



Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Littenstraße 10 | 10179 Berlin | T: +49 (0)30 20613250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org  
Repräsentanz in Brüssel: 3, rue du Luxembourg | 1000 Brüssel, Belgien | T: +32 (0)2 5501610

## Stellungnahme des DV zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wärmeplanungsgesetzes

*erarbeitet von der AG Energie des Deutschen Verbands für  
Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV)*

*Berlin, 6. Mai 2026*



## Ausgangslage und Zielsetzung der Novelle

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV) begrüßt grundsätzlich das Ziel des Referentenentwurfs, die kommunale Wärmeplanung weiterzuentwickeln und ihre praktische Umsetzung zu erleichtern. Die kommunale Wärmeplanung stellt ein zentrales strategisches Instrument der Wärmewende dar. Sie soll Kommunen in die Lage versetzen, tragfähige Transformationspfade für ihre Wärmeversorgung zu entwickeln, Investitionsentscheidungen zu strukturieren und Akteure vor Ort Orientierung zu geben. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, bestehende rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen und Verfahren dort zu vereinfachen, wo sie bislang unnötig komplex oder schwer handhabbar waren.

Positiv zu bewerten sind insbesondere die **Klarstellungen zur Datennutzung**. Die rechtliche Absicherung der Erhebung und Nutzung von Wärmebedarfs- und -verbrauchsdaten sowie deren Weiterverwendung für Fortschreibungen und Umsetzungsphasen stellt einen wichtigen Schritt dar, um Planungsprozesse zu beschleunigen und Rechtsrisiken zu reduzieren. In der bisherigen Praxis haben gerade datenschutzrechtliche Unsicherheiten häufig zu Verzögerungen oder zu stark vorsorglichen, fachlich nicht immer notwendigen Einschränkungen geführt. Die vorgesehenen Anpassungen leisten hier einen wichtigen Beitrag zu mehr Planungssicherheit.

Gleichzeitig **verändert der Referentenentwurf die Systematik der Wärmeplanung in relevanten Punkten**. Diese Änderungen sind aus Sicht des DV nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten zu bewerten, sondern müssen an ihrem **Beitrag zur langfristigen Steuerungsfähigkeit der Wärmewende** gemessen werden.

## Keine Schwächung der Wärmeplanung als strategisches Steuerungsinstrument durch die „kleine Wärmeplanung“

Die kommunale Wärmeplanung ist weit mehr als eine formale Pflichtaufgabe. Auch wenn ihre Ergebnisse rechtlich nicht unmittelbar verbindlich sind, entfaltet sie in der Praxis eine erhebliche faktische Wirkung. Wärmepläne geben Investitionssignale an Energieversorger, Wohnungswirtschaft und private Gebäudeeigentümer:innen, sie beeinflussen Entscheidungen zum Aus- und Rückbau von Gasinfrastrukturen, zum Ausbau von Stromnetzen sowie zur energetischen Sanierung von Gebäuden und Quartieren. Sie wirken damit als **zentrales Koordinierungs- und Erwartungsinstrument der lokalen Energiewende**.

Vor diesem Hintergrund ist entscheidend, dass **Vereinfachungen der Wärmeplanung nicht zu einer strukturellen Schwächung ihrer strategischen Aussagekraft** führen. Eine Wärmeplanung, die zwar formell schneller erstellt werden kann, deren Ergebnisse aber nur eingeschränkt geeignet sind, Transformationsentscheidungen vorzubereiten oder Akteursprozesse zu steuern, verfehlt ihren Zweck.

***Vereinfachungen für kleine Gemeinden – Entlastung ja, Pauschalisierung nein***

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des DV die Einführung einer bundesweit einheitlichen, sehr weitgehend vereinfachten „kleinen Wärmeplanung“ für sämtliche Gemeinden bis 15 000 Einwohnende kritisch zu betrachten.

Mit § 22a Wärmeplanungsgesetz (WPG) wird erstmals ein eigenständiges, stark vereinfachtes Verfahren der „kleinen Wärmeplanung“ für Gemeinden bis 15 000 Einwohnende eingeführt. Dieses Verfahren entbindet die Kommunen von wesentlichen Elementen der regulären Wärmeplanung nach §§ 13–22 WPG, insbesondere von der umfassenden Bestands- und Potenzialanalyse, der systematischen Gebietseinteilung sowie der Entwicklung eines detaillierten Zielszenarios.

Der DV erkennt an, dass dieses Instrument auf eine reale Herausforderung reagiert: Viele kleinere Kommunen verfügen über **begrenzte personelle und fachliche Kapazitäten**. Für sie kann eine starke Verfahrensvereinfachung eine Voraussetzung dafür sein, die Wärmeplanung überhaupt leisten zu können. Dass § 22a als Option und nicht als Pflicht ausgestaltet ist, ist grundsätzlich positiv.

Gleichwohl birgt die konkrete Ausgestaltung Risiken. Die Möglichkeit der kleinen Wärmeplanung knüpft ausschließlich an eine **Einwohnergrenze an. Dieses Kriterium ist fachlich wenig geeignet**, um über die planerische Tiefe der Wärmeplanung zu entscheiden. Die fachliche Eignung für vereinfachte Wärmeplanung hängt nicht primär von der Größe einer Gemeinde ab, sondern von ihrer Siedlungs-, Nutzungs- und Versorgungsstruktur. Auch kleinere Gemeinden – insbesondere in ländlichen Räumen – weisen häufig heterogene Strukturen auf: historische Ortskerne mit hoher Bebauungsdichte, baukulturell wertvolle Bestände mit begrenzten energetischen Sanierungsmöglichkeiten, öffentliche Liegenschaften, soziale Infrastrukturen, Gewerbestandorte oder konkrete Abwärmepotenziale (z. B. aus Kläranlagen, Biogasanlagen oder Gewerbe). In vielen dieser Konstellationen können Nah- und Wärmenetze, kalte Netze oder hybride Lösungen fachlich und wirtschaftlich sinnvoll sein.

Die pauschale gesetzliche Annahme, dass Gemeinden unterhalb einer bestimmten Einwohnendenzahl regelmäßig keine relevanten Wärmenetz- oder Quartierspotenziale aufweisen, läuft daher Gefahr, fachlich **falsche Vorentscheidungen zu begünstigen**. Insbesondere besteht das Risiko, dass potenziell tragfähige netzgebundene Lösungen zu früh aus dem Blick geraten und langfristige Lock-in-Effekte entstehen, etwa durch unkoordinierte Einzelinvestitionen in dezentrale Systeme.

### ***Verhältnis der kleinen Wärmeplanung zu bestehenden Instrumenten***

Bereits das geltende WPG verfügt mit der **Eignungsprüfung nach § 14 WPG** über ein Instrument, das eine gezielte Vereinfachung ermöglicht. Die Eignungsprüfung erlaubt es, Teilgebiete mit offensichtlich fehlender Eignung für leitungsgebundene Lösungen frühzeitig auszuschließen und dort auf vertiefte Analysen zu verzichten, ohne pauschale Festlegungen für das gesamte Gemeindegebiet zu treffen. Darüber hinaus sieht § 22 WPG bereits **vereinfachte Verfahren für kleinere Gemeinden** vor, deren Ausgestaltung bislang sachgerecht im

landesrechtlichen Kontext erfolgen kann. Diese bestehenden Möglichkeiten sprechen dafür, Vereinfachungen differenziert und zielgenau anzuwenden, statt ein weiteres pauschales Verfahren einzuführen.

Eine bundeseinheitlich geregelte kleine Wärmeplanung nach § 22a WPG, die eine bislang stark landesgeprägte Ausgestaltung der kommunalen Wärmeplanung überlagert, könnte in ein **Spannungsfeld mit der Länderzuständigkeit für Kommunal- und Planungshoheit** geraten; rechtlich ist dies zwar grundsätzlich durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Energiewirtschaftsrecht gedeckt, politisch und systematisch jedoch nur dann gut begründbar, wenn der Bund die Regelung als optionale Mindeststandard-Erleichterung ausformt und landesspezifische Differenzierungen nicht faktisch verdrängt.

Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu hinterfragen, ob mit § 22a WPG ein zusätzliches bundeseinheitliches Verfahren erforderlich ist oder ob **bestehende Instrumente nicht sachgerechter hätten weiterentwickelt werden können**. Die Einführung eines neuen, stark **vereinfachten Verfahrens erzeugt zudem eine erhebliche Signalwirkung**. Auch wenn § 22a formal optional ist, besteht die Gefahr, dass er faktisch zum Regelverfahren für kleinere Gemeinden wird – sei es durch Erwartungshaltungen von Ländern, Fördergebern oder beratenden Akteuren.

### ***Finanzielle Gleichbehandlung und Vermeidung von Fördersteuerung***

Aus Sicht des DV ist bei einer Einführung von § 22a insbesondere eine **fachliche Absicherung der Anwendung der kleinen Wärmeplanung notwendig**. Bei Anwendung stark vereinfachter Verfahren sollten Kommunen dies zwingend fachlich begründen müssen, etwa durch eine qualifizierte Ersteinschätzung der Siedlungs- und Versorgungsstruktur. Zudem muss Kommunen weiterhin die Möglichkeit eröffnet werden, je nach Ausgangslage zwischen unterschiedlichen Verfahrensintensitäten zu wählen.

Aus Sicht des DV ist im Zusammenhang mit der Einführung der kleinen Wärmeplanung ausdrücklich klarzustellen, dass kleinere Kommunen auch dann – und teilweise gerade dann – **eine auskömmliche finanzielle Unterstützung** benötigen, wenn sie sich fachlich begründet für die Durchführung einer regulären kommunalen Wärmeplanung entscheiden. Die Wahl des normalen Verfahrens ist für viele kleinere Gemeinden mit einem höheren relativen Aufwand verbunden als für größere Städte, da personelle Kapazitäten, planerische Erfahrung und finanzielle Spielräume deutlich begrenzter sind. Eine am tatsächlichen Aufwand orientierte Förderung ist daher nicht nur gleichbehandlungsgeboten, sondern eine zentrale Voraussetzung für Planungsgüte und Umsetzbarkeit.

In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, dass **aus der Einführung der kleinen Wärmeplanung keine direkte oder indirekte Fördersteuerung entsteht**, die kleinere Kommunen faktisch in das vereinfachte Verfahren drängt. Es darf weder in der Ausgestaltung der Bundesförderung für die Wärmeplanung noch über landesrechtliche Förderrichtlinien oder Verwaltungspraxis der Eindruck entstehen, dass die Inanspruchnahme des vereinfachten Verfahrens erwartet, nahegelegt oder finanziell bevorzugt wird. Eine solche Steuerungswirkung

würde die formale Optionalität des § 22a WPG unterlaufen und die fachlich begründete Wahl des geeigneten Verfahrens erheblich verzerren.

Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Der DV warnt davor, dass der Bund die Einführung der kleinen Wärmeplanung zum Anlass nimmt, Finanzmittel für die kommunale Wärmeplanung gegenüber den Ländern zu reduzieren oder differenziert auszugeben. Eine solche Vorgehensweise würde in der Praxis dazu führen, dass Länder den Förderdruck an die Kommunen weitergeben und kleinere Gemeinden aus finanziellen Gründen gezwungen wären, auf das vereinfachte Verfahren auszuweichen – unabhängig davon, ob dieses fachlich angemessen ist. Dies stünde im Widerspruch zum erklärten Ziel, die kommunale Wärmeplanung als wirksames und differenziertes Steuerungsinstrument zu stärken.

### ***Beteiligung, Information und Beratung: kritische Schwachstelle***

Im Zuge der Begründung für die „kleine Wärmeplanung“ und insbesondere die dort reduzierten Anforderungen an Beteiligung erfolgt eine problematische Fehlannahme. Gerade die **Ausweisung dezentraler Versorgungsgebiete ist nicht mit einem geringeren Umsetzungsbedarf gleichzusetzen**. Denn dort, wo keine leistungsgebundene Wärmeversorgung vorgesehen ist, verlagert sich die Umsetzung der Wärmewende in besonderem Maße auf eine Vielzahl einzelner Entscheidungen von Gebäudeeigentümer:innen. Diese betreffen insbesondere den Heizungstausch, energetische Sanierungsmaßnahmen, die Inanspruchnahme von Fördermitteln sowie Fragen der Finanzierung und zeitlichen Koordination. Ohne frühzeitige, umfassende und verständliche Information besteht die Gefahr von Fehlentscheidungen, Investitionszurückhaltung und Akzeptanzproblemen.

**Die reduzierte Beteiligung im Rahmen der kleinen Wärmeplanung – insbesondere in kleinen Kommunen und in dezentralen Versorgungsgebieten – ist deshalb nicht sachgerecht** und widersprüchlich zur Annahme, dass dort vermehrt dezentrale Lösungen entstehen werden. Ausgerechnet in einem Verfahren, das stark auf dezentrale Einzelentscheidungen abstellt, dürfen die Anforderungen an Beteiligung und Information nicht abgesenkt werden. Aus Sicht des DV ist eine qualifizierte Einbindung von Gebäudeeigentümer:innen kein optionaler Zusatz, sondern eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Wärmeplanung.

### **Datentiefe und Datenerhebung – Anerkennung unterschiedlicher Fachpositionen**

Der DV bewertet die im Referentenentwurf avisierten Regelungen zur Datenerhebung und Datennutzung positiv. Die Wärmeplanung benötigt dringend erhöhte **Rechtssicherheit und Praktikabilität der Datenerhebung**, insbesondere im Hinblick auf **datenschutzrechtliche Fragestellungen und die tatsächliche Verfügbarkeit relevanter Daten**. In vielen Kommunen haben Unsicherheiten über Zulässigkeit, Umfang und Weiterverwendung von Daten bislang zu Verzögerungen, vorsorglichen Einschränkungen oder einer unnötigen Verengung der Datengrundlage geführt. Die Klarstellungen im Gesetz tragen dazu bei, diese Hemmnisse abzubauen und die Wärmeplanung insgesamt handhabbarer zu machen.

Bei der Frage der vorgeschlagenen **stärkeren Pauschalisierung der Datengrundlagen** und der reduzierten planerischen Detailtiefe bestehen innerhalb der im DV vertretenen Akteursgruppen jedoch unterschiedliche Auffassungen, die jeweils fachlich nachvollziehbar begründet sind.

Ein Teil der Akteure befürwortet eine möglichst **frühzeitig fundierte und detaillierte Datengrundlage bereits im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung**. Diese Sichtweise wird insbesondere von Akteuren unterstützt, die eng mit der Planung und Finanzierung leitungsgebundener Infrastrukturen oder aber mit fundierten Stadtentwicklungs- und Sanierungskonzepten befasst sind. Aus dieser Perspektive erhöht eine hohe Datentiefe die Verlässlichkeit der Ergebnisse, ermöglicht genauere Aussagen zu Wirtschaftlichkeit, Dimensionierung und Trassenführung von Wärmenetzen und reduziert das Risiko späterer Fehlentscheidungen oder kostspieliger Korrekturen. Insbesondere in verdichteten Räumen oder bei unmittelbar anstehenden Investitionen können zu pauschale Datengrundlagen die tatsächlichen Potenziale unterschätzen und damit strategisch ungünstige Weichenstellungen begünstigen.

Demgegenüber steht eine ebenso fundierte, stärker pragmatische Auffassung, die von vielen Kommunen, Teilen der Wohnungswirtschaft sowie Akteuren aus Verwaltung und Förderpraxis vertreten wird. Diese Position betont, dass die **kommunale Wärmeplanung nicht als Vorstufe einer Ausführungs- oder Investitionsplanung, sondern als strategisches Orientierungsinstrument** angelegt ist. Für diese Funktion sind **pauschalisierte, robuste Datengrundlagen in vielen Fällen ausreichend**, um räumliche Eignungen zu identifizieren, Prioritäten zu setzen und vor allem zu entscheiden, wo sich vertiefende Untersuchungen überhaupt lohnen. Ein frühzeitig flächendeckend hoher Detaillierungsgrad würde angesichts der Vielzahl der bestehenden und noch anstehenden Wärmeplanungen erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen binden, ohne dass dies zwangsläufig zu einer höheren Umsetzungswahrscheinlichkeit führt. Aus dieser Sicht besteht vielmehr die Gefahr, dass sich Planungsprozesse verzögern und die eigentliche Herausforderung – die Umsetzung – weiter in die Zukunft verschiebt.

Der DV spricht sich tendenziell für die im Referentenentwurf vorgesehene Ausrichtung auf eine stärker strategische Wärmeplanung mit pauschalisierten Datengrundlagen aus. Entscheidend ist dabei jedoch, dass **dieser Ansatz konsequent als Teil eines stufigen Planungsverständnisses begriffen** wird. Die Wärmeplanung bildet den ersten Schritt, der flächendeckend Orientierung schafft und Transformationspfade skizziert. Für geeignete Teilräume müssen anschließend zwingend vertiefte, umsetzungsorientierte Analysen erfolgen, in denen eine hohe Datentiefe nicht nur sinnvoll, sondern erforderlich ist.

Kritisch ist in diesem Zusammenhang die Streichung der direkten **Erhebungsbefugnis für Abwärmemengen** bei gleichzeitiger Abschwächung der Meldepflichten nach dem Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz (EnEg). Sollte die Abwärmepattform keine ausreichenden Daten liefern, fehlt eine belastbare Datengrundlage für Projektentwicklung und Umsetzung. Die Erhebungsbefugnis sollte daher zumindest subsidiär erhalten bleiben. Zusätzlich wäre auch eine **Erweiterung der verpflichtenden Datenbereitstellung auf weitere Akteure** wie Stromnetzbetreiber und -versorger notwendig.

Darüber hinaus sollte in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass die **zulässige Weiterverwendung erhobener Daten auch nachgelagerte Umsetzungsinstrumente** umfasst, insbesondere Quartierskonzepte, Machbarkeitsstudien der Bundesförderung effiziente Wärmenetze (BEW), Transformations- und Monitoringaufgaben. Ohne eine solche Klarstellung besteht die Gefahr, dass Kommunen, Datenschutzbeauftragte oder beauftragte Dritte die Weiterverwendung vorhandener Daten weiterhin restriktiv auslegen. Dies würde genau die Umsetzungsebene schwächen, die mit der Novelle eigentlich gestärkt werden soll.

Schließlich kommt der **Förderpolitik eine zentrale Rolle zu**. Aus Sicht des DV kann die stärkere Pauschalisierung in der strategischen Wärmeplanung nur dann ihre beabsichtigte Wirkung entfalten, wenn für die nachgelagerten Vertiefungen und Umsetzungsanalysen ausreichend gesicherte und verlässliche Förderinstrumente zur Verfügung stehen. **Insbesondere BEW-Machbarkeitsstudien für Wärmenetze sowie integrierte Quartiersansätze nach dem KfW 432 Programm „Energetische Stadtsanierung“** sind hierfür unverzichtbar und müssen finanziell ausreichend ausgestattet, langfristig abgesichert und systematisch mit der Wärmeplanung verzahnt werden. Ohne diese Förderkulisse besteht die Gefahr, dass pauschalisierte strategische Aussagen nicht in konkrete Projekte überführt werden und die Wärmeplanung ihre Rolle als Brücke zwischen Strategie und Umsetzung verfehlt.

### **Weiterhin unzureichende integrierende und sektorübergreifende Funktion der Wärmeplanung**

Unabhängig von den geplanten Vereinfachungen bleibt festzuhalten, dass der Referentenentwurf – wie die Wärmeplanung insgesamt – hinter den **Anforderungen einer integrierten, sektorübergreifenden und umsetzungsorientierten Wärmewende** zurückbleibt. Die Wärmeplanung ist weiterhin nur unzureichend verzahnt mit der Transformation der Gasnetze, dem Ausbau und der Ertüchtigung der Stromnetze, der strategischen Entwicklung von Wärmenetzen sowie der Sanierung des Gebäudebestands.

Positiv zu werten ist hierbei die **Einführung der Kälteplanung** für größere Kommunen über 45 000 Einwohnern, die jedoch europarechtlich sowieso notwendig ist. Um eine reine Planungspflicht ohne praktische Wirkung zu vermeiden, sollte sie jedoch perspektivisch mit geeigneten Förder- und Investitionsinstrumenten flankiert werden, analog zur BEW.

Gerade in der aktuellen Umbruchphase prägen Wärme- und Kältepläne maßgeblich Investitionsentscheidungen von Kommunen, Versorgern und Gebäudeeigentümer:innen. Ihre Rolle als langfristiges Steuerungsinstrument sollte daher gestärkt und nicht weiter relativiert werden.

Zugleich ist es unrealistisch, dass zum jetzigen Zeitpunkt die kommunale Wärmeplanung grundlegend in Richtung einer vollständig integrierten, sektorenübergreifenden Gesamtplanung weiterentwickelt wird. Viele große Kommunen schließen ihre Wärmepläne derzeit ab, andere befinden sich mitten im Prozess. Eine grundlegende Umgestaltung der Systematik würde laufende Verfahren erheblich gefährden und ist kurzfristig politisch wie administrativ kaum leistbar.

Gerade deshalb ist es wichtig, dass die jetzigen Anpassungen nicht zu einer weiteren Fragmentierung führen, sondern die bestehende Wärmeplanung schrittweise in eine integriertere Richtung weiterentwickeln. Dies betrifft insbesondere die stärkere Verzahnung mit der Transformation der Gasnetze, dem Ausbau der Stromnetze sowie der energetischen Sanierung des Gebäudebestands.

Umso wichtiger ist die **Kohärenz zwischen der Novellierung des Wärmeplanungsgesetzes und dem noch nicht verabschiedeten Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG)**. Mehrere Klarstellungen des WPG-Referentenentwurfs, wie zum Beispiel die zu begrüßende Präzisierung der Definition von Wärmenetzen, entfalten ihre praktische Wirkung nur dann, wenn sie im Gebäudeenergiegesetz begrifflich nachvollzogen werden. Andernfalls drohen widersprüchliche Rechtsfolgen im Zusammenspiel beider Regelwerke.

Insofern ist die zeitliche Abfolge der Gesetzgebung kritisch zu werten. Werden Änderungen im WPG vorgezogen beschlossen, während Anpassungen im GEG erst später oder abweichend erfolgen, entsteht für Kommunen, Wohnungswirtschaft und Energieversorger eine Phase erheblicher Rechtsunsicherheit. Aus Sicht des DV ist daher **eine inhaltliche Abstimmung und möglichst zeitgleiche Verabschiedung von WPG-Novelle und GModG zwingend erforderlich**. Nur bei konsistenter Begriffsverwendung kann die intendierte Rechtsklarheit ihre Steuerungs- und Umsetzungswirkung entfalten.

### **Zentrale Voraussetzung: Umsetzung stärken statt Planung verkürzen**

Die entscheidende Herausforderung der Wärmewende liegt nicht mehr primär in der Planung, sondern in der Umsetzung. Kommunen, Energieversorger und Gebäudeeigentümer stehen vor erheblichen Investitions- und Transformationsaufgaben. Ohne eine verlässliche und auskömmliche Förderkulisse wird die Wirkung der Wärmeplanung begrenzt bleiben.

Aus Sicht des DV ist deshalb entscheidend, dass integrierte, quartiersbezogene Umsetzungsmaßnahmen gestärkt werden. Programme wie KfW 432 haben sich als zentrales Instrument erwiesen und müssen dauerhaft gesichert und mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden. Gleiches gilt für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) sowie die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG). Erforderlich ist ein kohärentes Fördersystem, das Planung, Vertiefung und Umsetzung systematisch miteinander verbindet.