneutralität erreichen.²⁹ Hinsichtlich der **Planung von Wärmenetzen** geht das Diskussionspapier darauf ein, dass mit der kommunalen Wärmeplanung Eignungsgebiete für Fernwärme(netze) hinreichend genau abgegrenzt und ebenfalls der Zeitraum für den Anschluss einzelner Verbraucher:innen an ein solches Fernwärmenetz mit hinreichender Sicherheit benannt werden kann. Daher sei eine Verknüpfung der kommunalen

²⁴ S.o., Fußnote 2.

²⁵ Vgl. S. 7 des Diskussionspapiers.

²⁶ Vgl. S. 13 des Diskussionspapiers.

²⁷ Vgl. S. 11 des Diskussionspapiers.

²⁸ Vgl. S. 16 des Diskussionspapiers.

²⁹ Vgl. S. 13 des Diskussionspapiers.

Wärmeplanung mit der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) sinnvoll.³⁰ Zudem soll die kommunale Wärmeplanung zur Koordinierung der Entwicklung der Wärmeinfrastruktur beitragen. Aus diesem Grund sei eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Wärmeerzeugungstechnologien und den dazugehörigen Energieträgern notwendig.³¹

Das BMWK erkennt im Diskussionspapier an, dass die Ausgestaltung des konkreten Verfahrens zur Erstellung des Wärmeplans samt der Bestimmung des Rechtscharakters sowie des zuständigen Organs Sache der Länder ist. Konkrete Vorgaben zur Rechtsform des Wärmeplans wird es im Bundesgesetz laut Diskussionspapier daher nicht geben. Dennoch geht das BMWK davon aus, dass die Wärmepläne typischerweise als **kommunale Satzung** erlassen werden, um die **Verbindlichkeit des Wärmeplans** zu erzielen. Die rechtliche Verbindlichkeit gegenüber Privatpersonen sowie dem Staat selbst sowie die Möglichkeit der nachträglichen gerichtlichen Kontrollbarkeit des Wärmeplans sind nach der Vorstellung des BMWK zentral.³² Die gerichtliche Kontrolldichte soll allerdings auf Rechts- und Ermessensfehler beschränkt sein.³³ Den zuständigen Behörden soll mithin ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Erstellung der Wärmepläne eingeräumt werden.

Für die Umsetzung ist im Diskussionspapier ein Zeitraum von drei Jahren ab dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes für die kommunale Wärmeplanung vorgesehen. Innerhalb dieses Zeitraums sollen die verpflichteten Kommunen einen Wärmeplan nach den Vorgaben des Bundesgesetzes für ihr jeweiliges Gebiet aufgestellt haben. Sofern bereits kommunale Wärmepläne bestehen, sollen diese innerhalb der Umsetzungsfrist auf ihre Kompatibilität mit den bundesgesetzlichen Vorgaben überprüft und notwendige Anpassungen vorgenommen werden.

Langfristig strebt das BMWK Änderungen in bestehenden Normen wie bspw. dem Gebäudeenergiegesetz³⁴ (GEG) und der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) an, um diese Bereiche mit der kommunalen Wärmeplanung zu verknüpfen. Als mögliche Option für die Anreizung des Anschlusses an ein Wärmenetz nennt das BMWK folgende **mögliche Verknüpfung zwischen Wärmeplan und BEG**: im Rahmen einer räumlich differenzierteren und gezielteren Förderung könnte in Gebieten, die laut Wärmeplan als Eignungsgebiete für die Fernwärmeversorgung ausgewiesen sind, der Anschluss an das Wärmenetz im Vergleich zur dezentralen Wärmeerzeugung bessergestellt werden.³⁵

Somit wird auch im Diskussionspapier deutlich, dass die kommunale Wärmeplanung nach derzeitigem Stand zur Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze mangels konkreter Umsetzungsmaßnahmen nur mittelbar – in Verbindung mit andere Instrumenten – beitragen kann.

³⁰ Vgl. S. 17 f. des Diskussionspapiers.

³¹ Vgl. S. 15 des Diskussionspapiers.

³² Vgl. S. 10 des Diskussionspapiers.

³³ Vgl. S. 12 Diskussionspapier.

³⁴ Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das durch Artikel 18a des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist.

³⁵ Vgl. S. 17 des Diskussionspapiers.

V. Fazit

Die kommunale Wärmeplanung ist ein wichtiges strategisches Planungs- und Koordinierungsinstrument, das die Transformation der Wärmeversorgung unter Berücksichtigung lokaler Potentiale und Bedürfnisse vorantreiben wird.

Da konkrete Umsetzungsmaßnahmen in den bestehenden Normen zur kommunalen Wärmeplanung sowie im Diskussionspapier des BMWK nicht vorgesehen sind, ist über die kommunale Wärmeplanung allenfalls eine mittelbare Einflussmöglichkeit auf die Erhöhung der Anschlussdichte an Wärmenetze in einzelnen Kommunen anzunehmen.

Im Anschluss an die kommunale Wärmeplanung könnten Kommunen ggf. einen Anschluss- und Benutzungszwang ausüben, sofern sie zum Erlass einer entsprechenden Satzung ermächtigt sind und die kommunale Wärmeplanung ergeben hat, dass sich bestimmte Gebäude für den Anschluss an ein Wärmenetz eignen bzw. dass bestimmte Gebiete für den (Aus)Bau eines Wärmenetzes geeignet sind. Diese Entscheidung obliegt jedoch der jeweiligen Kommune selbst. Die kommunale Wärmeplanung bietet der Kommune nur die Grundlage für die Stadtentwicklung und Energieplanung hin zu einem treibhausgasneutralen Gebäudebestand. Die Detailplanung für den Ausbau von Wärmenetzen und den Anschluss daran ersetzen sie hingegen – jedenfalls nach der derzeitigen Rechtslage – nicht. Dafür sind im Rechtsrahmen andere Instrumente vorgesehen, die es u.U. – wie auch vom BMWK im Diskussionspapier erkannt – mit der kommunalen Wärmeplanung zu verknüpfen gilt.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Dialog Klimaneutrale Wärme 2045, Ergebnispapier, Juli 2021, abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/dialog-klimaneutrale-waerme-ergebnispapier-publikation.pdf?__blob=publicationFile&v=8%20.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung (Diskussionspapier), Juli 2022, abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/diskussionspapier-waermeplanung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Riechel, Robert/Walter, Jan, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, Umweltbundesamt 2022, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kurzgutachten-kommunale-waermeplanung>.

Rodi, Michael, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022.

Schneller, Andreas/Frank, Leonard/Kahlenborn, Walter, Wärmenetze 4.0 im Kontext der Wärmewende - Politische Handlungsempfehlungen für eine Dekarbonisierung der leitungsgebundenen Wärmeversorgung, adelphi 2018, abrufbar unter <https://adelphi.de/de/publikationen/waermenetze-40-im-kontext-der-waermewende-0>.