

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EIN PLANUNGSMODELL DER KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG AUF GRUNDLAGE KOMMUNALER ERFAHRUNGSWERTE UND DESSEN RECHTLICHER IMPLEMENTIERUNG

ENTSTANDEN IM RAHMEN DES PROJEKTS:
Forschungsvorhaben Kommunale Wärmeleitplanung (KoWaP)
im Rahmen des 7. Energieforschungsprogramms



Ein Projekt von:

Stiftung
Umweltenergierecht

adelphi 

 HSB

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

IMPRESSUM

Handlungsempfehlungen für ein Planungsmodell der kommunalen Wärmeplanung auf Grundlage kommunaler Erfahrungswerte und dessen rechtlicher Implementierung

Entstanden im Rahmen des Projekts Forschungsvorhaben „Kommunale Wärmeleitplanung - Entwicklung eines neuen Planungsinstrumentes für die kommunale Wärmeleitplanung unter Verknüpfung von planungsrechtlichen und förderrechtlichen Elementen“ im Rahmen des 7. Energieforschungsprogramms

FKZ: 03EI5214A (Stiftung Umweltenergierecht) und 03EI5214B (adelphi)

In Kooperation mit

Prof. Dr. Jürgen Knies, Hochschule Bremen

Autoren

Oliver Antoni, Victoria Balling, Steffen Benz, Dr. Nils Wegner (Stiftung Umweltenergierecht)
Dr. Christian Kluge, Andreas Schneller (adelphi)
Prof. Dr. Jürgen Knies (HS Bremen)

Stand

Dezember 2022

DOI: <https://doi.org/10.26092/elib/1935>

Bildnachweis

Cover: Shutterstock, S. 10: Pavel Nekoranec on Unsplash, S. 12: Shutterstock

Zitiervorschlag:

Antoni, O.; Kluge, C.; Knies, J.; Balling, V.; Benz, S.; Schneller, A.; Wegner, N. (2022): „Handlungsempfehlungen für ein Planungsmodell der kommunalen Wärmeplanung auf Grundlage kommunaler Erfahrungswerte und dessen rechtlicher Implementierung“

HINTERGRUND: KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG

Die Wärmewende muss auf kommunaler Ebene erfolgen. Hierfür müssen nationale Wärmewendeziele auf die lokale Planungs- und Umsetzungsebene transferiert und Planungskapazitäten geschaffen werden. Die kommunale Wärmeplanung ist das strategische Instrument, um das Ziel der Klimaneutralität im Wärmesektor bis 2045 zu erreichen. Kommunale Wärmepläne sind dabei ein Planungsinstrument, welche auf der Grundlage unter anderem von Bestands- und Potenzialanalysen die Wärmeversorgungsstruktur und die Wärmenachfrage der Abnehmer räumlich wiedergibt und damit eine Grundlage für die Planung von Umsetzungsmaßnahmen schafft. Erfahrungswerte aus der kommunalen Praxis spiegeln verschiedene Herausforderungen wider, denen nicht zuletzt bei der weiteren Ausgestaltung auch des rechtlichen Rahmens der kommunalen Wärmeplanung zu begegnen sein wird. Diese hatte zuletzt eine zunehmende gesetzliche Ausgestaltung in zahlreichen Bundesländern erfahren und damit einzelne Ebenen einer umfassenderen, hier als Drei-Ebenen-Modell vorgestellten Wärmeplanung stärker formalisiert. Die Bundesregierung hat zudem die Schaffung einer deutschlandweit einheitlichen Verpflichtung angekündigt. Die Umsetzung der in Wärmeplänen vorgesehenen Maßnahmen kann mittels einer Kombination aus Freiwilligkeit, finanziellen Anreizen zur freiwilligen Umsetzung und ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten erfolgen. Durch die Verknüpfung räumlich bestimmter sog. Eignungsbereiche in den Wärmeplänen mit Förderprogrammen können finanzielle Anreize für Wärmemaßnahmen zudem zielgerichteter als bislang gesetzt und damit die Effektivität des Einsatzes öffentlicher Mittel in der Wärmewende erhöht werden.

1 DAS DREI-EBENEN-MODELL FÜR DIE OPERATIONALISIERUNG DER KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG

Der Begriff der kommunalen Wärmeplanung ist relativ unscharf. Leitfäden und teilweise auch Klimaschutzgesetze der Bundesländer definieren inzwischen zunehmend die Herangehensweise, wie auf kommunaler Ebene das Thema Wärmeversorgung aufgearbeitet und daraus Handlungsempfehlungen und Umsetzungsstrategien entwickelt werden können. Die Leitfäden gehen sowohl von einer vorbereitenden strategischen Ebene als auch von einer konkretisierenden Detailebene aus. Allerdings bestehen einige Unterschiede in der Vorgehensweise und Tiefe der Untersuchungen und auch in der Frage, wie die Räume für eine Detailuntersuchung zugeschnitten werden sollen.

IM FOKUS STEHEN SOMIT FOLGENDE FRAGEN:

1. Bis zu welcher fachlichen Tiefe sollte eine Kommune eine strategisch angelegte kommunale Wärmeplanung durchführen und an welcher Stelle hat eine Übergabe an eine energetische Detailplanung zu erfolgen?
2. Inwieweit kann ein Ordnungsrahmen mittels kommunaler Wärmeplanung hergestellt werden, der den Einsatz von Fördermitteln für die Wärmewende zielgerecht in Bezug auf eine gesamtkommunale Entwicklung steuert (räumliche Steuerung von Fördergeldern)?

Die kommunale Wärmeplanung wird im Ergebnis als ein Instrument verstanden, ein räumlich und zeitlich gestuftes Vorgehen zu skizzieren. Dabei nimmt die kommunale Wärmeplanung auf einer strategischen Planungsebene eine Koordinationsfunktion wahr, um so einen Flickenteppich von unabgestimmten Einzelmaßnahmen zu vermeiden. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune können noch weiter gefasst werden: Sie hat die Möglichkeit, auf der strategischen Ebene die Detailplanung im Zuge einer konkretisierenden Umsetzungsplanung vorzubereiten.

DIE WÄRMEPLANUNG WIRD SOMIT IN DREI EBENEN GEGLIEDERT:

1. **Kommunale Wärmeplanung als strategische Planungsebene:** Ableitung von Eignungsbereichen von Wärmeversorgungsoptionen
2. **Kommunale Wärmeplanung im Sinne einer konkretisierenden Umsetzungsplanung:** Ableitung von Handlungs- und Maßnahmenräumen für gebietsbezogene Energiekonzepte auf Grundlage eines kommunalen Abstimmungsprozesses
3. **Detailplanungsebene,** in der die technische und wirtschaftliche Planung festgelegt wird (Sanierung und Wärmeversorgung)

Die kommunale Wärmeplanung wird als originäre Aufgabe der Kommunen zur Steuerung der Entwicklung einer nachhaltigen Wärmeversorgung verstanden. Die Diskussion über Zielsetzung und Szenarien sollte in der Hand der Kommune liegen, da der Prozess analog zur Erstellung eines Fachplans auf Ebene des Flächennutzungsplans zu verstehen ist. Die Kommune erstellt dabei für das gesamte Gemeindegebiet einen Wärmeplan unter Berücksichtigung der aktuellen und voraussehbaren Bedürfnisse der Gemeinde sowie der Klimaschutzerfordernisse. Hierfür muss sie in die Lage versetzt werden, Szenarien und auch Eignungsbereiche für Wärmeversorgungsoptionen selbst zu entwickeln, zumindest aber inhaltlich begleiten zu können. Essenziell ist die Anforderung, dass die Eignungsbereiche für Wärmeversorgungsoptionen als planerische Leitplanken für die Detailplanung verstanden werden. Mit einem relativ überschaubaren Dateneinsatz und einem standardisierten Vorgehen werden Eignungsbereiche abgeleitet, die nicht zwangsläufig zu starren Grenzen für die Umsetzung führen müssen.¹ Erst in der nachfolgenden Umsetzungsplanung werden Handlungs- und Maßnahmenräume konkretisiert. Damit soll verhindert werden, dass auf eine rein datengetriebene, ressourcenintensive Analyse gesetzt wird, die bei der Übertragung auf die Realität wieder stark überarbeitet werden muss. Die Eignungsbereiche dienen somit technisch als auch räumlich als planerische Leitplanken für die nachfolgende Planungsebenen (s. **Abb. 2**).

¹ Beschreibung der Methode s. Projektseite: <https://stiftung-umweltenergierecht.de/projekte/kowap/>.

Auf Ebene der Umsetzungsplanung kommt den Kommunen ebenfalls eine tragende Rolle zu. Der in der Verwaltung und Kommunalpolitik vorliegende Sachverstand sollte genutzt werden, um eine tragfähige Abgrenzung von Handlungs- und Maßnahmenräumen durchzuführen, um neben einer rein energetischen Betrachtung auch einen umsetzungsorientierten Rahmen zu schaffen, der die Lebensrealität der Menschen und den Wirkungskreis von Institutionen vor Ort abbildet. Der Begriff der Handlungs- und Maßnahmenräume erweitert somit den Quartiersbegriff, wie er bspw. in der Energetischen Stadtsanierung verwendet wird.

Ein Energiekonzept bildet in der Folge die Brücke zur Detailplanungsebene, die nicht nur die Versorgungs- sondern auch die Sanierungsplanung beinhaltet, um mögliche Fehlplanungen in der Wärmeversorgung zu vermeiden.

Das Drei-Ebenen-Modell ermöglicht somit ein abgestuftes Vorgehen, um aus der kommunalen Wärmeplanung schnell in die Umsetzung zu kommen. Dabei wird bedarfsgerecht die Datendichte erhöht und die kommunale Wärmeplanung als strategisches Planungsinstrument gestärkt.

Die kommunale Wärmeplanung wird somit vereinfacht und soll nicht jedes technische Detail im Vorfeld klären. Dies versetzt die Kommunen wiederum in die Lage, die kommunale Wärmeplanung als ein fachplanerisches Steuerungsinstrument zu verwenden. So können für die jeweiligen Handlungs- und Maßnahmenräume Ausschreibungen und Ideenwettbewerbe gestartet werden, um zu wirtschaftlich und technisch sinnvollen Lösungen in der Örtlichkeit zu kommen, ohne dass der Gesamtzusammenhang verloren geht. In festgelegten Wärmenetzgebieten verschiebt sich der Schwerpunkt der Detailplanung in Richtung Sanierungsplanung und Erschließung erneuerbarer Energien.

Mit dem Steuerungsauftrag verbunden ist gleichzeitig die räumliche Bündelung und Lenkung von Förderungen bei Erfüllung strategischer Vorgaben. Auf der Detailplanungsebene ist wiederum die Kommune als Ansprechpartnerin für eine neutrale Förder- und Umsetzungsberatung gefragt. Auch diese Dienstleistung kann vergeben oder mit eigenem, aufzubauendem Personal durchgeführt werden.

Abbildung 1:

Beispielhafte Abgrenzung eines Handlungs- und Maßnahmenraums bei der Darstellung von Eignungsbereichen von Wärmeversorgungsoptionen (Gebäudeumringe: OpenStreetMap- ODbL)

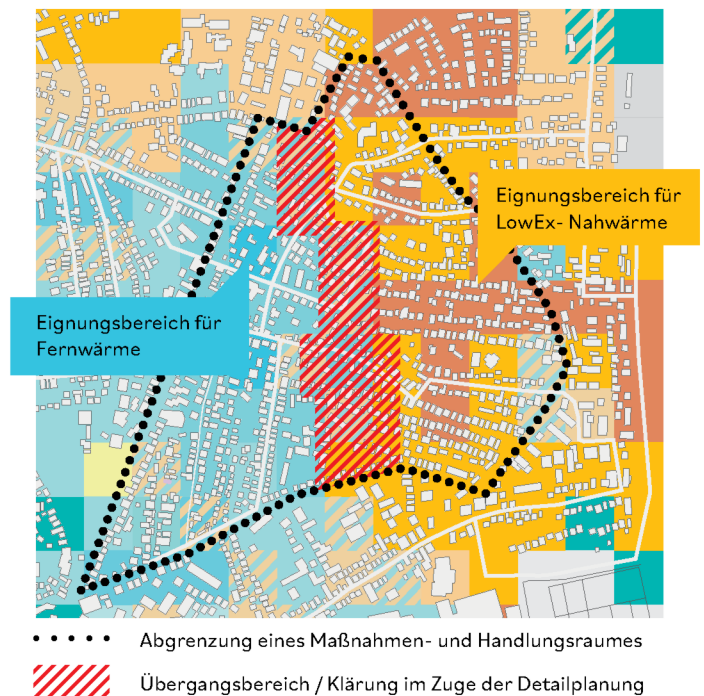
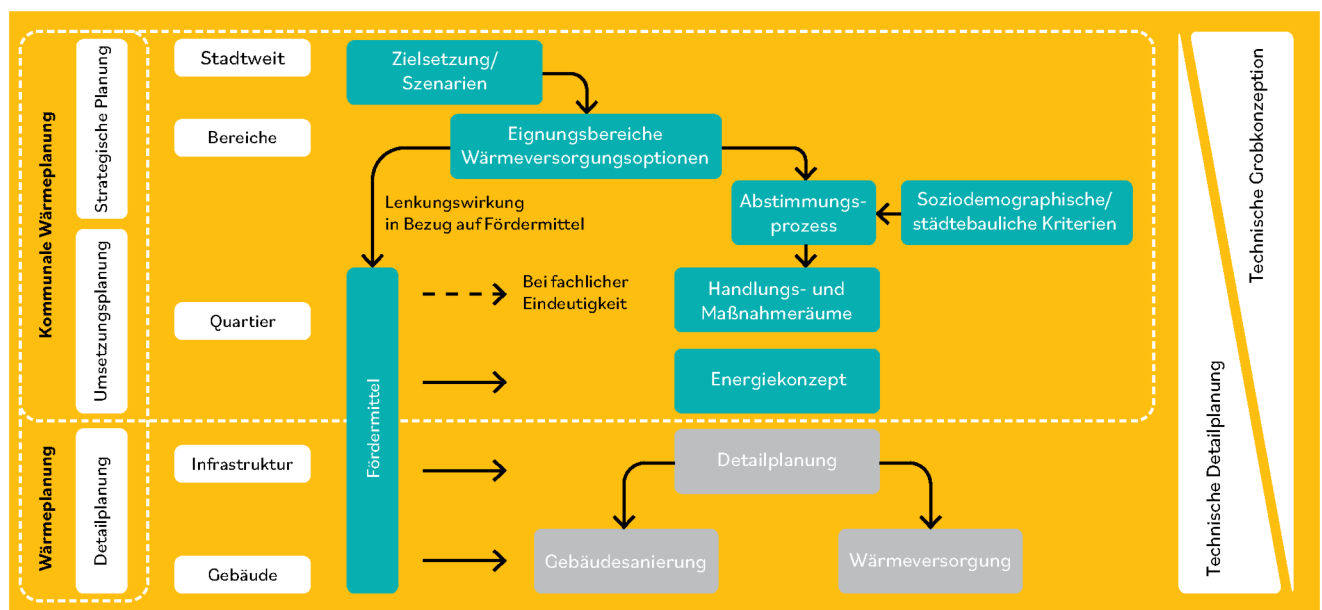


Abbildung 2: Das Drei-Ebenen-Modell der Wärmeplanung



2

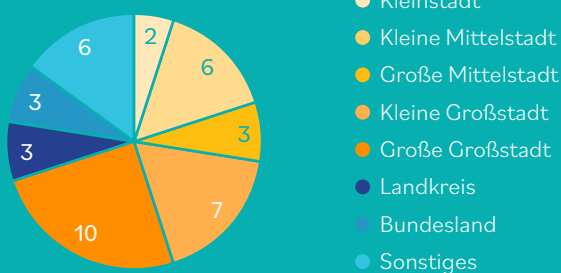
ERFAHRUNGSWERTE ZUR ANWENDUNGSPRAXIS DER WÄRMEPLANUNG IN KOMMUNEN

Durch empirische Untersuchungen wurden Erfahrungswerte von Stakeholdern der kommunalen Wärmewende ermittelt. Hierdurch wurden Hemmnisse identifiziert, um die Bedürfnisse der Kommunen bei einer bundesweit gesetzlich verpflichtenden Wärmeplanung adäquat zu berücksichtigen. Eine Übersicht der Hemmnisse und Handlungsempfehlungen finden sich in Tabelle 1.

METHODIK DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN

Im Rahmen des Projekts wurden über 40 semistrukturierte Interviews mit relevanten Akteuren der Wärmeplanung durchgeführt (z.B. Kommunen, Energieversorger, Energieagenturen). Die Auswahl der Interviewpartner richtete sich u.a. nach Einwohnerzahl und Fläche von Kommunen sowie einer ausgewogenen regionalen Verteilung innerhalb Deutschlands. Die Hemmnisanalyse der aktuellen Anwendungspraxis der Wärmeplanung konzentriert sich u.a. auf die Themen des Status Quo in Kommunen, der Datenverfügbarkeit, sowie Aspekten der Förderung, um so gezielte Handlungsempfehlungen formulieren zu können.

Kommunengröße



KOMMUNALE RESSOURCEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Die wichtigsten Handlungsfelder der Daseinsvorsorge von Kommunen sind die Bereiche Wohnen, Wasser und Nahraum (Trapp et al., 2019)² und im Zuge der geplanten gesetzlichen Einführung einer verpflichtenden kommunalen Wärmeplanung nun auch die kommunale Wärmeversorgung. Kommunen sind

Hauptakteur der kommunalen Wärmeplanung, da sie die Aufstellung eines Wärmeplans beschließen, Dienstleister beauftragen und Maßnahmen umsetzen.

Aus den Interviews geht hervor, dass Kommunen prinzipiell für eine verpflichtende Einführung der Wärmeplanung sind, jedoch die Voraussetzungen und Kapazitäten einzelner kommunaler Verwaltungen sehr unterschiedlich sind. Beispielsweise können kleinere Kommunen im Vergleich zu Großstädten oft nur eine geringe Zahl an Verwaltungspersonal für eine Wärmeplanung bereitstellen. Während Großstädte auf mehrere Angestellte aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen und teils auf Ansätze bereits vorhandener Energieplanung zurückgreifen können, müssen in kleinen Kommunen erst Stellen geschaffen werden.

Für eine Wärmeplanung muss jede Kommune innerhalb ihrer eigenen Gemarkungsgrenzen Wärmesenken, -quellen und -strategien zur Umsetzung definieren. Die Faktoren der Siedlungsdichte, vorhandener Freiflächen und der Landschaftsform beeinflussen dabei die Potenziale der Wärmeversorgungsoptionen aus erneuerbaren Energien. Die Bereitstellung der benötigten Wärmemenge seien laut Aussagen in den Interviews in manchen Kommunen nicht THG-neutral auf eigenem Gebiet zu erzeugen.

Um Kommunen die Wärmeplanung zu erleichtern, sollte ihnen Tools an die Hand gegeben werden, welche die Grundlage für eine strategische Wärmeplanung bilden, beispielsweise für die räumliche Beschreibung von Eignungsbereichen und die Planung von Maßnahmen zur Umsetzung der Pläne. Um vor allem kleinere und auf Grund ihrer persönlichen Voraussetzungen benachteiligten Kommunen in der Planung zu unterstützen, sollte die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) verstärkt in den Fokus genommen werden. Die Schaffung von Austauschplattformen und Koordinierungsstellen zur Förderung der IKZ kann in der Wärmeplanung einen entscheidenden Beitrag leisten, Potenziale und Kapazitäten zu bündeln, benachteiligte Kommunen zu unterstützen und Planungskonvois zu ermöglichen.

² Trapp, Jan Hendrik; Hanke, Stefanie; Riechel, Robert; Deffner, Jutta; Zimmermann, Martin; Melina Stein et al. (2019): Lebensqualität und Daseinsvorsorge durch interkommunale Kooperation. Ein Leitfaden für Kommunen in ländlich geprägten Regionen. Berlin: difu. Online verfügbar [HIER](#)

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT (IKZ)

IKZ findet in vielen Kommunen bisher noch zu wenig statt. Laut einer Studie des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV) liegt das u.a. an Sorgen um die Abbildung kommunaler Einzelinteressen, der Kompromissfindung, Konkurrenzsituationen und der fehlenden Bereitschaft, Kompetenzen und Souveränität an kooperierende Gebietskörperschaften abzugeben. Trotzdem wurde in der Studie das Potenzial der Weiterentwicklung der IKZ im Bereich der Energieversorgung bzw. regenerativer Energien betont (Porth et al., 2019)³.

UMGANG MIT DATEN UND FRAGEN DES DATENSCHUTZES

Grundlage für die Erstellung eines Wärmeplans ist eine Bestandsanalyse mit kartografisch erfassten Informationen über Wärmesenken (Gebäude- und Heizungsstruktur sowie Energieverbräuche). Die Potenzialanalyse dient der Schaffung einer Datengrundlage zu erneuerbaren Wärmequellen (Solarthermie, Geothermie, Abwärme, etc.). Die Bevölkerungsentwicklung in einer Region beeinflusst zusätzlich künftige gebietspezifische Energiebedarfe, wodurch langfristige Wärmeversorgungsoptionen dementsprechend anzupassen sind.

Die Verfügbarkeit von Bestandsdaten wurde von Kommunen als Schwerpunkt der Wärmeplanung erkannt, jedoch gebe es zahlreiche Probleme mit der Beschaffung und im Umgang mit Daten. Aus mangelndem Interesse stellen Energieversorger und Schornsteinfeger Daten oft nicht freiwillig zur Verfügung. Zudem sei die Herausgabe oft mit hohen Kosten verbunden und die Qualität der Daten unzureichend (z. B. Dopplungen, fehlende Verortung). Der von den Kommunen zu betreibende Aufwand, Daten zu beschaffen und diese aufzubereiten und auszuwerten sei demnach eine hohe Belastung. Zusätzlich erschweren Datenschutzvorgaben (Stichwort: Gebäude-Aggregation) die Nutzung der Daten (siehe Rechtliche Grundlagen, Hemmnisse und Handlungsvorschläge). Daten zu den Potenzialen seien nur in wenigen Kommunen ausreichend verfügbar (z. B. in Städten mit Wärmekatastern) und müssten meist unter hohem Aufwand durch Gutachten von externen Dienstleistern ermittelt werden.

Die Möglichkeit der gebäudescharfen Auswertung von Daten wird für eine sinnvolle Wärmeplanung notwendig. Dazu sollten die Dateneinhaber (Energieversorger und Schornsteinfeger) kostenneutral zur Herausgabe verpflichtet werden können, wie es in einigen Bundesländern in den Landesklimaschutzgesetzen bereits geregelt ist. Bezüglich der Datenübermittlung und -auswertung empfehlen sich zentrale Sammelstellen mit einheitlichem Datenformat,

sowie einheitliche Berechnungssysteme (z. B. für die CO₂-Bilanzierung und Wirtschaftlichkeit). Zur Auswertung der Daten und einem besseren Verständnis für die Entwicklung von Szenarien und der Festlegung von Eignungsbereichen für bestimmte Wärmeversorgungsoptionen sollte ein Planungsmodell dienen um von der Planung in die Umsetzung von Maßnahmen übergehen zu können.

WAHRNEHMUNG DER FÖRDERLANDSCHAFT & EIGNUNGSBEREICHE FÜR EINE WÄRMEPLANUNG

Die Fördermöglichkeiten für Wärmemaßnahmen auf EU, Bundes- und Länderebene sind umfangreich und zugleich für Kommunen unübersichtlich. Auch ergaben sich aus den Interviews einige Fehlanreize und Förderlücken. Es stellt sich zudem die Frage, ob Fördergelder räumlich besser gesteuert werden können um einzelne, in bestimmten Gebieten besser geeignete, Technologien wirtschaftlicher zu machen. Hierfür fehlt jedoch bisher ein konkretes Planungsmodell um nach der Verschneidung von Eignungsbereichen und Potenzialen eine solche räumlich gezieltere Förderung zu realisieren.

Laut Befragungen mangle es an Informationsmaßnahmen und zentralen Anlaufstellen, um vor allem kleine Kommunen auf ihre Möglichkeiten aufmerksam zu machen und bei der teils komplizierten Beantragung von Fördermitteln zu unterstützen. Ein Hauptanliegen war den Kommunen, auf die Notwendigkeit der langfristigen Förderung von Verwaltungspersonal aufmerksam zu machen. Förderprogramme für Verwaltungspersonal oder die Umsetzung von Maßnahmen (z. B. in der Bundesförderung für effiziente Gebäude) sehen oft eine Finanzierung für 2 Jahre vor, jedoch sind die Planungs- und Umsetzungszeiträume von einzelnen Projekten oft bei mehr als 5 Jahren anzusetzen (z. B. Geothermie). Bei der Auswahl wirtschaftlich geeigneter Energieträger in der Wärmeplanung ergebe sich ein Fehlanreiz in der Förderung fossiler Energieträger, da beispielsweise die Bewertung von Gas-BHKW-Anlagen mittels Primärenergiefaktoren im Gebäudeenergiegesetz zu positiv ausfalle und so als erneuerbare Energie klassifiziert wird. Probleme bestünden auch durch die fehlende Förderung von Großwärmepumpen sowie Wärmespeichern in einzelnen Privathaushalten. Auch Möglichkeiten der Kombination von Förderungen sind in der aktuellen Förderlandschaft kaum vorgesehen. Letztlich wurde häufig der zu geringe CO₂-Preis als Verzerrung in der indirekten Lenkung hin zu erneuerbaren Technologien gesehen.

Transparenz und Akzeptanz sind weitere wichtige Bausteine, um in der Wärmeplanung auch Bürgerinnen und Bürger mitzunehmen. Hier bestünden

³ Porth, Jan; Kurse, Kathrin Annika; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Interkommunale Zusammenarbeit als Reformansatz - der rheinland-pfälzische Weg. Hg. v. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV). Online verfügbar [HIER](#)

keine spezifischen Fördermöglichkeiten, weshalb größere Kommunen eigene Informationskampagnen durchführen und finanzieren. Für kleine ländliche Kommunen gestaltet sich dies jedoch schwieriger, obwohl gerade hier die gesellschaftliche Akzeptanz von Maßnahmen einen wichtigen Aspekt darstellt.

Tabelle 1:

Hemmnisse und Handlungsempfehlungen für eine Wärmeplanung.

HEMNISSE	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
KOMMUNALE RESSOURCEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN	
- Aktuell ungenügende Finanzierung von ausreichend Personal und ein absehbarer Fachkräftemangel in der kommunalen Verwaltung. - Kleine Kommunen sind in ihren Voraussetzungen zur Aufstellung und Umsetzung von Wärmeplänen benachteiligt. - Kleinere und städtische Kommunen sind in der kommunalen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien auf das regionale Umland angewiesen, jedoch findet eine überregionale Zusammenarbeit zwischen Kommunen selten statt.	- Kommunen muss ausreichend Finanzierung für geeignetes Verwaltungspersonal bereitgestellt werden (Bereitstellung durch Länder). - Kommunen muss ausreichend Vorbereitungszeit vor Einführung der Pflicht gegeben werden (Aufstellung von Personal- und Investitionsstrategien). - Planungsgemeinschaften und die interkommunale Zusammenarbeit müssen ermöglicht, gefördert und in der Organisation unterstützt werden (Energieagenturen, Koordinierungsstellen, Kompetenzzentren, Leitfäden).
DATENVERFÜGBARKEIT & DATENSCHUTZ	
- Die Beschaffung, Aufbereitung und Auswertung von Bestandsdaten sind eine große zeitliche, finanzielle und personelle Belastung für Kommunen. - Potenzialdaten zu Wärmequellen sind kaum flächendeckend vorhanden. - Die Datenherausgabe durch Energieversorger und Schornsteinfeger findet kaum freiwillig statt, es gibt häufig Probleme mit uneinheitlicher Datenqualität und -format.	- Die verpflichtende und kostenneutrale Herausgabe von Daten muss bundeseinheitlich geregelt werden. - Daten sollten zentral erfasst und gebäudespezifisch bereitgestellt werden. - Standardisiertes Datenformat und die Bereitstellung von Berechnungstools (Bilanzierung, Wirtschaftlichkeit). - Bereitstellung von Datenbanken zu Dienstleistern (z. B. Ingenieur- und Planungsbüros).
FÖRDERUNG & EIGNUNGSBEREICHE	
- Die Förderlandschaft ist unübersichtlich, Förderangebote oft nicht kombinierbar und Förderungen von Personal und Maßnahmen zum Teil nicht langfristig genug. - Bei Festlegung einer Untergrenze zur verpflichtenden Wärmeplanung erhalten kleine Kommunen keine Förderung.	- Kommunen bei der Suche und Antragsstellung für geeignete Förderprogramme unterstützen (z. B. Kompetenzzentren). - Bei der Finanzierung von Wärmeplänen sollten auch Kommunen außerhalb der Pflicht berücksichtigt werden (z. B. durch die Bildung von Planungskonvois).

3

RECHTLICHE GRUNDLAGEN, HEMMNISSE UND HANDLUNGSVORSCHLÄGE

Damit die Wärmeplanung ihr volles Potential entfalten kann, bedarf es leistungsfähiger rechtlicher Rahmenbedingungen. Ziele einer rechtlichen Ausgestaltung der Wärmeplanung sind zum einen die Förderung der Aufstellung von Wärmeplänen, indem die Reichweite einer etwaigen Aufstellungspflicht geklärt, notwendige Durchführungsschritte strukturiert und standardisiert sowie erforderliche Ermächtigungsgrundlagen und die Voraussetzungen für eine förderrechtliche Anknüpfung geschaffen werden. Wo dies erforderlich ist, sind zum anderen Umsetzungsinstrumente anzupassen, um die Umsetzung von Maßnahmen, die in Wärmeplänen vorgesehen sind, zu ermöglichen oder zu fördern. Erfahrungswerte aus den Kommunen sollten angemessen berücksichtigt werden.

AUFSTELLUNG VON WÄRMEPLÄNEN

KONSISTENTEN RECHTSRAHMEN FÜR DIE AUFSTELLUNG VON WÄRMEPLÄNEN SCHAFFEN

Für die Aufstellung von Wärmeplänen hat sich der Rechtsrahmen bislang primär auf Länderebene entwickelt. Nunmehr soll die Wärmeplanung aber durch die Bundesebene stärker einheitlich vorgegeben werden. Bei der Schaffung einer entsprechenden bundesgesetzlichen Regelung sollten einige Grundsätze beachtet werden.

Derzeit unterscheiden sich die in den Bundesländern geltenden Vorschriften hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs der Regelungen sowie des Regelungsorts. Zwar sind die Kommunen wegen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG bereits zur Aufstellung von Wärmeplänen berechtigt und in deren Gestaltung im Rahmen landesrechtlicher Vorgaben weitgehend frei. Dennoch ist ein konsistenter bundesweiter Rechtsrahmen der Wärmeplanung wünschenswert, um die Wärmeplanung als

verpflichtende Aufgabe auszugestalten und standardisierte Verfahren zu etablieren. Dabei wird insbesondere das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch den Bundesgesetzgeber zu beachten sein, das dem Bund eine unmittelbare Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen verbietet. Eine bundesgesetzliche Verpflichtung zur Wärmeplanung muss sich demnach an die Länder richten, die die Aufgabe dann den Kommunen übertragen können. Möglich sind zudem bundesrechtliche Anforderungen im Sinne einheitlicher Ziele, Arbeitsschritte und Inhalte der Wärmeplanung sowie ihrer Verabschiedung, welche dann ggf. bei der konkretisierenden Ausgestaltung der Wärmeplanung durch die Länder zu beachten sind. Erforderlich sind zudem schon aufgrund landesverfassungsrechtlicher Vorgaben Regelungen zur Deckung der mit der Wärmeplanung verbundenen Kosten, wenn die Aufgabe den Kommunen zugewiesen wird.

DATENERHEBUNG RECHTSSICHER AUSGESTALTEN

Um eine Wärmeplanung sinnvoll betreiben zu können, wird eine Vielzahl an Daten benötigt, welche größtenteils nicht bei den Kommunen liegen. Um sich die erforderlichen Daten beschaffen zu können, ist für die Kommunen eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Zwecke der Wärmeplanung erforderlich, wie sie in einzelnen Landesklimaschutzgesetzen, bspw. in Baden-Württemberg, bereits besteht. Bei der Datenerhebung und -verarbeitung sind dabei die Grenzen des Datenschutzrechts zu beachten. Insbesondere personenbezogene Daten sind wegen der europäischen Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) besonders geschützt. In der Praxis wird das Datenschutzrecht derzeit teilweise als Hemmnis bei der Datenerhebung und -verarbeitung für eine Wärmeplanung eingestuft. Zum Zwecke einer zügigen und effizienten kommunalen Wärmeplanung sollten deshalb die vorhandenen Spielräume der EU-DSGVO genutzt werden. Das bedeutet vor allem Informationspflichten gegenüber Betroffenen bei Datenerhebung und -verarbeitung zu reduzieren, soweit sie einer solchen Planung entgegenstehen oder deren organisatorischen Aufwand unverhältnismäßig steigern. Bisher werden diese Spielräume nicht in allen entsprechenden Landesgesetzen ausgenutzt. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre es

zudem sinnvoll, das Konkurrenzverhältnis von Datenschutz und Statistikgeheimnis in den entsprechenden Landesgesetzen aufzulösen.

FESTLEGUNG VON EIGNUNGSBEREICHEN ALS ELEMENT VON WÄRMEPLÄNEN

Die Festlegung sog. Eignungsbereiche in Wärmeplänen könnte nicht nur wertvolle Grundlage für weitere städteplanerische und ordnungsrechtliche Maßnahmen der Umsetzungsebene, sondern auch einen Anknüpfungspunkt für eine räumlich differenzierte Förderung von Wärmemaßnahmen bilden. Um dies zu leisten, müssen Eignungsbereiche als Festlegungsmöglichkeit definiert und die Voraussetzungen für ihre Festlegung geklärt werden. Eignungsbereiche könnten etwa räumlich bestimmte Gebiete umfassen, in denen eine oder verschiedene Wärmemaßnahmen in besonderer Weise zur Erreichung der mit dem Wärmeplan verfolgten Ziele geeignet sind. Gesetzliche Voraussetzung für ihre Festlegung könnte eine Abwägungsentscheidung auf Grundlage der bereits heute im Landesrecht vorgesehenen Bestands- und Potenzialanalysen für das Gemeindegebiet sein (vgl. § 7c Abs. 2 Nr. 1 und 2 KSG Baden-Württemberg; § 20 Abs. 4 KlimaG Niedersachsen; § 7 Abs. 3, Abs. 4 EWKG Schleswig-Holstein). Hierfür wäre zu klären, inwieweit neben technischen Gesichtspunkten auch Wirtschaftlichkeits- und ggf. soziale Gesichtspunkte in die Festlegung einfließen.



Laut Diskussionspapier des BMWK bestehen Überlegungen, Eignungsbereiche beispielsweise mit der Bundesförderung für effiziente Gebäude zu verknüpfen. Neben beihilferechtlichen Voraussetzungen, die sich je nach Fördergegenstand, Förderhöhe, Förderempfänger und dem Verhältnis zu anderen Förderprogrammen im Wärmesektor unterscheiden, wären hierbei insbesondere auch verfassungsrechtliche Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten. Von besonderer Bedeutung ist dies mit Blick auf die notwendigen Unschärfen der Abgrenzung der Eignungsbereiche, wie sie auf der strategischen Ebene der Wärmeplanung stattfinden. Insoweit sind bei der Verknüpfung der Eignungsbereiche mit Förderprogrammen auch mögliche Rückwirkungen auf den mit Wärmeplanungen verbundenen Aufwand zu berücksichtigen, soweit gerade deren so erzeugte Förderrelevanz vertiefende Untersuchungen verlangt.

UMSETZUNG VON WÄRMEPLÄNEN

Für die Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung, d. h. insbesondere zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die in einem Wärmeplan festgelegten Maßnahmen und die Durchführung einzelner Maßnahmen selbst, müssen teilweise neue Instrumente geschaffen und teils bereits vorhandene Instrumente angepasst werden.

WESENTLICHE INHALTE GESETZLICHER REGELUNGEN ZUR KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG

- Standardisierung von Zielen der Wärmeplanung, notwendiger Arbeitsschritte zur Aufstellung von Wärmeplänen, ihrer Inhalte und Form.
- Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung der für die Wärmeplanung notwendigen Daten.
- Definition von und Anforderungen an die Festlegung von Eignungsbereichen als Grundlage für eine räumlich differenzierte Förderung von Wärmemaßnahmen.
- Regelungen zur Deckung der für die Wärmeplanung anfallenden Kosten.

INSTRUMENTE DES ALLGEMEINEN STÄDTEBAURECHTS

Bei den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts sind kommunale Wärmepläne bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen bereits nach geltendem Recht als ein Abwägungsbelang des § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen. Der Verzicht darauf, die räumlichen Voraussetzungen für bestimmte im Wärmeplan einer Gemeinde vorgesehene Maßnahmen zu schaffen, ist dadurch nicht ausgeschlossen, bedarf aber der abwägenden Rechtfertigung. Zwar ist eine klare und allgemeine

Zuordnung (der Inhalte) kommunaler Wärmepläne zu bestimmten Abwägungsbelangen, die in § 1 Abs. 6 BauGB ausdrücklich benannt sind, nicht zuletzt aufgrund der aktuell noch unterschiedlichen Ausgestaltungen kommunaler Wärmepläne in den Ländern nicht möglich. Beeinträchtigt wird hierdurch jedoch allein die Appellfunktion der Regelung gegenüber den kommunalen Planungsträgern und nicht die Berücksichtigungsfähigkeit der Wärmepläne an sich. Eine bundesgesetzliche Klärung könnte dies adressieren und beispielsweise eine eindeutige Einordnung der Wärmeplanung als Umweltfachplanung zum Belang des § 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB ermöglichen. Auf Grundlage der Kataloge an Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BauGB bzw. § 9 Abs. 1 BauGB lassen sich sodann schon heute verschiedene wärmeversorgungsbezogene Inhalte im Flächennutzungsplan und Bebauungsplan umsetzen und auf diesem Weg Flächensicherung für Wärmemaßnahmen betreiben. Eine Verpflichtung zur Umsetzung der Wärmemaßnahmen erwächst hieraus aufgrund des Charakters solcher Ausweisungen als Angebotsplanung regelmäßig jedoch nicht.

Zwar ist die Schaffung von Verpflichtungen dem Städtebaurecht nicht gänzlich fremd. Über das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) lässt sich eine Verpflichtung zur Umsetzung einzelner Maßnahmen auch im Städtebaurecht erreichen. Voraussetzung ist hier jedoch eine vorangehende Vereinbarung mit einem Investor. Auch im Rahmen der Angebotsplanung gehen zudem einzelne Festsetzungen in Richtung von Verpflichtungen, indem etwa bei einer baulichen Nutzung bestimmte Maßgaben (Heizstoffverwendungsverbot, Solar-Nutzungspflicht) aufgegeben werden. Soweit diese vereinzelt Möglichkeiten nicht durch spezifische Verpflichtungen des Ordnungsrechts, etwa des Gebäudeenergiegesetzes, ergänzt werden, wird es jedoch auf die freiwillige Umsetzung durch Bauherren und Hauseigentümer und gegebenenfalls die Anreizung von Umsetzungsmaßnahmen ankommen.

POTENZIAL DES ALLGEMEINEN STÄDTEBAURECHTS ZUR UMSETZUNG KOMMUNALER WÄRMEPLÄNE

- Das allgemeine Städtebaurecht verlangt schon in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht nur die Berücksichtigung kommunaler Wärmepläne, sondern eröffnet auch verschiedene Möglichkeiten der Flächensicherung für spezifische Wärmemaßnahmen.
- Durch den vorherrschenden Charakter einer Angebotsplanung sind städtebauliche Planungen in der Regel nicht auf eine verpflichtende Umsetzung von Maßnahmen ausgerichtet. Die Umsetzung erfolgt vielmehr regelmäßig freiwillig. Eine finanzielle Anreizung kann gerade dort sinnvoll sein, wo eine Verpflichtung nicht ordnungsrechtlich hergestellt wird.

INSTRUMENTE DES BESONDEREN STÄDTEBAURECHTS

Über den Ansatz der Freiwilligkeit des allgemeinen Städtebaurechts hinaus kennt das besondere Städtebaurecht zudem Eingriffsmöglichkeiten, mit deren Hilfe Eigentümer zur Umsetzung wärmebezogener Maßnahmen verpflichtet werden können. Die Möglichkeit auch mittels Zwang bestimmte Maßnahmen durchzusetzen, ist dem Umstand geschuldet, dass mit dem besonderen Städtebaurecht stets konkrete städtebauliche Ziele verfolgt werden, die gebündelt und in relativ kurzen Zeiträumen erreicht werden sollen.

Gerade auch unter Berücksichtigung dieser Zielrichtung kann das besondere Städtebaurecht einen Beitrag zur Umsetzung kommunaler Wärmepläne leisten. Zwar ermöglicht keines der gegenwärtig gesetzlich ausgestalteten Instrumente eine flächendeckende, vollständige Umsetzung kommunaler Wärmepläne. Für eine quartiersbezogene Umsetzung kommunaler Wärmepläne in einzelnen Quartieren, die besonders gravierende energetische Missstände aufweisen, können Instrumente des besonderen Städtebaurechts hingegen genutzt werden. Grundsätzlich eignen sich insbesondere die Instrumente der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 136 ff. BauGB) sowie der Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a-d BauGB) für die Umsetzung kommunaler Wärmepläne. Beide Instrumente eröffnen zudem grundsätzlich auch den Zugang zu Städtebaufördermitteln aus den Städtebauförderprogrammen. Derzeit liegt der Fokus dieser Programme jedoch nicht auf energetischen oder Klimaschutzbezogenen, sondern auf anderen Themen. Das Instrument der Stadtumbaumaßnahme ist geprägt durch eine grundsätzlich konsensuale Vorgehensweise, das die verbindliche Umsetzung über städtebauliche Verträge sicherstellt. Daraus folgt, dass dieses Instrument vor allem in Quartieren zum Einsatz kommen kann, in denen seitens der Eigentümer eine Bereitschaft zur Durchführung entsprechender Maßnahmen besteht.

Sanierungsmaßnahmen ermöglichen im Vergleich zum Instrument der Stadtumbaumaßnahme hingegen weitergehend einseitige Eingriffe durch die Gemeinde. Mit diesem Instrument wird gleichzeitig die Tür zu erheblichen steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten (§ 7h EStG) für private Hauseigentümer, die energetische Sanierungen vornehmen, geöffnet. Hierdurch kann die Umsetzung entsprechender Maßnahmen begünstigt werden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach Art. 165 ff. BauGB sowie Maßnahmen der sozialen Stadt nach § 171e BauGB dienen wiederum der Neuentwicklung eines Gebiets bzw. der Beseitigung vornehmlich sozialer Missstände und bieten sich daher weniger für die Umsetzung kommunaler Wärmepläne an.

BEGRENZTE ANWENDBARKEIT VON INSTRUMENTEN DES BESONDEREN STÄDTEBAURECHTS

Insbesondere städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen können grundsätzlich für eine Umsetzung kommunaler Wärmepläne in einzelnen Quartieren genutzt werden. Andere Instrumente des besonderen Städtebaurechts bieten hierfür allenfalls am Rande Anwendungsmöglichkeiten

Gleichwohl können auch im Rahmen dieser Instrumente Aspekte des Klimaschutzes und damit Inhalte kommunaler Wärmepläne Berücksichtigung finden.

Private Initiativen zur Stadtentwicklung, wie sie mit § 171f BauGB ermöglicht werden, haben grundsätzlich das Potenzial, einen Beitrag zur Umsetzung kommunaler Wärmepläne zu leisten. § 171f BauGB enthält allerdings lediglich eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder, die es ihnen gestattet, entsprechende Regelungen im Landesrecht zu schaffen. Auch wenn solche Regelungen wie z. B. in Rheinland-Pfalz und Hamburg erlassen wurden, setzt der Gebrauch dieses Instrument im nächsten Schritt aber ein hohes Maß an Bürgerengagement voraus, wodurch der Einsatz dieses Instruments zur Umsetzung kommunaler Wärmepläne erheblich begrenzt sein dürfte.

SONSTIGE INSTRUMENTE, WELCHE TEILWEISE ZUR UMSETZUNG VON (EINZEL-) MAßNAHMEN DER WÄRMEPLÄNE GEEIGNET SIND

ÜBERBLICK

- Städtebauliche Verträge gem. Art. 11 Abs. 1 S. 2 BauGB bzgl.
 - Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung sowie Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (Art. 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB)
 - Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (Art. 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB)
- Anschluss- und Benutzungszwang auf Grundlage landesrechtlicher (Gemeindeordnung, Klimaschutzgesetz) oder bundesrechtlicher (Art. 109 GEO) Ermächtigungsgrundlage
- Selbstverpflichtung der Gemeinde, z. B. Gemeinderatsbeschluss



Stiftung Umweltenergierecht

Die Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende

Die **Stiftung Umweltenergierecht** ist eine gemeinnützige außeruniversitäre Forschungseinrichtung, die sich mit dem Rechtsrahmen der Energiewende beschäftigt. Neues Recht ist bei der Energiewende die zentrale Voraussetzung dafür, dass technische Innovationen umgesetzt werden, der Ausbau der erneuerbaren Energien zügig voranschreitet und die erforderlichen Systemveränderungen erfolgen. Daher wurde die Stiftung Umweltenergierecht am 1. März 2011 in Würzburg als unabhängige rechtswissenschaftliche Zukunftswerkstatt für den Rechtsrahmen der Energiewende gegründet. Die Würzburger Rechtswissenschaftler gehen der Frage nach, wie sich der Rechtsrahmen verändern muss, damit die energie- und klimapolitischen Ziele erreicht werden. Die Forschungseinrichtung finanziert sich über Spenden, Zustiftungen und Fördermittel.



adelphi ist eine unabhängige Denkfabrik und führende Beratungseinrichtung für Klima, Umwelt und Entwicklung. Unser Auftrag ist die Stärkung von Global Governance durch Forschung, Beratung und Dialog. Wir bieten Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren maßgeschneiderte Lösungen für nachhaltige Entwicklung und unterstützen sie dabei, globalen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen.

Unsere rund 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten hochqualifizierte, interdisziplinäre Forschungsarbeit und bieten strategische Politikanalysen und -beratung sowie Beratungen für Unternehmen an. Wir ermöglichen politischen Dialog und führen weltweit Trainingsmaßnahmen für öffentliche Einrichtungen und Unternehmen durch, um sie beim Erwerb von Kompetenzen zur Bewältigung des transformativen Wandels zu unterstützen. Seit 2001 haben wir weltweit mehr als 800 Projekte in den folgenden thematischen Bereichen implementiert: Klima, Energie, Ressourcen, Green Economy, Sustainable Business, Green Finance, Frieden und Sicherheit, Internationale Zusammenarbeit und Urbane Transformation.



Prof. Dr. Jürgen Knies

Vor seinem Ruf an die Hochschule Bremen sammelte Jürgen Knies unter anderem am Oldenburger Institut für Informatik (OFFIS e.V.), am Institut für Rohrleitungsbau (iro GmbH) sowie an der Jade Hochschule (Verbundprojekt ENaQ „Energetisches Nachbarschaftsquartier Fliegerhorst Oldenburg“) Berufserfahrung. Die Kombination aus den Bereichen Erneuerbare Energien und Raumplanung stand dabei stets im Fokus seiner Arbeit. Seit 01/2020 vertritt er in der Fakultät 2 „Architektur, Bau und Umwelt“ an der Hochschule Bremen das Lehrgebiet „Infrastrukturplanung umwelt- und energietechnischer Anlagen“, namentlich in den Studiengängen Umwelttechnik und Zukunftsfähige Energie- und Umweltsysteme. Aktuell ist Herr Knies sowohl in den Forschungsprojekten „WärmewendeNordwest“ und „hyBit. Hydrogen for Bremen’s industrial Transformation“ als auch in der Arbeitsgruppe „Wärme“ der norddeutschen Energieforschungsverbünde tätig.