

STELLUNGNAHME IM RAHMEN DER LÄNDER- UND VERBÄNDEANHÖRUNG

Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Wärmeplanungsgesetzes

Die Stiftung Klimaneutralität begrüßt das Ziel der Novelle, kleine Kommunen bei der Wärmeplanung zu entlasten. Die in § 22a vorgesehene kleine Wärmeplanung adressiert ein reales Vollzugsproblem und schafft für rund 9.755 Gemeinden mit 15.000 Einwohnern oder weniger ein praktikables Verfahren. Die Reduktion des Erfüllungsaufwands um durchschnittlich 27 Prozent, in der Spitze um bis zu 80 Prozent, hilft denjenigen Kommunen, die sonst die gesetzliche Frist Mitte 2028 nicht einhalten können.

Die Novelle greift aber wesentliche strukturelle Schwächen, die sich in der bisherigen Planungspraxis zeigen und auch weiterhin für alle Kommunen relevant sind, nicht auf. Die Stiftung Klimaneutralität sieht Nachbesserungsbedarf in fünf Punkten:

- Erstens fehlt der kleinen Wärmeplanung eine verbindliche Mindestmethodik, ohne die die Vergleichbarkeit der Wärmepläne für rund 90 Prozent der Gemeinden verloren geht.
- Zweitens bleibt die Wärmeplanung blind für sozio-ökonomische Strukturfragen, die für den Erfolg der Wärmeplanung von höchster Relevanz sind.
- Drittens untergraben die neu eingeführten Prüfgebiete für Wasserstoff- und Methanetze die Orientierungsfunktion der Wärmeplanung. Gerade auch mit Blick auf die Planungssicherheit der Bürgerinnen und Bürger in Gebieten mit ökonomisch nicht mehr tragfähigen Gasverteilnetzen.
- Viertens fehlen verbindliche Fristen für die Auflösung unvermeidbarer Prüfgebiete.
- Fünftens benennt die Wärmeplanung keine konkreten Aufgabenträger für den Bau und Betrieb von Wärmenetzen, so dass auch ausgewiesene Wärmenetzgebiete oft nicht in die Umsetzung kommen.

Die folgenden Abschnitte legen die einzelnen Punkte dar und schließen mit konkreten Änderungsvorschlägen.

1. Vereinfachung für kleine Kommunen mit verbindlicher Planungsmethodik und standardisierter Planungsgrundlage verbinden

Die Stiftung Klimaneutralität teilt die Einschätzung, dass die geltende Wärmeplanung für kleine Kommunen mit begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen eine Überforderung darstellen kann. Die kleine Wärmeplanung nach § 22a ist daher als pragmatischer Beitrag zur fristgerechten flächendeckenden Planung zu begrüßen. Der Verzicht auf Energieverbrauchs- und Schornsteinfegerdaten reduziert den Aufwand spürbar und trägt der Tatsache Rechnung, dass in kleinräumigen Strukturen die dezentrale Versorgung in aller Regel die Standardlösung sein wird. Davon unabhängig bleibt es sinnvoll, dass jede Kommune sich strategisch mit den Fragen der Wärmewende vor Ort beschäftigt und die Bürgerinnen und Bürger kommunikativ einbindet.

Die geplante Vereinfachung verschiebt jedoch den methodischen Schwerpunkt der Wärmeplanung erheblich. [Eine Analyse der Stiftung Klimaneutralität von 15 abgeschlossenen Wärmeplanungen aus acht Bundesländern](#) zeigt, dass die Auslegung zentraler Planungskriterien schon heute stark variiert, insbesondere bei der Ausweisung von Prüfgebieten: Einzelne Kommunen verzichten ganz auf Prüfgebiete, andere weisen bis zu 35 Prozent ihrer Haushalte als Prüfgebiet aus.

Mit dem Wegfall der §§ 14 bis 22 für kleine Kommunen wächst diese Heterogenität weiter. Für den Großteil der Planungsfläche fehlt dann jede strukturierte Auseinandersetzung mit Versorgungsalternativen. Die methodische Vergleichbarkeit der Wärmepläne wird weiter geschwächt und es droht ein Bedeutungs- und Akzeptanzverlust des gesamten Instruments.

Die Stiftung empfiehlt deshalb, die kleine Wärmeplanung mit einer einfachen, verbindlichen **Mindestmethodik für die Plausibilitätsabschätzung** zu unterlegen. Diese muss klare verbindliche Schwellenwerte für Wärmelinien-dichten, Wärmebedarfsdichten oder Bebauungsstrukturen enthalten, ab denen Versorgungsgebiete auszuweisen sind. Für einen nachvollziehbaren Vergleich der Wirtschaftlichkeit verschiedener Versorgungslösungen sollte diese Methodik auf den Vorgaben des Technikkatalogs aufbauen.

Um den Erfüllungsaufwand für Kommunen unter 15.000 Einwohnern dennoch niedrig zu halten, sollte über den nach § 24 Abs. 4 vorgesehenen Datenraum Wärmeplanung eine bundesweit einheitliche **Vorabauswertung als standardisierte Planungsgrundlage** bereitgestellt werden. Diese erfolgt auf Basis der verfügbaren Daten zu Wärmebedarfen, Bebauungsstruktur und Wärmelinien-dichten. Diese Planung kann von Kommunen übernommen oder verfeinert und angepasst werden. Die Kombination aus zentral bereitgestellter Vorauswertung und verbindlicher Mindestmethodik hält den Aufwand für die einzelne Kommune gering und sichert gleichzeitig die Vergleichbarkeit der Pläne.

Nach § 24 Abs. 1 kann durch Landesrecht festgelegt werden, dass die Kommune den fertigen Wärmeplan einer landesrechtlich bestimmten Stelle anzeigen muss. Diese Kann-Regelung sollte zu einer **Verpflichtung weiterentwickelt** werden, verbunden mit einer Prüfung der Planungsmethodik und der verwendeten Planungsparameter. Eine solche Nachprüfung sichert eine bundesweit einheitliche Mindestqualität der Wärmepläne, ohne in die kommunale Planungshoheit einzugreifen, da sie ausschließlich auf die Einhaltung der Prozessvorgaben abzielt.

2. Sozio-ökonomische Daten gehören in die Wärmeplanung

[Analysen des Sozial-Klimarats](#) und die Auswertung der Stiftung Klimaneutralität von 15 abgeschlossenen kommunalen Wärmeplanungen mit zusammen **650.000 Haushalten** zeigen, dass eine rein technisch-ökonomisch angelegte Gebietseinteilung systematisch an den Lebensrealitäten der betroffenen Haushalte vorbeigeht. In den ausgewiesenen dezentralen Versorgungsgebieten der betrachteten Wärmeplanungen leben z. B. im Durchschnitt **45 Prozent der Haushalte zur Miete** und entscheiden damit nicht selbst über die Investition in eine neue Heizung. Sie sind von den Entscheidungen ihrer Vermieter abhängig. Eigentümer von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern stehen vor einem hohen Koordinationsaufwand in der Wohnungseigentümergeinschaft, prekären Eigentümern in älteren Häusern fehlt das Kapital für die selbstständige Sanierung. Eine Wärmeplanung, die nur die techno-ökonomische Dimension in den Blick nimmt, übersieht diese zentralen Fragen für die praktische Umsetzung.

Die Festlegung einer Gebietseinteilung markiert den Ausgangspunkt, nicht den Abschluss der Wärmewende. Mieter-Vermieter-Konstellationen und Wohnungseigentümergeinschaften brauchen koordinierte Prozesse, prekäre Eigentümer benötigen weitergehende Unterstützung als die regulären Förderprogramme bieten. Ohne sozio-ökonomische Daten bleibt die Wärmeplanung blind für diese Strukturen.

Die Stiftung Klimaneutralität empfiehlt, das Wärmeplanungsgesetz um eine **sozio-ökonomische Ziel-dimension** zu ergänzen. Sozio-ökonomische Aspekte sollten neben Wärmegestehungskosten, Realisierungsrisiken, Versorgungssicherheit und kumulierten Treibhausgasemissionen in § 18 Abs. 1 WPG als gleichberechtigtes Kriterium aufgenommen werden. Die planungsverantwortliche Stelle wird verpflichtet, eine sozio-ökonomische Betrachtung der Haushalte vorzunehmen und die Ergebnisse in die Gebietseinteilung einzubeziehen. Die Verpflichtung kann so gestaltet werden, dass sie nicht im laufenden Prozess greift, sondern bei der Fortschreibung der vorhandenen Planungen, damit der Prozess nicht verzögert wird.

Sozio-ökonomische Daten liegen vielen Kommunen bereits vor oder sind über etablierte Anbieter mit vertretbarem Aufwand verfügbar. Sie können auf Baublockebene bereitgestellt werden, ohne den Datenschutz zu gefährden. Gerade in der kleinen Wärmeplanung nach § 22a ließe sich eine sozio-ökonomische Betrachtung mit geringem Aufwand integrieren. Die Wärmeplanung gewinnt dadurch an Relevanz für die Akteure vor Ort, weil auch jenseits der Frage, ob ein Wärmenetz möglich ist, die zentralen Fragen für die örtliche Umsetzungsstrategie diskutiert werden.

Sozio-ökonomische Analysen sind zugleich ein zentrales Mittel für die Abschätzung des notwendigen Fördervolumens in der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG). Die Aggregation der Wärmepläne über alle Kommunen kann so langfristig eine deutlich bessere Grundlage für die strategische Fördermittelplanung des Bundes schaffen.

3. Falsche Signale durch die Ausweisung von Prüfgebieten vermeiden

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Konstruktion der Prüfgebiete, die sich in der kleinen Wärmeplanung nach § 22a entweder auf Wärmenetzgebiete, Wasserstoffgebiete oder Versorgungsnetze mit grünem Methan beziehen. Ohne spezifische Vorgaben besteht für Kommunen der Anreiz, Unsicherheiten häufiger über die Prüfgebiets-Kategorie aufzulösen, statt in einem aufwändigeren Verfahren eindeutige Festlegungen zu treffen. Die Orientierungsfunktion der kommunalen Wärmeplanung wird dadurch geschwächt. Hauseigentümer in Prüfgebieten können keine fundierten Investitionsentscheidungen treffen, wenn unklar bleibt, ob und wann ein Anschluss an ein Wärme-, Wasserstoff- oder Methanetz kommt. Unabhängig von der Ausweisung als Prüfgebiet ist mit der Abwanderung finanziell handlungsfähiger Haushalte aus dem Gasnetz zu rechnen, weil Wärmepumpen sich zur günstigeren Versorgungsform entwickeln. Im Netz verbleiben jene Haushalte, die nicht ausweichen können: Mieter, Eigentümer ohne Investitionskapital und Wohnungseigentümergeinschaften ohne Mehrheitsfähigkeit. Den Eigentümern in den ausgewiesenen Prüfgebieten fehlt für die Dauer des Prüfzeitraums eine belastbare Investitionsgrundlage, während die Stranded-Asset-Risiken einer nicht realisierten Umwidmung über Netzentgelte oder öffentliche Mittel sozialisiert werden.

Die Stiftung Klimaneutralität empfiehlt, in der kleinen Wärmeplanung **keine Prüfgebiete für gasförmige Energieträger** auszuweisen, da die ökonomische Logik netzgebundener Verteilinfrastrukturen für Gase gegen sie spricht. Gasverteilnetze sind durch hohe Fixkosten und niedrige variable Kosten gekennzeichnet. Schrumpft die Nutzerbasis, tragen die verbleibenden Haushalte einen wachsenden Anteil dieser Fixkosten. Die Netzentgelte steigen, und der Ausstiegsanreiz für die verbleibenden Haushalte wächst weiter.

Eine technologische Umwidmung des Netzes ändert daran nichts. Die Fixkosten fallen unabhängig davon an, ob zukünftig Erdgas, Biomethan oder Wasserstoff durchgeleitet wird. Die Ertüchtigung für Wasserstoff wird im Regelfall sogar zu höheren Kosten führen. Die mit der KANU-2.0-Festlegung der Bundesnetzagentur ermöglichten verkürzten und degressiven Abschreibungen verschärfen diese Herausforderungen. Gleichzeitig verpflichten die EU-Gasbinnenmarkttrichtlinie und die laufende EnWG-Novelle Betreiber von Gasverteilnetzen zu einer Stilllegungsplanung ihrer Netze, da diese zunehmend unwirtschaftlich werden.

Die fehlende Marktreife der gasförmigen Optionen in der Gebäudewärme spricht insgesamt gegen die Ausweisung entsprechender Prüfgebiete, da ihre Realisierung ökonomisch unwahrscheinlich ist: Für klimaneutralen Wasserstoff in der Wohnraumheizung existiert kein funktionierender Markt mit belastbarer Preishistorie. Die Preisbildung hängt von Kernnetzanschluss, globaler Verfügbarkeit und Importinfrastruktur ab. Biomethan ist mengenseitig dauerhaft begrenzt und gegenüber fossilem Erdgas teuer. Mit Strom betriebene Wärmepumpen stehen demgegenüber als marktreife Alternative bereit.

Die kommunale Wärmeplanung sollte sich auf zwei Gebietskategorien stützen: **Wärmenetzgebiete** mit klarer Realisierungsperspektive und konkretem Aufgabenträger sowie **Gebiete für die dezentrale Versorgung** mit erneuerbaren Einzeltechnologien.

4. Unvermeidbare Prüfgebiete an klare Fristen knüpfen

Sollte eine eindeutige Zuordnung zu einer zentralen oder dezentralen Versorgung zum Zeitpunkt der Erstaufstellung des Wärmeplans nicht möglich sein, empfiehlt die Stiftung Klimaneutralität, § 22a um eine **verbindliche Frist für die abschließende Klärung** des Versorgungstyps in Prüfgebieten zu ergänzen. Diese Frist endet spätestens mit der in § 25 Abs. 1 Satz 1 WPG festgelegten ersten Fortschreibung des Wärmeplans. Eine zeitlich unbegrenzte Option, ein Teilgebiet zukünftig vielleicht doch mit Gasen zu versorgen, verfestigt einen planerischen Schwebezustand. Sie sozialisiert die Risiken bei jenen Haushalten, die ohnehin am wenigsten ausweichen können, und verzögert die Investitionsentscheidungen aller übrigen Eigentümer ohne klärende Wirkung.

Die Stilllegungspläne der Gasverteilnetzbetreiber müssen nach der EU-Gasbinnenmarkttrichtlinie erstellt werden, da Gasverteilnetze zunehmend unwirtschaftlich werden. Spätestens mit Abschluss der Stilllegungsplanung durch den Netzbetreiber kann ein Wärmeplan kein Prüfgebiet für eine Versorgung mit Gasen mehr ausweisen. Es muss daher verpflichtend geregelt werden, dass die **Gasnetzwicklungspläne** bei der abschließenden Klärung der verbleibenden Prüfgebiete zu berücksichtigen sind.

5. Benennung konkreter Aufgabenträger

Die zentrale Schwäche des bestehenden Wärmeplanungsgesetzes ist die fehlende Überleitung der Planung in verlässliche Umsetzungsplanungen. § 23 Abs. 4 stellt explizit fest, dass der Wärmeplan keine rechtliche Außenwirkung besitzt und keine einklagbaren Rechte oder Pflichten begründet. Die Novelle hält an dieser Konstruktion unverändert fest. Auch § 20 zur Umsetzungsstrategie bleibt nach dem vorliegenden Entwurf unverändert. Damit liefert die Wärmeplanung das Bild einer möglichen Versorgungsstruktur, ohne die Akteure zu benennen, die diese Struktur tatsächlich aufbauen sollen.

Die Folgen dieser Lücke werden in der Planungspraxis sichtbar. Sinnvolle technologische Optionen werden in der aktuellen Struktur nicht realisiert. Hinzu kommt eine Tendenz zum sogenannten Cherry-Picking: Einzelne private Akteure sichern sich gezielt die wirtschaftlich attraktivsten Versorgungsgebiete, während sanierungsbedürftige oder dünner besiedelte Quartiere ohne Anbieter bleiben. Die Querfinanzierung weniger rentabler Gebiete entfällt damit, und die Unsicherheit der Eigentümer in diesen Quartieren wächst.

Die Stiftung Klimaneutralität empfiehlt deshalb, § 20 WPG so anzupassen, dass die Umsetzungsstrategie für Wärmenetzgebiete und Prüfgebiete **konkrete Aufgabenträger** der Umsetzung benennt. Dies kann durch eine Pflicht zur Erklärung der zuständigen Stadtwerke, eines Wärmenetzbetreibers oder einer kommunalen Eigengesellschaft erfolgen. Wo eine solche Erklärung nicht erreicht wird, sollte die Kommune verpflichtet werden, dies zu dokumentieren und Alternativen aufzuzeigen. Auf diese Weise behält die Wärmeplanung ihre Funktion als strategische Fachplanung, gewinnt aber an Umsetzungsorientierung.

In Prüfgebieten mit hohem Anteil vulnerabler Haushalte sollte die Wärmenetzoption auch dann geprüft werden, wenn sie betriebswirtschaftlich grenzwertig ist. Die volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten einer scheiternden dezentralen Wärmewende in diesen Quartieren übersteigen die Mehrkosten einer Netzlösung in der Regel deutlich. Die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) sollte diese Logik abbilden und einen Förderbonus für Wärmenetzgebiete vorsehen, für die im Rahmen der Wärmeplanung eine konkrete Umsetzungsstrategie ausgearbeitet wurde.

Um den Business Case für Wärmenetzgebiete zusätzlich zu stärken, sollte die **BEG-Förderung** langfristig an die Ausweisung von Wärmenetzgebieten gekoppelt werden. In Gebieten mit geplantem Wärmenetz entfällt für sinnvoll anschließbare Gebäude die Förderung von Einzelheizungen. Der kommunale Wärmeplan ist ein tauglicher Anknüpfungspunkt für die Vergabe von Fördermitteln. Die Sachgerechtigkeit ergibt sich aus der Zielkongruenz: Wärmeplanung und Förderprogramme verfolgen beide die Klimaschutzziele im Wärmesektor.

6. Konkrete Änderungsvorschläge

Die Stiftung Klimaneutralität schlägt vor, den Entwurf in den folgenden fünf Punkten nachzubessern:

1. Für die kleine Wärmeplanung nach § 22a sollte eine einfache, verbindliche Mindestmethodik zur Plausibilitätsabschätzung auf Grundlage des Technikkatalogs vorgegeben werden. Ergänzend sollte der Bund eine standardisierte Vorabauswertung auf Basis verfügbarer Daten zentral bereitstellen. Die landesrechtliche Anzeigepflicht nach § 24 Abs. 1 sollte in eine verpflichtende Methodiküberprüfung umgewandelt werden.
2. Das Wärmeplanungsgesetz sollte um eine sozio-ökonomische Zieldimension in § 18 Abs. 1 ergänzt werden, mit einer entsprechenden Erweiterung der Anlage 1 um sozio-ökonomische Haushaltsdaten auf Baublockebene.
3. Der § 22a sollte so angepasst werden, dass in der kleinen Wärmeplanung keine Prüfgebiete für Wasserstoff- oder Methanetze ausgewiesen werden können. Die Wärmeplanung stützt sich auf zwei Gebietskategorien: Wärmenetzgebiete und Gebiete für die dezentrale Versorgung.
4. Der § 22a sollte um eine verbindliche Frist für die abschließende Klärung unvermeidbarer Prüfgebiete erweitert werden. Diese Frist ist an die erste Fortschreibung des Wärmeplans zu knüpfen, und die Gasnetzentwicklungspläne sind verpflichtend einzubeziehen.
5. In § 20 sollte die Pflicht zur Benennung konkreter Aufgabenträger für Maßnahmen in Wärmenetzgebieten aufgenommen werden. Flankierend sollten BEW und BEG stärker an die Ergebnisse der Wärmeplanung gekoppelt werden, um die Umsetzungswirkung zu stärken.

ANSPRECHPARTNER

Dr. Marian Jacobs

Senior Advisor

marian.jacobs@stiftung-klima.de

HERAUSGEBERIN

Stiftung Klimaneutralität

Unter den Linden 42

10117 Berlin

www.stiftung-klima.de