

## Kurzbericht

# Konzeptionelle Überlegungen zu einer gesetzlichen Regelung zur bundesweiten Einführung der kommunalen Wärmeplanung

Forschungsvorhaben „Wärmewende: Die Energiewende im Wärmebereich“  
Zusammenfassung der Ergebnisse des Arbeitspakets „Wärmepläne“

Bearbeitung durch:

**Benjamin Köhler, Dr. Veit Bürger** (Öko-Institut e.V.)

**Dr. Sara Ortner** (ifeu GmbH)

Mit Unterstützung von:

**Prof. Dr. jur. Stefan Klinski** (HWR Berlin)

**Prof. Peter Radgen, Benjamin Ott** (Universität Stuttgart, IER)

Freiburg, Heidelberg, Berlin, Stuttgart, Februar 2023

Auftraggeber:

**Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE)**

beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)

Frankfurter Straße 29 – 35

65760 Eschborn

<https://www.bfee-online.de>

**Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)**

Scharnhorststr. 34-37

11019 Berlin

<https://www.bmwi.de>

---

## Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Hintergrund und Zielsetzung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Bedeutung der kommunalen Wärmeplanung für das Gelingen der Wärmewende</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Rechtliche Umsetzung</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Umfang der Wärmeplanung</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Datenverfügbarkeit und Datenzugang</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>Einbettung in die Planungskaskade</b>	<b>9</b>
<b>7</b>	<b>Einbettung in den Instrumentenmix</b>	<b>10</b>
<b>8</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>12</b>

---

## 1 Hintergrund und Zielsetzung

---

Die kommunale Wärmeplanung (KWP) dient dazu, räumlich aufgelöste kommunale Wärmewendestrategien zu entwickeln und umzusetzen, die darauf abzielen, in den jeweiligen Kommunen bis 2045 eine klimaneutrale Wärmeversorgung sicherzustellen. Die kommunale Wärmeplanung spielt damit eine Schlüsselrolle bei der Steuerung der kommunalen Wärmewende. Sie umfasst nachfrageseitig sowohl die Gebäudewärme als auch den industriellen und gewerblichen Prozesswärmebedarf, angebotsseitig alle zentralen und dezentralen Wärmeerzeugungsoptionen einschließlich der Abwärmepotenziale sowie die dazugehörigen Infrastrukturen (wie z. B. Gas- und Wärmenetze).

Die kommunale Wärmeplanung umfasst verschiedene Inhalte. Die wichtigsten Elemente sind die Bestandsanalyse, die Potenzialanalyse, die Entwicklung eines Zielszenarios sowie einer Umsetzungsstrategie bzw. eines Maßnahmenplans sowie die nachfolgende Umsetzung dieser. In diesem Sinne ist die kommunale Wärmeplanung als Prozess zu verstehen, nicht als einmalige Aktivität, die mit der Erstellung eines Fachgutachtens endet.

Mit Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen haben vier Bundesländer die kommunale Wärmeplanung schon verpflichtend eingeführt. Andere Länder (z. B. Hamburg, Thüringen) verfolgen im Rahmen ihrer Landes-Klimaschutzgesetze KWP-ähnliche Strategien<sup>1</sup>. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hält eine bundesgesetzliche Regelung für erforderlich, um die Wärmeplanung zeitnah flächendeckend einzuführen.

Die Arbeiten zur Wärmeplanung im Rahmen des Vorhabens „Wärmewende – Die Energiewende im Wärmebereich“ dienten dazu, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) im BAFA in Form wissenschaftlicher Zuarbeiten bei den Vorbereitungen für die gesetzliche Umsetzung einer flächendeckenden Wärmeplanung zu unterstützen. Dieser Kurzbericht stellt eine Kurzzusammenfassung ausgewählter wissenschaftlicher Zuarbeiten dar.

---

## 2 Bedeutung der kommunalen Wärmeplanung für das Gelingen der Wärmewende

---

Aus Sicht der Wärmewende hat die kommunale Wärmeplanung eine große Bedeutung. Mit der Bestands- und Potenzialanalyse schafft sie die Datengrundlage für die Entwicklung von einer aufeinander abgestimmten (und damit koordinierten) kommunalen Wärmewende. Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern, Industrie- und Gewerbebetrieben, Energieversorgungsunternehmen,

---

<sup>1</sup> Köhler, Benjamin; Bürger, Veit (2022): Wärmewende: Die Energiewende im Wärmebereich. Status quo der Wärmeplanung in Deutschland. Öko-Institut e.V. Freiburg. Online verfügbar unter [https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/waermeplanung\\_de\\_status\\_quo.pdf;jsessionid=79CDE3064C91762FE2C73303446E960B.2\\_cid362?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/waermeplanung_de_status_quo.pdf;jsessionid=79CDE3064C91762FE2C73303446E960B.2_cid362?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 19.02.2023.

Netzbetreibern und Kommunen gibt sie damit Orientierung und verbessert die Planungssicherheit für Investitionsentscheidungen in die Wärmeerzeugung (zentral und dezentral) sowie für die Entwicklung der dazugehörigen Infrastrukturen. Sie hilft, den Aufbau von parallelen Infrastrukturen sowie zielinkompatible Investitionen (und die daraus resultierenden Lock-in-Effekte) zu vermeiden. Damit leistet sie einen Beitrag, regional und lokal eine kosteneffiziente Wärmewende sicherzustellen. Sie hilft aber auch, unstrittige „no-regret“-Maßnahmen zu identifizieren, die eine Kommune schon vor Vorliegen der Wärmewendestrategie ergreifen kann (z. B. die Sanierung kommunaler Liegenschaften). In Hinblick auf Infrastrukturentscheidungen, z. B. die Ausweitung eines Wärmenetzes, oder politische Maßnahmen, wie beispielsweise den Erlass einer Fernwärmesatzung, schafft die kommunale Wärmeplanung die notwendige Transparenz zur Begründung derartiger Regelungen.

Mit Blick auf die Ziele der Wärmewende hängt die Wirkmächtigkeit der kommunalen Wärmeplanung sowohl von der Ausgestaltung des begleitenden Instrumentenmix (vgl. Kapitel 7) als auch dem Grad ab, wie verbindlich sie umgesetzt wird (vgl. Kapitel 3).

---

### 3 Rechtliche Umsetzung

---

Der Bund kann aufgrund des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz keine (neuen) Aufgaben direkt an Kommunen übertragen. Er kann eine entsprechende Pflicht zur Wärmeplanung nur an die Länder adressieren, welche selbst entscheiden können, wie sie diese Pflicht erfüllen. Die Länder haben z. B. die Möglichkeit, die Pflicht zur kommunalen Wärmeplanung an Kommunen, Gemeindeverbände, Landkreise oder auch andere planungsverantwortliche Stellen zu delegieren (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien, neue Wärmeplanungsbehörden). Dieser Grundsatz ist auch im Diskussionspapier zur Wärmeplanung des BMWK so beschrieben<sup>2</sup>. Im vorliegenden Kontext wird dennoch der Begriff „Kommunale Wärmeplanung“ verwendet, zum einen, weil er sich bereits zu einem stehenden Begriff entwickelt hat und zum anderen, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Länder die Aufgabe in der Praxis ganz überwiegend an die Kommunen delegieren.

Eine Bundesregelung zur flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung sollte sicherstellen, dass die Länder in einem definierten Umfang (s. auch Kapitel 4) und entlang definierter Mindestanforderungen eine regionale/lokale Wärmeplanung durchführen. Die Pflicht zur Wärmeplanung kann auf Bundesebene entweder durch ein eigenes, neues Bundesgesetz eingeführt oder auch in ein bestehendes Gesetz integriert werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Wärmepläne, die durch bestehende gesetzliche Verpflichtungen einzelner Länder bereits erstellt wurden oder derzeit erstellt werden, ihre Gültigkeit behalten. Diese müssten erst im Zuge ihrer Fortschreibung die in dem Bundesgesetz festgelegten Anforderungen berücksichtigen.

Ein Bundesgesetz zur kommunalen Wärmeplanung sollte sicherstellen, dass die Wärmeplanung nicht nur punktuell, sondern weitgehend flächendeckend erfolgt und es dabei Besonderheiten der Länder, wie z. B. unterschiedliche Siedlungsstrukturen und Bevölkerungsdichten, berücksichtigt. Es ist darüber hinaus essenziell, dass die Wärmeplanung anhand möglichst konkreter und

<sup>2</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (Hg.) (2022): Diskussionspapier des BMWK: Konzept für die Umsetzung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung als zentrales Koordinierungsinstrument für lokale, effiziente Wärmenutzung. Online verfügbar unter [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/diskussionspapier-waermeplanung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/diskussionspapier-waermeplanung.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt geprüft am 19.02.2023.

einheitlicher methodischer Vorgaben erfolgt, so dass die erstellten Wärmepläne im Umfang und in Detaillierung vergleichbar sind und eine Mindestqualität sichergestellt werden kann. Hierfür ist es wichtig, dass in einem Bundesgesetz ein klares Bild der Wärmeplanung sowie von deren Zielen und ihrem Nutzen festgeschrieben wird. Die durchzuführenden Arbeitsschritte (z. B. Bestands- und Potenzialanalyse, s. o.) und zu untersuchenden Aspekte müssen klar definiert werden. Detaillierte methodische Empfehlungen können ähnlich wie in Baden-Württemberg über einen begleitenden Leitfaden gegeben werden. Darüber hinaus sind das Zusammenspiel mit anderen Rechtsvorschriften und die Veröffentlichungspflichten zu konkretisieren. Für die Wärmeplanung ist die Verfügbarkeit von bestimmten Daten wichtig, teils zwingend. Welche Daten für die Wärmeplanung erhoben und wie diese genutzt werden dürfen, muss auf Bundesebene möglichst konkret beschrieben und durch eine entsprechende Ermächtigung zur Datenerhebung und -verarbeitung ergänzt werden. Dabei muss der Datenschutz stets gewährleistet sein (s. Kapitel 5).

In den Vorschriften muss auch geregelt werden, welche Rechtswirkungen von den Plänen ausgehen (sollen). In den „First-mover-Ländern“ fungiert die Wärmeplanung als ein informatorisch steuerndes Planungsinstrument, nicht als Grundlage für ordnungsrechtliche Festlegungen darüber, auf welche Weise einzelne Gebäude zu beheizen sind. In einem solchen Verständnis würde auch ein Bundesgesetz über die kommunale Wärmeplanung das Gebäudeenergiegesetz (GEG) ergänzen, in das GEG aber nicht modifizierend eingreifen – was rechtlich durchaus denkbar wäre. Sofern die Planungsaufgabe bei Kommunen liegen sollte, können sie die Pläne für ihre eigene aktive Liegenschaftspolitik nutzen, sie dem Auf- und Ausbau eigener Netze und Infrastrukturen zugrunde legen oder mit Instrumenten der Bauleitplanung verbindlich umsetzen. Im Übrigen liegt die Kraft der Wärmeplanung für Dritte vor allem in ihrem hohen praktischen Nutzen für individuelle, planvolle und abgestimmte Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung, für den Neubau, für den Aufbau von Infrastrukturen oder die Errichtung von Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien für die Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom.

---

## 4 Umfang der Wärmeplanung

---

In Baden-Württemberg sind die Stadtkreise und großen Kreisstädte – das sind i. d. R. Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner\*innen – verpflichtet, bis zum 31.12.2023 einen kommunalen Wärmeplan zu erstellen und diesen spätestens alle sieben Jahre unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen fortzuschreiben. Die übrigen Gemeinden, die einen kommunalen Wärmeplan auf freiwilliger Basis erstellen möchten, werden durch ein eigenes Förderprogramm unterstützt. In Schleswig-Holstein richtet sich die Pflicht zur kommunalen Wärmeplanung an alle großen und mittelgroßen Kommunen (konkret die Gemeinden, die zu den Mittel- und Oberzentren, Unterzentren mit Teilfunktion von Mittelzentren sowie den Unterzentren und Stadtrandkernen 1. Ordnung gehören).

Tabelle 1 zeigt für das gesamte Bundesgebiet eine Übersicht über den Erfassungsgrad der kommunalen Wärmeplanung in Abhängigkeit von verschiedenen Schwellenwerten ihrer verpflichtenden Einführung. Eine Abschätzung des Anteils der Prozess- und Abwärme, der hiervon erfasst wäre, liegt bislang nicht vor.

---

**Tabelle 1: Erfassungsgrad der kommunalen Wärmeplanung in Abhängigkeit von verschiedenen Schwellenwerten ihrer verpflichtenden Einführung**

	<b>Verpflichtung für Gemeinden &gt; 10.000 Einwohner*innen</b>	<b>Verpflichtung für Gemeinden &gt; 20.000 Einwohner*innen</b>
Anzahl an Gemeinden	ca. 1.600	ca. 700
Anteil erfasster Bevölkerung	ca. 75 %	ca. 60 %
Anteil erfasster Nutzwärmebedarf für Raumwärme und Warmwasser	ca. 72 %	ca. 55 %

Mit Blick auf die begrenzten Ressourcen bei Planungsbüros dürfte es sinnvoll sein, die Verpflichtung zeitlich gestuft einzuführen und beispielsweise zunächst Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner\*innen zu verpflichten.

---

## **5 Datenverfügbarkeit und Datenzugang**

---

Um allen kommunalen Akteuren und Akteurinnen eine verbindliche Orientierung geben zu können, in welchen Teilen perspektivisch eine zentrale Wärmenetzinfrastruktur zur Verfügung stehen wird und in welchen Teilen vorrangig eine dezentrale Nutzung von insbesondere Umgebungsenergie erfolgen soll, ist die Analyse von Wärmenetzzeignungsgebieten erforderlich. Wärmenetze eignen sich besonders in Gebieten, in denen mit einem hohen, konzentrierten Wärmeabsatz zu rechnen ist und/oder erneuerbare Energien bzw. Abwärmequellen verfügbar sind, die ohne leitungsgebundene Wärmeversorgung nicht für die Wärmeversorgung nutzbar gemacht werden können. Im Umkehrschluss wird zukünftig die Wärmeversorgung vor allem in jenen Teilen dezentral insbesondere durch die Erschließung von Umgebungsenergie mittels Wärmepumpen erfolgen, in denen sich die Gebäude durch eine große Distanz zueinander auszeichnen (z. B. freistehende Einzelgebäude, lockere Bebauung). Umgebungsenergie kann umso effizienter genutzt werden je niedriger die Vorlauftemperaturen in den Gebäuden sind.

Um geeignete Teilgebiete für die zentrale Versorgung mittels Wärmenetzen identifizieren zu können, eignen sich v. a. zwei Kriterien:

- **Wärmedichte (MWh/ha):** Der Kennwert gibt den Wärmeverbrauch je Hektar Grundfläche an und kann für unterschiedliche Abgrenzungen ermittelt werden (z. B. Rasterzellen oder Baublock). Je höher die Wärmedichte, desto geringer sind die spezifischen (auf einen bestimmten Wärmeabsatz bezogenen) Kosten für die Errichtung und Instandhaltung des Wärmenetzes sowie die anteiligen Wärmeverluste.
- **Wärmelinien-dichte (MWh/m Trassenlänge):** Der Wärmeverbrauch jedes Gebäudes wird dem Straßenabschnitt zugewiesen, an den es anliegt, da eine zentrale Versorgung meist über eine Verlegung der Rohrleitungen in der Straße erfolgt. Der Ansatz bietet somit höhere Genauigkeit als die Wärmedichten, da Informationen zum Leitungsverlauf berücksichtigt werden.

Eine gebäudescharfe Datengrundlage erlaubt die flexible Auswahl der geeigneten Methode bzw. ist für das Bestimmen der Wärmelinienendichte erforderlich. Viele Kommunen verfügen bereits über Daten des amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV). Diese Daten umfassen die Gebäudeumrisse mit Informationen zur Adresse, Gebäudetyp und Nutzung und bilden eine geeignete Datengrundlage für die kommunale Wärmeplanung. Auf Basis lokal verfügbarer Informationen können diese Daten auch durch weitere hilfreiche Informationen und Datenpunkte ergänzt werden, die teilweise auf kommunaler Ebene vorliegen, z. B. Baualter, Geschossanzahl, etc. Es fehlen jedoch flächendeckende Informationen zum Wärmebedarf bzw. -verbrauch der Gebäude. Die Erhebung von gebäudescharfen Verbrauchsdaten zu Gas, Fernwärme und Heizstrom erlaubt die energetische Charakterisierung dieser Gebäude. Um auch den Wärmebedarf für jene Teile abschätzen zu können, in denen aktuell keine leitungsgebundene Wärmeinfrastruktur verfügbar ist – und zukünftig sinnvoll sein könnte – sind die digitalen Kheirbücher der Schornsteinfegerinnen und -feger hilfreich, die Informationen zur Art der Heizung, der Leistung und dem Alter beinhalten. Diese Daten liegen den Schornsteinfegerinnen und -fegern adressscharf vor.

Um diese gebäude-/liegenschaftsscharfen Daten nutzen zu können, bedarf es im Gesetz einer entsprechenden Ermächtigung, dass die für die Wärmeplanung zuständigen Stellen oder von ihnen für die Durchführung der Wärmeplanung beauftragte Dritte diese Daten erheben und zum Zweck der Wärmeplanung verarbeiten dürfen. Dabei ist zu beachten, dass die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, so dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten ist. Die Datenerhebung und -verarbeitung muss daher für die Wärmeplanung konkret erforderlich sein, die Erforderlichkeit und die zulässigen Nutzungszwecke sind in der gesetzlichen Ermächtigung zu begrenzen und zu beschreiben.

Neben detaillierten Informationen zu Wärmeverbräuchen und existierenden Wärmeerzeugern sind für die kommunale Wärmeplanung weitere detaillierte Informationen notwendig, die bei unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren vorliegen:

- **Versorgungsinfrastruktur:** Informationen zu Lage und Kapazität relevanter Versorgungsinfrastrukturen wie Gas-, Wärme- sowie Stromleitungen; diese liegen i. d. R. beim zuständigen Energieversorgungsunternehmen (EVU) oder beim Netzbetreiber vor.
- **Wärmepotenziale:** Für die Erhebung erneuerbarer Energien- und Abwärmepotenziale liegen Informationen je nach Bundesland und Kommune in unterschiedlicher Detailtiefe vor, ggf. bei unterschiedlichen Behörden/Institutionen. Informationen zum Untergrund (Temperaturen im Untergrund für oberflächennahe und tiefe Geothermie, Ausschlussgebiete etc.) liegen z. B. bei Landesämtern für Geologie vor, Solarthermie und PV-Potenziale wurden in einigen Bundesländern für alle Gebäude ermittelt, einige Kommunen haben Solarkataster erstellen lassen, für andere liegen keine Potenzialabschätzungen vor. Für die Abschätzung der Abwärmepotenziale aus Gewerbe und Industrie sind i. d. R. Informationen der betreffenden Betriebe vor Ort nötig.

Eine abschließende Auflistung aller potenzieller Datenquellen ist im Rahmen dieses Kurzberichts nicht möglich. Wichtig ist, dass im Rahmen der Verankerung einer Ermächtigung zur Datenerhebung gewährleistet ist, dass alle potenziellen Datenhalterinnen und -halter adressiert werden, bei denen für die Wärmeplanung relevante Informationen vorliegen. Mittelfristig ist es erstrebenswert bundesweite Register aufzubauen, in denen ein Großteil der relevanten Daten enthalten sind, wie z. B. Potenziale erneuerbarer Energien und Grundinformationen zu den Gebäuden. Dies würde zum einen den Aufwand zur Datenerhebung für einzelnen Wärmeplanungen erheblich verringern,

zum anderen wäre dadurch gewährleistet, dass die für die Wärmeplanung verantwortlichen Stellen ihre Planung mit vergleichbaren Datengrundlagen durchführen und besser aufeinander sowie auf die übergeordneten Ziele des Klimaschutzes abstimmen können.

---

## 6 Einbettung in die Planungskaskade

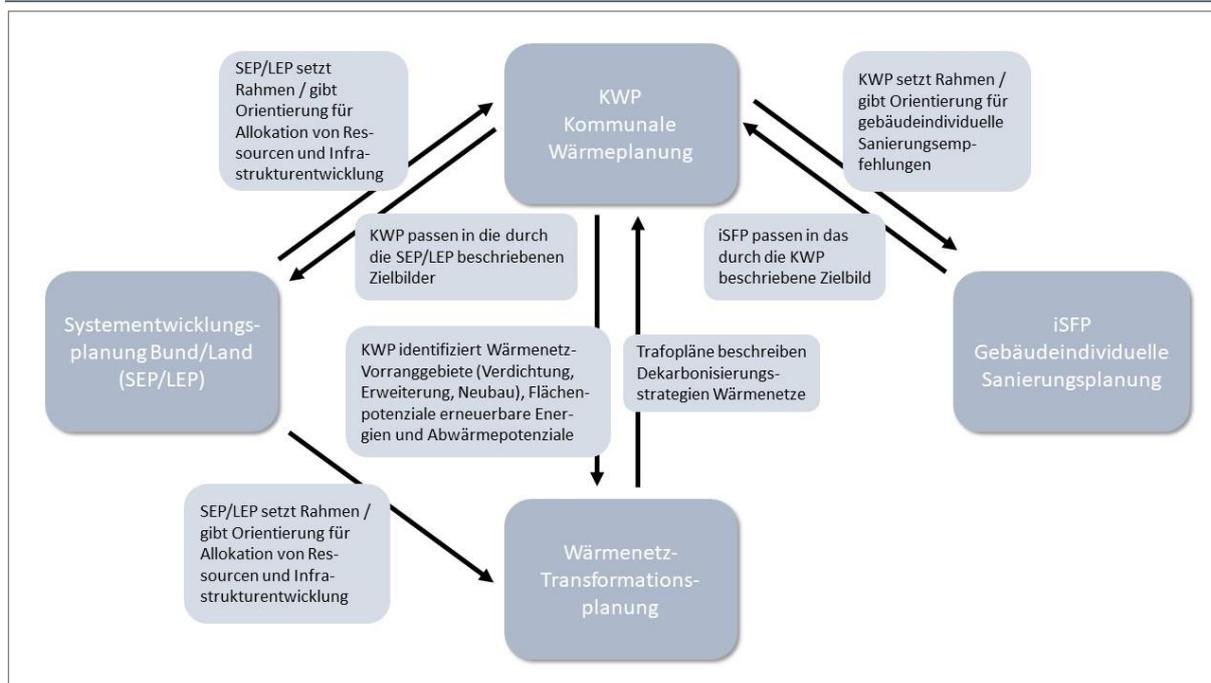
---

Grundsätzlich bettet sich die kommunale Wärmeplanung in eine Planungskaskade ein, die über die Systementwicklungsplanung/-strategie (v. a. Entwicklung der Energietransportinfrastrukturen, ggf. Allokationsplanung für begrenzte Energieressourcen) bis hin zur gebäudeindividuellen Sanierungsplanung<sup>3</sup> reicht. Dabei müssen zwei Perspektiven in Einklang gebracht werden. Die kommunale Wärmeplanung entspricht einem Bottom-up-Ansatz, im Rahmen dessen die planungsverantwortliche Stelle – ausgehend von und angepasst an die örtlichen Gegebenheiten – eine langfristige Transformationsstrategie hin zu einer klimaneutralen Wärmeversorgung entwickelt. Damit ist aber nicht gewährleistet, dass die Summe aller kommunalen Wärmepläne ein stimmiges Gesamtbild der Wärmeversorgung ergibt. Dies betrifft sowohl die Verfügbarkeit und Verteilung begrenzter Ressourcen (z. B. Biomasse) als auch die Entwicklung der relevanten Infrastrukturen (z. B. Gas-, Strom- und Wasserstoffnetze).

Vielmehr sollten sich die kommunalen/regionalen Ansätze an einem übergeordneten Zielbild orientieren. Dabei geht es z. B. um Kriterien für den Einsatz biogener (z. B. Holz, Biogas) oder strombasierter Energieträger (v. a. Wasserstoff). Aus Perspektive der Planungskaskade sollten die damit verbundenen Leitplanken vorzugsweise aus einer nationalen Systementwicklungsplanung folgen (vgl. Abbildung 1). Eine Wechselwirkung besteht zudem zur Wärmenetztransformationsplanung bestehender Wärmenetze. Hier besteht u. a. die Herausforderung der zeitlichen Koordinierung, da der Wärmenetztransformationsplan oftmals vor dem Wärmeplan vorliegen wird.

<sup>3</sup> Gebäudeindividueller Sanierungsfahrplan (iSFP)

**Abbildung 1: Einbettung der kommunalen Wärmeplanung in die Planungskaskade**



Quelle: Öko-Institut e.V.

Von besonderer Bedeutung für die Verzahnung der Stadtentwicklung mit der Entwicklung der Wärmeversorgung ist das Verhältnis zwischen kommunaler Wärmeplanung und Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan). Es hängt davon ab, welche Rechtswirkungen für einen Wärmeplan im Rahmen der geplanten gesetzlichen Umsetzung vorgesehen sind.

## 7 Einbettung in den Instrumentenmix

Neben der Frage nach ihrer rechtlichen Verbindlichkeit hängt die Rolle der kommunalen Wärmeplanung innerhalb des gesamten Instrumentenmix für die Wärmewende insbesondere von dessen Ausgestaltung ab. Hier sind unterschiedliche Rollen denkbar, abhängig davon, wie wirksam die Instrumentenkulisse ist. Abbildung 2 spannt anhand von zwei Varianten (Politikmix „moderat“ und Politikmix „ambitioniert“) das mögliche Rollenspektrum auf. In der Variante „Politikmix moderat“ ist der Steuerungsimpuls des übergeordneten Instrumentenrahmens eher schwach. In dieser Variante wird das Gelingen der Wärmewende teilweise in Verantwortung der Kommunen gegeben. Hierzu wäre eine Ausweitung des kommunalpolitischen Gestaltungsspielraums erforderlich. In der Variante „Politikmix ambitioniert“ ist der Lenkungsrahmen für die Wärmewende durch bundespolitische Instrumente stark ausgeprägt, entsprechend geringer ist die Notwendigkeit der regulatorischen Steuerung durch kommunalpolitische Instrumente. In dieser Variante dient die kommunale Wärmeplanung vorrangig als Orientierungshilfe für Investitionsentscheidungen, sowohl in Gebäuden als auch Infrastrukturen.

**Abbildung 2: Rolle der kommunalen Wärmeplanung angesichts verschiedener Politikmixe**

Variante Politikmix „moderat“	Variante Politikmix „ambitioniert“
<p>BEHG<sup>1)</sup>: moderater Anstieg des CO<sub>2</sub>-Preises                      Keine Aktivierung starker ordnungsrechtlicher Elemente (wie z.B. 65%-Anforderung<sup>2)</sup>, MEPS<sup>3)</sup>)                      Förderprogramme: stetige Weiterführung der heutigen Förderkulisse</p>	<p>Energiepreise: Gestaltung der politisch gesetzten Preisbestandteile so, dass Wirtschaftlichkeit klimafreundlicher Heizanlagen gewährleistet wird                      Ordnungsrecht: mehr Sanierungsanlässe und mehr Richtungsgebung (v.a. 65%-Anforderung, MEPS)                      Förderprogramme: sichern auskömmliche Förderkulisse                      Abbau rechtl./regulatorischer Hemmnisse (z.B. EnWG<sup>4)</sup> Gasverteilnetzregulierung, WärmeLV<sup>5)</sup>)                      Verpflichtende Wärmenetztransformationsplanung sowie hohes Verbraucherschutzniveau bei Fernwärme</p>
Rolle der KWP	Rolle der KWP
<p>Gelingen der Wärmewende wird teilweise in Verantwortung der Kommunen gegeben                      Lenkung von Maßnahmen durch kommunalpolitische Instrumente notwendig, dafür ggf. Ausweitung des kommunalpolitischen Gestaltungsspielraums erforderlich                      KWP als Grundlage für kommunale Infrastrukturplanung (Gasnetze, Wärmenetze, Bewirtschaftung Untergrund, Flächenbereitstellung usw.)                      Bund: Ausrichtung der Förderprogramme an KWP-Konformität der geförderten Maßnahmen</p>	<p>KWP als Orientierungshilfe für individuelle Investitionsentscheidungen                      Geringere Notwendigkeit der regulatorischen Steuerung durch kommunalpolitische Instrumente                      KWP als Grundlage für kommunale Infrastrukturplanung (Gasverteilnetze, Wärmenetze, Stromverteilnetze, Bewirtschaftung Untergrund, Flächenbereitstellung usw.)                      Bund: Ausrichtung der Förderprogramme an KWP-Konformität der geförderten Maßnahmen</p>

<sup>1)</sup> BEHG: Brennstoffemissionshandelsgesetz

<sup>2)</sup> 65%-Anforderung: Geplante Anforderung, dass ab 01.01.2024 jede neu eingebaute Heizung auf der Basis von mind. 65 % erneuerbarer Energien betrieben werden soll.

<sup>3)</sup> MEPS: Mindestenergieeffizienzstandards für Gebäude

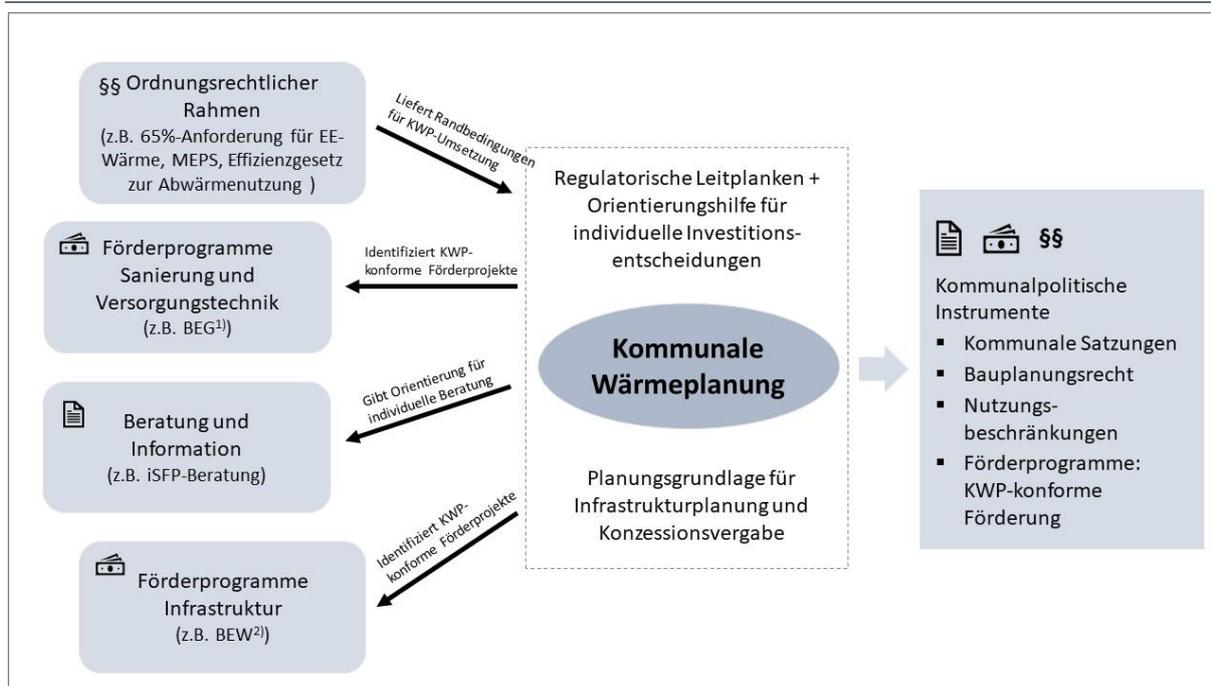
<sup>4)</sup> EnWG: Energiewirtschaftsgesetz

<sup>5)</sup> WärmeLV: Wärmelieferverordnung

Quelle: Öko-Institut e.V.

Abbildung 3 zeigt eine beispielhafte Einbettung der kommunalen Wärmeplanung in den bestehenden und im Rahmen des Koalitionsvertrags angekündigten Instrumentenmix. In diesem Beispiel dient die kommunale Wärmeplanung als Orientierungshilfe für individuelle Investitionsentscheidungen sowie als Planungsgrundlage für die Infrastrukturplanung und Konzessionsvergabe. Der ordnungsrechtliche Rahmen aus z. B. der 65 %-Anforderung für erneuerbare Wärme, Mindesteffizienzstandards (MEPS) und das Energieeffizienzgesetz liefert wiederum die Rahmenbedingungen für die materielle Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung. Die KWP identifiziert KWP-konforme Investitionen in Gebäuden, Unternehmen und die Infrastruktur, die durch Bundesförderprogramme unterstützt werden können (während möglicherweise Investitionen in nicht KWP-konforme Maßnahmen, beispielsweise die Installation einer dezentralen Wärmepumpe in einem Gebiet, das im Rahmen der KWP als Vorranggebiet für eine Fernwärmeversorgung identifiziert wurde, weniger oder gar nicht mehr gefördert werden). Ferner gibt die KWP einen Orientierungsrahmen für die Beratung und Information von beispielsweise Hauseigentümer\*innen. Mit Blick auf die kommunalpolitischen Instrumente setzt die KWP einen Rahmen für kommunale Instrumente wie kommunale Satzungen, das Bauplanungsrecht, mögliche Nutzungsbeschränkungen oder kommunale Förderprogramme.

**Abbildung 3: Einbettung der kommunalen Wärmeplanung in den bestehenden und im Rahmen des Koalitionsvertrags angekündigten Instrumentenmix**



<sup>1)</sup> BEG: Bundesförderung für effiziente Gebäude

<sup>2)</sup> BEW: Bundesförderung für effiziente Wärmenetze

Quelle: Öko-Institut e.V.

## 8 Zusammenfassung

Die Wärmewende kann nur dann gelingen, wenn viele Millionen einzelne Investitionsentscheidungen von Hauseigentümer\*innen und Unternehmen so koordiniert werden, dass ein zielkonformes Wärmesystem entsteht. Für die dafür notwendige Orientierung sowie Koordination ist die kommunale Wärmeplanung das Schlüsselinstrument. Da der Bund die Kommunen nicht direkt zur kommunalen Wärmeplanung verpflichten kann, muss die rechtliche Umsetzung über die Bundesländer erfolgen. Bei der konkreten materiellen Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung bestehen Herausforderungen, u. a. in der Datenbeschaffung sowie der vertikalen Abstimmung innerhalb der Planungskaskade. Hinsichtlich Letzterer ist sicherzustellen, dass die Summe über alle lokal verfolgten Wärmewende-Strategien ein in sich stimmiges Zielbild für eine klimaneutrale Wärmeversorgung ergibt.