

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4346-7>

# Die Integration der Wärmeplanung in die Bauleitplanung

Annette Guckelberger

© Der/die Autor(en) 2024. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

*Zum Erreichen einer treibhausgasneutralen Wärmeversorgung sind Wärmepläne bis zum 30. 6. 2026 bzw. bis zum 30. 6. 2028 zu erstellen und in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben. Der nachfolgende Beitrag beleuchtet die neu eingeführte Planungsart und deren Bedeutung für die gemeindliche Bauleitplanung.*

## 1. Einleitung

Am 1. 1. 2024 trat das Wärmeplanungsgesetz des Bundes (WPG)<sup>1</sup> in Kraft. Dieses regelt ausführlich die Wärmeplanung, den Wärmeplan sowie Möglichkeiten zu dessen Umsetzung. Da gleichzeitig einzelne BauGB-Vorschriften geändert wurden, stellt sich die spannende Frage nach dem Verhältnis dieser beiden Planungsarten. Sowohl die Wärme- als auch die Bauleitplanung verfügen über den gemeinsamen Wortbestandteil der Planung. Unter letzterer versteht man im rechtswissenschaftlichen Schrifttum häufig „das vorausschauende Setzen von Zielen und gedankliche Vorwegnehmen der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen“.<sup>2</sup> Für Planungen ist regelmäßig ihre Zielorientiertheit, die Analyse des Ist-Zustands einschließlich einer Vorausschau zukünftiger Entwicklungen sowie die Erarbeitung von Maßnahmen oder Mitteln zur Zielerreichung kennzeichnend.<sup>3</sup> Planungen stellen das Ergebnis einer Abwägung verschiedener konfigrierender Belange dar.<sup>4</sup> Um die Pläne besser erfassen zu können, versucht man sie zu kategorisieren, etwa nach ihrer Wirkungsweise, der Planungsebene, der Planungsart, dem Zeithorizont und ihren Adressaten.<sup>5</sup> Wegen der großen Praxisrelevanz der Wärmeplanung liegt es daher nahe, sich in einem ersten Schritt dieses neue Rechtsinstrument zu erschließen, um anschließend auf deren Auswirkungen auf die Bauleitplanung einzugehen.

## 2. Die Wärmeplanung

Deutschland hat sich in § 3 Abs. 2 S. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) das nationale Klimaschutzziel gesetzt, bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass die Netto-Neutralität erreicht wird. Drei Bundesländer haben sich bezogen auf ihren Zuständigkeitsbereich sogar die Erreichung der Treibhausgas- bzw. Klimaneutralität bis zum Jahr 2040 vorgenommen (Art. 2 Abs. 2 BayKlimaG, § 10 Abs. 1 S. 1 KlimaG BW, § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKlimaG). Um die Verwirklichung dieser ambitionierten Ziele tatsächlich sicherzustellen, setzt man vermehrt auf Klimaschutzplanungen.<sup>6</sup> Da in Deutschland bislang mehr als die Hälfte der Endenergie für die Bereitstellung von Wärme eingesetzt wird, bedarf es gerade in diesem Bereich weiterer Anstrengungen zum Erreichen der Klimaziele.<sup>7</sup>

Das Hauptziel des WPG besteht daher in der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung.<sup>8</sup> Es soll einen wesentlichen Beitrag zur Umstellung der Erzeugung von sowie der Ver-

sorgung mit Raumwärme, Warmwasser und Prozesswärme auf erneuerbare Energien, unvermeidbare Abwärme oder einer Kombination hieraus leisten sowie zu einer kosteneffizienten, nachhaltigen, sparsamen, bezahlbaren, resilienten sowie treibhausgasneutralen Wärmeversorgung bis zum Zieljahr 2045 beitragen und Endenergieeinsparungen erbringen (§ 1 S. 1 WPG). Das WPG befindet sich also an der Schnittstelle von Umweltenergie- und Klimaschutzrecht. Weil sich – wie gesehen – einige Bundesländer ambitioniertere Klimaschutzziele gesetzt haben, können sie gem. § 1 S. 2 WPG ein früheres Zieljahr bestimmen, welches dann bei der Umsetzung dieses Gesetzes zugrunde zu legen ist.<sup>9</sup>

Obwohl die Mitgliedstaaten nach Art. 25 Abs. 6 Richtlinie (EU) 2023/1791 zur Energieeffizienz<sup>10</sup> (nachfolgend EED) nur sicherzustellen haben, dass regionale und lokale Behörden zumindest in Gemeinden mit einer Gesamtbevölkerung von mehr als 45 000 Einwohnern lokale Pläne für die Wärme- und Kälteversorgung auszuarbeiten haben, entschied sich der Bundesgesetzgeber zur „Einführung einer flächendeckenden Wärmeplanung“.<sup>11</sup> § 2 Abs. 1 WPG statuiert eigenständige Ziele<sup>12</sup> für die leitungsgebundene Wärmeversorgung, nämlich dass der Anteil von Wärme aus erneuerbaren Energien (s. die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 15 WPG), aus unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination hieraus, der im Jahr 2023 in Deutschland bei 18,8 % lag,<sup>13</sup> ab dem 1. 1. 2030 im bundesweiten Mittel 50 % betragen soll. Außerdem sollen Wärmenetze (s. § 3 Abs. 1 Nr. 17 WPG) ausgebaut und die Anzahl der

1) BGBl. 2023 I Nr. 394.

2) Köck, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., § 36 Rdnr. 10; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl., § 16 Rdnr. 14; Siegel, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2021, § 14 KSG Rdnr. 9.

3) Schlacke, in: Kahl/Ludwigs, Hdb des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 20 Rdnr. 6; ähnlich Köck (Fn. 2), § 36 Rdnr. 27 ff.

4) Schlacke (Fn. 3), § 20 Rdnr. 7; s. a. Köck (Fn. 2), § 36 Rdnr. 25, 27, 31 f.

5) Köck (Fn. 2), § 36 Rdnr. 43; s. a. Hoppe, in: Isensee/Kirchhof, Hdb des Staatsrechts, IV, 3. Aufl., § 77 Rdnr. 9 ff.

6) Kahl/Schmidtchen, Kommunal Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013, S. 108 ff.; s. näher zur Klimaschutzplanungen Franzius, ZUR 2023, 199 ff.; Guckelberger, in: Spannowsky/Gohde (Hrsg.), Herausforderungen für eine zukunftsgerichtete Umweltplanung, 2024, im Erscheinen; Shirvani, ZUR 2022, 579 ff.

7) BT-Drs. 20/8654, S. 1, 46; Becker-Rosenfelder, ZAP 2024, 181; Maab, in: Faßbender/Köck, Rechtliche Herausforderungen und Ansätze für eine umweltgerechte und nachhaltige Stadtentwicklung, 2021, S. 77, 79; s. zu den Notwendigkeiten im Wärmesektor auch Fründ/Schnittker, NVwZ 2024, 289.

8) BT-Drs. 20/8654, S. 46, 78.

9) BT-Drs. 20/8654, S. 78.

10) ABl. EU 2023 L 231, S. 1 ff.

11) BT-Drs. 20/8654, S. 48; s. a. Fründ/Schnittker (Fn. 7), 289.

12) S. a. Becker-Rosenfelder (Fn. 7), 182.

13) So UBA, Hintergrund//März 2024, Erneuerbare Energien in Deutschland, Daten zur Entwicklung im Jahr 2023, S. 6, 11.

Prof. Dr. Annette Guckelberger,  
Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht,  
Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken, Deutschland

daran angeschlossenen Gebäude signifikant gesteigert werden (§ 2 Abs. 2 WPG). Den Wärmenetzen kommt bei der Wärmewende eine Schlüsselrolle zu, da sie Effizienzsteigerungen bewirken und so kostengünstig klimafreundliche Wärmequellen (s. § 3 Abs. 1 Nr. 15 WPG) erschlossen werden können.<sup>14</sup> § 2 Abs. 3 WPG enthält weniger ein Ziel, sondern eine Gewichtungsvorgabe.

### 2.1 Vorläufer

Als internationales Vorbild für die Wärmeplanung wird zu- meist auf Dänemark verwiesen.<sup>15</sup> In Reaktion auf die beiden Ölkrise der 1970er Jahre wurde dort kurz danach die Wärmeplanung zur Umstellung der dezentralen Ölheizungen auf Fernwärme, die damals vor allem auf Abwärme aus der Stromerzeugung und auf heimischem Erdgas aus der Nordsee beruhte, vorangetrieben.<sup>16</sup> Da für eine gute Wärmeplanung regionale Kenntnisse und Beiträge von entscheidender Bedeutung sind, wurden die Kommunen mit der Erstellung von Wärmeversorgungsplänen betraut.<sup>17</sup> Dänemarks Wärmenetzversorgungsquote liegt heute bei über 63%.<sup>18</sup> Auch dort besteht das Bestreben nach einer stärkeren Ausrichtung der Fernwärmeversorgung an erneuerbaren Energien.<sup>19</sup> Bereits vor Inkrafttreten des WPG haben einzelne Bundesländer den besonderen Stellenwert der Wärmeplanung erkannt.<sup>20</sup> So wird in § 2 Abs. 16 KlimaG BW die kommunale Wärmeplanung als ein strategischer Planungsprozess mit dem Ziel einer klimaneutralen kommunalen Wärmeversorgung bis zum Jahr 2040 einschließlich der Aufstellung eines kommunalen Wärmeplans umschrieben. Nach § 27 Abs. 3 KlimaG BW mussten die Stadtkreise und Großen Kreisstädte einen Wärmeplan bis zum 31.12.2023 erstellen. Die übrigen Gemeinden können einen solchen erstellen. Eine nach Gemeinden differenzierende Regelung findet sich auch in § 7 Abs. 1, 2 EWKG SH. Die Pläne können gem. § 7 Abs. 4 S. 2 EWKG SH als Satzung beschlossen werden. Dies liegt nach den Materialien nahe, wenn die Gemeinde mit dem Plan rechtsverbindliche Festsetzungen aufgrund anderer Vorgaben treffen will, etwa hinsichtlich eines Anschluss- und Benutzungszwangs.<sup>21</sup> Allerdings wird auf die Verpflichtung zur Beachtung höherrangigen Rechts hingewiesen, „insbesondere darf keine Vorfestlegung für die Bauleitplanung unter Missachtung des baurechtlichen Abwägungsgebots erfolgen.“<sup>22</sup> § 20 Abs. 1 S. 1 NKlimaG sowie § 13 Abs. 1 HEG verpflichten die dort genannten Gemeinden zur kommunalen Wärmeplanung. In Hamburg nimmt die zuständige Behörde gem. § 25 Abs. 1 S. 1, 2 HmbKliSchG Aufgaben einer Wärme- und Kälteplanung wahr. Zu diesen gehören die Identifizierung von energie- und kosteneffizienten Maßnahmen in einer räumlichen Gebietseinheit, die Koordination von Infrastrukturmaßnahmen im Versorgungsbereich einschließlich der engen Verzahnung dieser mit der Stadtentwicklung und Bauleitplanung. In Thüringen „können“ Landkreise und Gemeinden Wärmeanalysen und darauf aufbauende Wärme-konzepte erstellen (§ 8 Abs. 3 S. 1 ThürKlimaG). Ähnlich ist die Rechtslage in Berlin ausgestaltet (§§ 21 ff. EWG Bln). In Ländern ohne entsprechende gesetzliche Regelung konnten sich die Gemeinden bislang abgestützt auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eigenständig der kommunalen Wärmeplanung annehmen.<sup>23</sup> Wegen der Verankerung der Wärmeplanung in mehreren Landes Klimaschutzgesetzen kann man darin auch eine besondere Form der Klimaschutzplanung sehen. Die Fokussierung der Planung auf einen bestimmten Themenbereich ermöglicht die Herbeiführung konkreterer Ergebnisse, indem ein Abgleiten der Planungsträger in abstrakte und von ihnen zum Teil nur bedingt beeinflussbare Klimaschutz- bzw. Energieversorgungsüberlegungen vermieden wird.<sup>24</sup>

### 2.2 Verbindliche Vorgabe der Wärmeplanung

Durch Erlass des WPG wird nunmehr erstmalig bundesweit eine systematische Wärmeplanung rechtsverbindlich

vorgegeben.<sup>25</sup> § 4 Abs. 2 WPG sieht die Verpflichtung zur Erstellung von Wärmeplänen für alle Gemeindegebiete vor. Weil Wärme im Unterschied zu Strom nicht beliebig weit transportiert werden kann, ist die Wärmeplanung lokal ausgerichtet.<sup>26</sup> Hinsichtlich des Zeitpunkts, bis zu dem die Wärmepläne erstellt sein müssen, wird in § 4 Abs. 2 WPG eine Differenzierung nach der Einwohnerzahl vorgenommen. Während für alle Gemeindegebiete, in denen zum 1.1.2024 mehr als 100 000 Einwohner gemeldet sind, Wärmepläne spätestens bis zum 30.6.2026 erstellt sein müssen, besteht für Gemeindegebiete mit einer geringeren Zahl von gemeldeten Einwohnern zwei Jahre mehr Zeit für die Erstellung der Pläne. Begründet wurde diese Unterscheidung in den Materialien mit der Wichtigkeit der Wärmeplanung für Gemeindegebiete mit höheren Einwohnerzahlen sowie der oftmals schon bestehenden Vorbefassung zahlreicher „großer Gebiete“ mit dem Thema Wärmeplanung.<sup>27</sup> Die längere Frist für die Erstellung von Wärmeplänen für kleinere Gemeindegebiete trägt dem Umstand Rechnung, dass diese zwar in der Regel nicht über die Verwaltungskraft der Großstädte verfügen, dort aber die Wärmeplanung meistens einfacher sein dürfte, „weil das Gebiet kleiner ist und die Strukturen tendenziell wenig komplex“ sind.<sup>28</sup> Außerdem können die Landesgesetzgeber für Gemeindegebiete mit weniger als 10 000 gemeldeten Einwohnern gem. § 4 Abs. 3 S. 1 WPG ein vereinfachtes Verfahren nach Maßgabe des § 22 WPG für die Erstellung der Pläne vorsehen. Unabhängig von der Größe des Gemeindegebiets können die Länder nach § 4 Abs. 3 S. 2 WPG auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Wärmeplanung für mehrere Gemeindegebiete einführen (sog. Konvoi-Verfahren).<sup>29</sup> Durch die flächendeckende Wärmeplanung möchte man die Klimaschutzpotenziale in allen Gemeindegebieten ausschöpfen.<sup>30</sup> Die Wärmeplanung nach dem WPG wurde vom Bund auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für die Luftreinhaltung sowie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgestützt, wobei in Bezug auf letzteren die Erforderlichkeit einer bundesrechtlichen Regelung mit dem Aspekt des gesamtstaatlichen Interesses zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG begründet wurde.<sup>31</sup> Aufgrund des Einflusses der Wärmeplanung auf die Wärmeversorgung für das geplante Gebiet werde sie sich auf die finanziellen Belastungen von Unternehmen, Gebäudeeigentümern und Gebäu-

14) Maaß (Fn. 7), S. 81; UBA, Kurzgutachten Kommunale Wärmeplanung, 12/2022, S. 8.

15) Maaß (Fn. 7), S. 94; s.a. Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 359.

16) Viegand/Maggøe, Erfahrungen mit der Wärmeplanung in Dänemark, Nov. 2019, S. 3 f.

17) Viegand/Maggøe (Fn. 16), S. 6; Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 359.

18) 63% im Jahr 2021. Stand 25.3.2024, abrufbar unter <https://www.waermewende.de/daenischewaermewende/>.

19) Viegand/Maggøe (Fn. 16), S. 9.

20) S. Heyer, EnK-Aktuell 2023, 010194; Winkler/Zeccola/Tejk, EnWZ 2022, 339, 341.

21) LT-Drs. SH 19/3061, S. 36.

22) LT-Drs. SH 19/3061, S. 36.

23) Fründ/Schnittker (Fn. 7), 289; Schnorr, in: Mitschang, Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, 2021, S. 125, 130.

24) Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 359.

25) S. a. Gohde, in: Spannowsky/Gohde, Herausforderungen für eine zukunftsgerechte Umwelplanung, 2024, im Erscheinen.

26) S. a. UBA (Fn. 14), S. 14.

27) BT-Drs. 20/8654, S. 86.

28) BT-Drs. 20/8654, S. 86.

29) Fründ/Schnittker (Fn. 7), 289, 290; Muffler, jurisPR-UmwR 1/2024 Anm. 1; Wagner, UPR 2024, 88, 90.

30) Aber ohne Bezug auf das WPG Kahl/Schmidtchen (Fn. 6) S. 366.

31) BT-Drs. 20/8654, S. 48 f.; zu den verschiedenen in Betracht kommenden Kompetenztiteln Däuper, Wärmewende auf kommunaler Ebene, in: FS für Danner, 2019, S. 427, 431 f.

denutzern auswirken, sie sei eine wichtige Ergänzung zum Gebäudeenergiegesetz (GEG) und Sorge für gleiche rechtliche Rahmenbedingungen für die Energieinfrastrukturbetreiber in Bezug auf den anstehenden Transformationsprozess im gesamten Bundesgebiet.<sup>32</sup> Außerdem förderten die bundeseinheitlichen Ziele für Wärmenetze die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie der EED.<sup>33</sup> Abgesehen von den im WPG angelegten Öffnungen für die Länder führt der Erlass des WPG durch den Bund dazu, dass bestehende Landesregelungen infolge des abschließenden Gebrauchs von der Bundeskompetenz (Art. 72 Abs. 1 GG) unwirksam werden.<sup>34</sup> Allerdings vermittelt § 5 WPG bestehenden Wärmeplänen bis zu einem gewissen Maße „Bestandsschutz“, wobei sich Absatz 1 auf Wärmepläne aufgrund landesrechtlicher Regelungen und Absatz 2 auf solche ohne landesrechtliche Regelungen bezieht. Letztere genießen nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WPG nur dann Bestandsschutz, wenn die dem Wärmeplan zugrunde liegende Planung mit den Anforderungen des WPG im Wesentlichen vergleichbar ist (s. die Konkretisierung in Satz 2).<sup>35</sup> Aus § 25 Abs. 3 S. 1 WPG zur Fortschreibung von Wärmeplänen ergibt sich, dass nach Landesrecht erstellte Wärmepläne spätestens ab dem 1. 7. 2030 dem WPG unterliegen.<sup>36</sup>

### 3. Zuständigkeit für die Wärmeplanung

Bei der Wärmeplanung handelt es sich nach § 3 Abs. 1 Nr. 20 WPG um eine rechtlich unverbindliche, *strategische Fachplanung*. Diese zeigt die Möglichkeiten für den Ausbau und die Weiterentwicklung leitungsgebundener Energieinfrastrukturen für die Wärmeversorgung, die Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Energien, aus unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination hieraus sowie zur Einsparung von Wärme auf (lit. a) und beschreibt die mittel- und langfristige Gestaltung der Wärmeversorgung für das beplante Gebiet (lit. b). Anhand des Wärmeplans können sich insbesondere Eigentümer über die für ihre Gebäude geplante Wärmeversorgung kundig machen.<sup>37</sup> Die Durchführung der Wärmeplanung obliegt nach § 6 S. 1 WPG der planungsverantwortlichen Stelle, also gem. § 3 Abs. 1 Nr. 9 WPG dem nach Landesrecht für die Erfüllung der Aufgaben nach Teil 2 verantwortlichen Rechtsträger. Wegen des Aufgabenübertragungsverbots auf die Gemeinden und Gemeindeverbände in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG<sup>38</sup> hat der Bund nur die Länder zur Sicherstellung der Erstellung der Wärmepläne verpflichtet (§ 4 Abs. 1 WPG). § 33 Abs. 1 S. 1 WPG ermächtigt die Landesregierungen, die Pflicht zur Erstellung eines Wärmeplans nach § 4 Abs. 1 WPG und zur Erfüllung der Aufgaben nach Teil 2 durch Rechtsverordnung auf Gemeinden, Gemeindeverbände oder sonstige Rechtsträger in ihrem Hoheitsgebiet zu übertragen. Dadurch wird – so die Materialien – dem Umstand Rechnung getragen, dass in den sog. Stadtstaaten und ggf. auch in kleineren Ländern die Wärmeplanung – jeweils vorbehaltlich der Entscheidung des einzelnen Landes – durch die unmittelbare Landesverwaltung erfüllt werden kann.<sup>39</sup> „In anderen Fällen, v. a. in größeren sog. Flächenstaaten, werden die Länder die Aufgabe der Wärmeplanung auf eine nachgeordnete Ebene, in den meisten Fällen auf die Kommunen, übertragen.“<sup>40</sup> Es bleibt daher mit Spannung abzuwarten, wer in den jeweiligen Bundesländern mit der Wahrnehmung der Wärmeplanung betraut werden wird. Für eine Verortung der Wärmeplanung bei den Gemeinden spricht u. a., dass sich die Potenziale für Wärmenetze nach den konkreten örtlichen Verhältnissen richten, die Gemeinden hierzu, auch wegen ihrer Nähe zur Versorgungsstruktur, unter allen Hoheitsträgern den besten Überblick haben<sup>41</sup> sowie ihre Zuständigkeit für die Integration der Wärmepläne in die Bauleitpläne. Bereits 2013 meinten Kahl/Schmidtchen, dass eine Wärmeplanung durch die Landesbehörden voraussichtlich zu qualitativen Einbu-

ßen führen und im Übrigen nur aufgrund einer intensiven Kooperation mit den Gemeinden möglich sein wird.<sup>42</sup> Wegen der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen müssen die Länder den Gemeinden bei einer Aufgabenübertragung finanzielle Mittel für die Wärmeplanung zur Verfügung stellen.<sup>43</sup> § 6 S. 2 WPG ermöglicht es der zuständigen Stelle, zu ihrer „Unterstützung“ Dritte, z. B. Ingenieur- oder Planungsbüros, heranzuziehen.<sup>44</sup> Ausweislich der Materialien entscheidet die planungsverantwortliche Stelle nach eigenem Ermessen unter Einhaltung des geltenden Rechts und – soweit einschlägig – des Vergaberechts, wen sie mit welchen Aufgaben oder Aufgabenteilen betrauen möchte.<sup>45</sup>

### 4. Die Wärmeplanung nach dem WPG

Die Wärmeplanung wird im WPG detailliert ausgestaltet, wobei zwischen allgemeinen Anforderungen (§§ 6 ff. WPG), Datenverarbeitungsvorschriften (§§ 10 ff. WPG) sowie der Durchführung der Wärmeplanung (§§ 13 ff. WPG) unterschieden wird. Dadurch erfolgt die Wärmeplanung bundesweit nach denselben Maßstäben.<sup>46</sup>

#### 4.1 Beteiligungsvorschrift, § 7 WPG

In § 7 WPG wird die Beteiligung an der Wärmeplanung ausführlich geregelt. Auf diese Weise wird zugleich dem Anliegen in Art. 25 Abs. 6 S. 2 lit. d) EED hinsichtlich der Einbeziehung aller relevanten regionalen oder lokalen Interessenträgern sowie einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich der Betreiber lokaler Energieinfrastrukturen Rechnung getragen. § 7 Abs. 1 WPG verpflichtet – wie es auch bei der Bauleitplanung der Fall ist – zur Beteiligung aller Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche berührt werden, sowie der Öffentlichkeit. Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung soll die nötige Transparenz für die der Wärmeplanung zugrunde liegenden Planungs- und Entscheidungsprozesse geschaffen sowie deren Akzeptanz gefördert werden.<sup>47</sup> Die Öffentlichkeit wird nicht nur informiert, sondern kann auch ihre Bedürfnisse und Vorstellungen in den Planungsprozess einbringen.<sup>48</sup> Auch wenn nicht jeder dem Klimaschutz gegenüber gleichermaßen aufgeschlossen ist, dürften u. a. finanzielle Überlegungen hinsichtlich der Art und Weise der Wärmeversorgung der Gebäude oder die Gewährleistung der Versorgungssicherheit für ein ausreichendes Interesse an der Wärmeplanung sorgen.<sup>49</sup> Darüber hinaus sind

32) BT-Drs. 20/8654, S. 48 f.

33) BT-Drs. 20/8654, S. 49.

34) BT-Drs. 20/8654, S. 86 spricht etwas unscharf von „verdrängen“; näher zu den Folgen der Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis BVerfG, Beschl. v. 25. 3. 2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, NJW 2021, 1377, 1378 f.; s. a. Fründ/Schnittker (Fn. 7), 290.

35) BT-Drs. 20/8654, S. 87; s. dazu auch Hoffmann, NordÖR 2023, 613, 617.

36) S. Gohde (Fn. 25).

37) Wagner (Fn. 29), 92 f.

38) Dazu Däuper (Fn. 31), S. 432 ff., 436 f.

39) BT-Drs. 20/8654, S. 116.

40) BT-Drs. 20/8654, S. 116.

41) Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 364; s. a. Däuper (Fn. 31) S. 428 f.

42) Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 375.

43) Maaß (Fn. 7) S. 96; Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 374; s. a. Däuper (Fn. 31), S. 437 f.

44) Fründ/Schnittker (Fn. 7), 292; zum Beratungsbedarf der Kommunen Werthmüller/Reith IR 2024, 60, 63.

45) BT-Drs. 20/8654, S. 88.

46) Heyder, EnK-Aktuell 2023, 010194; s. a. Benz/Boinski, ZUR 2023, 330, 331.

47) BT-Drs. 20/8654, S. 88.

48) Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 376.

49) S. a. Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), 376.

die in § 7 Abs. 2 WPG aufgezählten Akteure, wie die Betreiber der sich innerhalb des Gebiets befindenden Energieversorgungsnetze, denen im Rahmen der Wärmeplanung eine besondere Bedeutung zukommt,<sup>50</sup> zwingend frühzeitig und fortlaufend zu beteiligen. Absatz 3 listet weitere natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften auf, die von der planungsverantwortlichen Stelle nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen („kann“) beteiligt werden können,<sup>51</sup> etwa bestehende sowie bekannte potenzielle Produzenten von Wärme aus erneuerbaren Energien (Nr. 1), Großverbraucher von Wärme oder Gas (Nr. 3) oder aber auch an das beplante Gebiet angrenzende Gemeinden oder Gemeindeverbände (Nr. 5).<sup>52</sup> Letztere sind bedeutsam für das Eruiieren von Synergien, etwa für die gemeinsame Erschließung von Potenzialen für erneuerbare Energien.<sup>53</sup> Nr. 7 statuiert einen Auffangtatbestand, um alle berechtigten Interessen und Erwartungshaltungen zu ermitteln und zu berücksichtigen sowie alle maßgeblichen Informationen erfassen zu können.<sup>54</sup> Weitere Vorschriften zur Beteiligung finden sich in § 13 Abs. 4, § 17 Abs. 2 und § 22 Nr. 1 WPG. Da die in § 7 Abs. 2 WPG genannten Betreiber „frühzeitig“ zu beteiligen sind, erlangt ihre Expertise schon bei der Eignungsprüfung und nicht erst bei der in § 13 Abs. 4 WPG erwähnten Veröffentlichung Relevanz.<sup>55</sup> Korrespondierend zu dem Recht auf Mitwirkung in § 7 Abs. 2, 3 WPG, also nicht für die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Absatz 1, enthält Absatz 4 eine Mitwirkungsverpflichtung in Gestalt einer Soll-Regelung.<sup>56</sup> Beispielhaft werden als Einbringungsmöglichkeiten in Satz 1 sachdienliche Auskünfte oder Hinweise, Stellungnahmen oder die Teilnahme an Besprechungen sowie die Übermittlung von Daten nach Abschnitt 3 genannt. Zur optimalen Erfüllung der Beteiligungszwecke soll die planungsverantwortliche Stelle erforderliche konkrete Hinweise zur Vornahme der Mitwirkung geben (§ 7 Abs. 4 S. 2 WPG). Auch kann sie für die Übermittlung Fristen setzen (§ 7 Abs. 4 S. 3 WPG). Von einer Sanktionierung der Mitwirkungspflicht durch Bußgelder oder Sanktionen wurde aber abgesehen.<sup>57</sup>

§ 7 Abs. 5 S. 1 WPG verpflichtet die planungsverantwortliche Stelle zur Organisation des erforderlichen Austauschs zwischen den Beteiligten sowie zur Koordinierung ihrer Mitwirkungshandlungen. Ausweislich der Materialien ist es gerade zu Beginn des Planungsprozesses wichtig, „die Planungen der betroffenen staatlichen und privaten Akteure, insbesondere der Infrastrukturbetreiber, zunächst zusammen und sodann miteinander in Einklang zu bringen“, da dies zur Schaffung von Planungssicherheit und gesamtsystemischer Effizienz beiträgt.<sup>58</sup> § 7 Abs. 6 WPG betrifft die Wärmeplanung für ein deutsches Grenzgebiet.

#### 4.2 Energieinfrastrukturplanungen, § 8 WPG

In den Materialien wird bei der Erläuterung des § 8 WPG geschildert, dass es sich bei der Wärmeplanung „zu einem erheblichen Anteil um Infrastrukturplanung“ handelt.<sup>59</sup> Die Vorschrift zielt darauf ab, möglichst ein Nebeneinander unterschiedlicher Infrastrukturen aus Effizienzgesichtspunkten zu vermeiden, wobei ein hohes Maß an Versorgungssicherheit weiterhin zu gewährleisten sei.<sup>60</sup> Daher wird allerdings nur für die in § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, 2 WPG genannten Beteiligten die Verpflichtung zur Mitteilung ihrer jeweiligen Planungen über den Aus- oder Umbau von Strom-, Gas- oder Wärmenetzinfrastruktur bis zum Zieljahr aufgrund vorheriger Aufforderung begründet, sofern solche Planungen vorliegen (§ 8 Abs. 1 S. 1 WPG).

#### 4.3 Berücksichtigungs- und Beachtungspflichten, § 9 WPG

§ 9 WPG enthält materielle Entscheidungsparameter für die planungsverantwortliche Stelle. Damit das Klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nicht aus dem Blick gerät, enthält § 9 Abs. 1 KSG eine

explizite Ergänzung zu diesem.<sup>61</sup> Danach hat die planungsverantwortliche Stelle bei der Wärmeplanung den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Laut den Materialien müssen die angestrebten Ziele und Schritte zur Erreichung einer klimaneutralen Wärmeversorgung in den Plangebieten dermaßen einen Beitrag zu den Zielen des KSG leisten, dass diese in der Summe tatsächlich erreicht werden können.<sup>62</sup> Mit hin muss der „Beitrag jedes Wärmeplans zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung ... in einem angemessenen Verhältnis zum Verursachungsbeitrag des Planungsgebiets zu den Treibhausgasemissionen für die Wärmeversorgung in Deutschland stehen“.<sup>63</sup> Mangels Regelungskompetenz findet sich keine Aussage zu ambitionierteren Landesklimaschutzziele. Da der Bund jedoch in § 1 S. 2 WPG frühere Zieljahre anerkannt hat, ergibt sich hieraus indirekt, dass das Bundesrecht einer Berücksichtigung strengerer Zielvorgaben auf Landesebene nicht entgegensteht. Nach § 9 Abs. 2 WPG muss die planungsverantwortliche Stelle vorliegende Infrastrukturplanungen nach § 8 Abs. 1 WPG berücksichtigen, womit zugleich Art. 25 Abs. 6 S. 2 lit. e) EED umgesetzt wird. Ferner sind von der Bundesnetzagentur genehmigte verbindliche Fahrpläne gem. § 71k Abs. 1 Nr. 2 GEG, Transformationspläne oder Machbarkeitsstudien i. S. d. Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze sowie bestehende oder in Erstellung befindliche Wärmenetzausbau- oder Dekarbonisierungsfahrpläne nach § 32 WPG zu berücksichtigen. Außerdem sind gem. § 9 Abs. 3 WPG die allgemeinen physikalischen, technischen und energiewirtschaftlichen Grundsätze sowie wissenschaftlich fundierte Annahmen zur Energieverfügbarkeit zu beachten. Dies soll dazu beitragen, dass die künftigen Wärmeversorgungsarten im Rahmen der Wärmeplanung möglichst realistisch bewertet und dargestellt werden. In den Materialien wird insoweit ein unverbindlicher Leitfaden mit praktischen Hilfestellungen in Aussicht gestellt.<sup>64</sup>

#### 4.4 Ablauf der Wärmeplanung

Die Wärmeplanung folgt nunmehr bundesweit einheitlichen Vorgaben,<sup>65</sup> die zugleich im Kontext des umzusetzenden Art. 25 Abs. 6 EED zu sehen sind. Etwas deplatziert wird in § 14 Abs. 6 WPG geregelt, dass die planungsverantwortliche Stelle auf die Durchführung einer Wärmeplanung bei einem beplanten Gebiet oder Teilgebiet mit vollständiger oder nahezu vollständiger Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien oder Abwärme oder einer Kombination dieser verzichten „kann“. Die gesetzlichen Vorgaben zur Wärmeplanung fördern die Erkenntnis, Ermittlung und Koordination sowie Partizipation.<sup>66</sup>

50) BT-Drs. 20/8654, S. 88.

51) BT-Drs. 20/8654, S. 89.

52) BT-Drs. 20/8654, S. 90.

53) BT-Drs. 20/8654, S. 90.

54) BT-Drs. 20/8654, S. 90.

55) S. a. Gohde (Fn. 25).

56) BT-Drs. 20/8654, S. 90f.

57) BT-Drs. 20/8654, S. 91.

58) BT-Drs. 20/8654, S. 91.

59) BT-Drs. 20/8654, S. 91, Kursivhervorhebung durch die Verf.; näher zum Infrastrukturverwaltungsrecht Durner, in: Kahl/Ludwigs, Hdb des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 21.

60) BT-Drs. 20/8654, S. 91.

61) BT-Drs. 20/8654, S. 92.

62) BT-Drs. 20/8654, S. 92.

63) BT-Drs. 20/8654, S. 92.

64) BT-Drs. 20/8654, S. 92; zu den verschiedenen Leitfäden zur Wärmeplanung Fründ/Schmittker (Fn. 7), 291.

65) S. a. Benz/Boinski (Fn. 46), 331.

66) Zu diesen drei Funktionen, aber bezogen auf Klimaschutz- und Energiekonzepte WPG Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 351 ff.

#### 4.4.1 Beschluss zur Durchführung der Wärmeplanung

Die Wärmeplanung beginnt mit dem Beschluss oder der Entscheidung der planungsverantwortlichen Stelle über die Durchführung der Wärmeplanung (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 WPG), über den die betroffene Öffentlichkeit nach § 13 Abs. 2 WPG zu informieren ist.

#### 4.4.2 Eignungsprüfung, Bestands- und Potenzialanalyse

Anschließend ist die Eignungsprüfung nach § 14 WPG vorzunehmen. Aufgrund dieser sollen Teilgebiete, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht für eine Versorgung durch ein Wärme- oder Wasserstoffnetz eignen, schnell und mit geringem Aufwand ausgeklammert werden, damit „sich die umfassende Wärmeplanung auf die relevanten Fälle und Gebiete konzentrieren kann“.<sup>67</sup> Dies spiegelt sich in § 14 Abs. 7 WPG wider, wonach die Eignungsprüfung ohne Erhebung von Daten, also aufgrund geringer Datengrundlage, erfolgen kann.<sup>68</sup> Bei kumulativem Vorliegen der Voraussetzungen in § 14 Abs. 2 WPG ist ein beplantes Gebiet oder Teilgebiet in der Regel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht für eine Versorgung durch ein *Wärmenetz* geeignet.<sup>69</sup> Demgegenüber eignen sich diese in der Regel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht für ein *Wasserstoffnetz*, wenn eine der alternativen Voraussetzungen des Absatzes 3 erfüllt ist.<sup>70</sup> Ist das jeweilige Gebiet sowohl nach Absatz 2 als auch nach Absatz 3 ungeeignet und handelt es sich um kein Gebiet nach § 18 Abs. 5 WPG, „kann“ die zuständige Behörde aufgrund pflichtgemäßer Ermessensausübung die Wärmeplanung in einem verkürzten Verfahren durchführen.<sup>71</sup> Bei diesem unterbleiben die Verfahrensschritte nach §§ 15, 18 WPG (§ 14 Abs. 4 S. 1 WPG). Ein Teilgebiet mit verkürzter Wärmeplanung wird im Wärmeplan als „voraussichtliches Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung“ dargestellt (§ 14 Abs. 4 S. 2 WPG). Die Potenzialanalyse beschränkt sich dann auf die Ermittlung der Potenziale, welche für die dezentrale Versorgung nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 WPG in Betracht kommen (§ 14 Abs. 4 S. 3 WPG).

In der Bestandsanalyse sind der derzeitige Wärmebedarf oder Wärmeverbrauch innerhalb des beplanten Gebiets einschließlich der hierfür eingesetzten Energieträger, die vorhandenen Wärmeerzeugungsanlagen sowie die für die Wärmeversorgung relevanten Energieinfrastrukturanlagen zu ermitteln (§ 15 Abs. 1 WPG). Sinn und Zweck der „Bestandserhebung“ ist die hinreichend genaue Beschreibung der jeweils aktuellen Wärmeversorgung,<sup>72</sup> um eine fundierte Grundlage für die weitere Planung zu haben.<sup>73</sup> Dafür müssen die relevanten Informationen und erforderlichen Daten systematisch und qualifiziert erhoben werden (§ 15 Abs. 2 WPG). Es dürfen nur die in Anlage 1 genannten Daten unter Beachtung der Beschränkungen der §§ 10 ff. WPG erhoben werden.<sup>74</sup> Die Ergebnisse der Bestandsanalyse sind nach Anlage 2 I textlich und graphisch sowie kartographisch darzustellen. Im Rahmen der Potenzialanalyse sind sodann die vorhandenen Potenziale zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, zur Nutzung von unvermeidbarer Abwärme und zur zentralen Wärmespeicherung quantitativ und räumlich differenziert im Gebiet zu ermitteln, wobei bekannte räumliche, technische, rechtliche oder wirtschaftliche Restriktionen zu berücksichtigen sind (§ 16 Abs. 1 WPG). Außerdem ist eine Schätzung der Energieeinsparungspotenziale durch Wärmebedarfsreduktion in Gebäuden sowie in industriellen oder gewerblichen Prozessen vorzunehmen (§ 16 Abs. 2 WPG). Diese Vorgaben tragen zur Umsetzung von Art. 25 Abs. 6 S. 2 lit. a) EED bei, der eine Schätzung und Kartierung des Potenzials für die Steigerung der Energieeffizienz vorgibt. Die Darstellung wird in Anlage 2 II geregelt. Die Ergebnisse dieser drei vor allem auf die Datenerhebung fokussierten Verfahrensschritte<sup>75</sup> sind nach § 13 Abs. 2 WPG jeweils unverzüglich im Internet zu veröffentlichen. Gem. § 13 Abs. 4 WPG erhalten die Öffentlichkeit, die in ihren Aufgabenbe-

reichen berührten Behörden, Träger öffentlicher Belange sowie die in § 7 Abs. 2, 3 WPG genannten Beteiligten die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Eignungsprüfung, und die Bestands- und Potenzialanalyse für die Dauer eines Monats, mindestens aber von 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist, innerhalb derer sie Stellungnahmen abgeben können. Dadurch wird zugleich Art. 25 Abs. 6 S. 3 EED umgesetzt.

#### 4.4.3 Erstellung eines Entwurfs

Sodann hat die planungsverantwortliche Stelle gem. § 13 Abs. 3 WPG einen Entwurf zu erstellen, der sich aus vier Komponenten zusammensetzt. Dazu gehören das in § 17 WPG geregelte Zielszenario. In diesem ist die langfristige Entwicklung der Wärmeversorgung für das beplante Gebiet anhand der Indikatoren nach Anlage 2 Abschnitt III zu beschreiben (§ 17 Abs. 1 WPG). Dazu sind unterschiedliche zielkonforme Szenarien zu betrachten, bei denen „insbesondere“ die voraussichtliche Entwicklung des Wärmebedarfs sowie der erforderlichen Energieinfrastrukturen zu berücksichtigen sind (§ 17 Abs. 2 S. 3 WPG). Die planungsverantwortliche Stelle kann den Beteiligten in § 7 Abs. 2, 3 WPG zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Das aufgrund einer solchen Abwägung<sup>76</sup> identifizierte maßgebliche Zielszenario ist nach § 17 Abs. 2 S. 4 WPG begründungspflichtig. Ferner enthält der Entwurf eine Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete. Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 14 WPG kann es sich dabei um ein Wärmenetzgebiet, ein Wasserstoffnetzgebiet, ein Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung oder auch ein Prüfgebiet handeln.<sup>77</sup> Gem. § 18 Abs. 1 S. 2 WPG ist dabei von der planungsverantwortlichen Stelle mit dem Ziel einer möglichst kosteneffizienten Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen differenziert für die Betrachtungszeitpunkte 2030, 2035 und 2040 darzustellen, welche Wärmeversorgungsart sich für das jeweilige Gebiet besonders eignet. Die besondere Eignung wird in Satz 3 konkretisiert. Sie ist bei Wärmeversorgungsarten anzunehmen, die im Vergleich zu den anderen in Betracht kommenden Wärmeversorgungsarten geringe Wärmeentstehungskosten und Realisierungsriskiken, ein hohes Maß an Versorgungssicherheit und geringe kumulierte Treibhausgasemissionen bis zum Zieljahr aufweisen. Laut den Erläuterungen in den Materialien wird in der Gesamtschau sowie der Betrachtung der zeitlichen Abfolge deutlich, welche Entwicklung der Wärmeversorgung die zuständige Stelle kurz- und mittelfristig plant und anstrebt.<sup>78</sup> Gem. § 18 Abs. 2 WPG besteht für Dritte weder ein Anspruch auf Einteilung zu einem bestimmten voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebiet noch eine Pflicht zur tatsächlichen Nutzung oder Bereitstellung der Wärmeversorgungsart. Zusätzlich zu den voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebieten sollen nach § 18 Abs. 5 WPG beplante Teilgebiete mit erhöhtem Energieeinsparpotenzial dargestellt werden, etwa als Gebiete, die für die zukünftige Fest-

67) BT-Drs. 20/8654, S. 99.

68) BT-Drs. 20/8654, S. 99; Fründ/Schnittker (Fn. 7), 292.

69) BT-Drs. 20/8654, S. 98.

70) BT-Drs. 20/8654, S. 98.

71) Dazu, dass es sich nur um eine Möglichkeit handelt, BT-Drs. 20/8654, S. 98.

72) BT-Drs. 20/8654, S. 99; WD – 3 – 3000 – 149/23, WD 5 – 3000 – 108/23, S. 6.

73) Ohne Bezug zum WPG Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 367.

74) WD – 3 – 3000 – 149/23, WD 5 – 3000 – 108/23, S. 6; s. a. Fründ/Schnittker (Fn. 7), 292.

75) S. a. Gohde (Fn. 25).

76) Näher dazu BT-Drs. 20/8654, S. 100.

77) S. dazu auch Wagner (Fn. 29), 88.

78) BT-Drs. 20/8654, S. 101.

legung in einer gesonderten städtebaulichen Entscheidung als BauGB-Sanierungsgebiet erscheinen (Satz 2 Nr. 1). Zudem hat eine Darstellung von Wärmeversorgungsarten für das Zieljahr, also 2045 (bei keinem ambitionierten landesrechtlichen Zieljahr), zu erfolgen. In dieser Darstellung ist gem. § 19 Abs. 1 S. 2 WPG aufzuzeigen, aus welchen Elementen eine Wärmeversorgung ausschließlich auf Grundlage von Wärme aus erneuerbaren Energien oder aus unvermeidbarer Abwärme innerhalb des geplanten Gebiets bis zum Zieljahr bestehen kann. Für jedes beplante Teilgebiet ist differenziert nach einzelnen voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebieten die Eignungsstufe als Gebiet für die dezentrale Wärmeversorgung, Wärmenetz- oder Wasserstoffnetzgebiet als sehr wahrscheinlich oder wahrscheinlich geeignet, sehr wahrscheinlich oder wahrscheinlich ungeeignet darzustellen. Schließlich ist eine Umsetzungsstrategie nach § 20 WPG mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen der planungsverantwortlichen Stelle zu entwickeln. Je nachdem, welche Stelle planungsverantwortlich ist (Land oder Gemeinden), variieren aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten die in Betracht kommenden Umsetzungsmaßnahmen.<sup>79</sup> Mangels entsprechender Konkretisierung richten sich die in Betracht kommenden Umsetzungsmaßnahmen nach dem Fachrecht.<sup>80</sup> Die Stelle entscheidet nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob die Identifizierung der Umsetzungsmaßnahmen gemeinsam, d. h. im Einvernehmen oder in Abstimmung mit den in § 7 Abs. 1, 2, 3 WPG genannten Personen oder Dritten erfolgen kann (§ 20 Abs. 2 WPG).<sup>81</sup> Nach Anlage II VI soll die Umsetzungsstrategie textlich beschrieben werden, insbesondere sollen die Darstellungen nach Maßgabe des Satzes 2 dargestellt werden, etwa 1. welche Schritte für die Umsetzung erforderlich sind, 2. zu welchem Zeitpunkt die Umsetzung der Maßnahme abgeschlossen sein soll usw. Zwar wird die Veröffentlichung des aus vier Komponenten bestehenden Entwurfs nicht explizit geregelt. Indirekt ergibt sich diese Notwendigkeit jedoch aus § 13 Abs. 4 WPG,<sup>82</sup> wonach die Öffentlichkeit, die in ihren Aufgabenbereichen berührten Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie die in § 7 Abs. 2, 3 WPG genannten Beteiligten für die Dauer eines Monats diesen zur Einsicht nehmen können müssen, um während dieses Zeitraums Stellungnahmen abgeben zu können. Dass keine Einwendungspräklusion normiert wurde, dürfte auf den prozesshaften Charakter der Wärmeplanung sowie ihre Fortschreibungspflichtigkeit zurückgehen.<sup>83</sup>

#### 4.4.4 Wärmeplan

Der Wärmeplan enthält entsprechend der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 19 WPG das zur Veröffentlichung bestimmte Ergebnis der Wärmeplanung. Nach § 13 Abs. 5 WPG wird er durch das nach Maßgabe des Landesrechts zuständige Gremium oder die zuständige Stelle beschlossen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wollte der Bund den Ländern insoweit keine Vorgaben machen. In den Materialien wird aber darauf hingewiesen, dass diese Aufgabe zumeist dem Gemeinderat zufallen dürfte.<sup>84</sup> Aus der Systematik des § 13 WPG folgt, dass die Entscheidung erst nach Abschluss der Beteiligung erfolgen darf, und dabei selbstverständlich die abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen sind. Bei der Entscheidung ist auf die materiellen Vorgaben in §§ 8, 9 WPG zu achten. Bei einem Wärmeplan für ein Gemeindegebiet mit mehr als 45 000 Einwohnern erlangt darüber hinaus § 21 WPG Relevanz, wodurch weitere Anforderungen aus Art. 25 Abs. 6 EED umgesetzt werden. Deren Wärmeplan „soll“ zur Umsetzung mit dem Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ im Einklang stehen (Nr. 1), welcher in Art. 3 EED sowie in Erwägungsgründen 15 ff. erläutert wird. Ferner sollen eine Bewertung der Rolle von Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften oder anderer von Verbrauchern ausgehender Initiativen, die aktiv zur Umsetzung lokaler Beiträge im Bereich der Wär-

meversorgung beitragen können (Nr. 2), eine Bewertung zur Umsetzung der Strategien und zur Finanzierung der Maßnahmen (Nr. 3) sowie potenzieller Synergieeffekte mit den Plänen benachbarter regionaler oder lokaler Behörden (Nr. 4) erfolgen. Außerdem soll der Plan von einer nach Landesrecht zuständigen Stelle bewertet werden (Nr. 5).

§ 24 WPG gestattet es dem Landesgesetzgeber, ein Anzeigerfordernis für den Wärmeplan einzuführen. Abgesehen von § 13 Abs. 5 WPG, wonach der Plan anschließend im Internet zu veröffentlichen ist, sind nach den Materialien weitere Vorgaben insbesondere zum Verfahren (s. die Anzeigepflicht) und zur Veröffentlichung des Plans dem Landesrecht zu entnehmen.<sup>85</sup> Der Wärmeplan enthält nach § 23 Abs. 1 WPG eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Wärmeplanung (s. zum Inhalt Absatz 2) und eine Dokumentation des Zeitpunkts der Fertigstellung der Wärmeplanung. Gem. § 23 Abs. 4 WPG hat der Wärmeplan keine rechtliche Außenwirkung und begründet keine einklagbaren Rechte oder Pflichten. Auf diese Weise wird – so die Materialien – die Eigenschaft des Wärmeplans als strategisches Instrument unterstrichen.<sup>86</sup> Von seinen Wirkungen sei er eine lokale Version des Nationalen Energie- und Klimaplan. Er diene der Einbindung aller von der Wärmeversorgung vor Ort betroffenen Akteure in einen Kommunikationsprozess und biete „eine Informationsgrundlage für weitere Entscheidungen [von staatlichen Stellen, Bürgern und Unternehmen], die sich darauf beziehen können“.<sup>87</sup> Die Wärmeplanung beinhaltet eine wiederkehrende Aufgabe.<sup>88</sup> Da die Wärmeplanung komplex ist und aufgestellte Wärmepläne in der Regel nicht vollständig und abschließend sein könnten,<sup>89</sup> sind sie nach § 25 Abs. 1 WPG spätestens alle fünf Jahre zu überprüfen und bei Bedarf fortzuschreiben (sog. Kontrollfunktion).<sup>90</sup> Darin wird auch der Grund gesehen, warum der Gesetzgeber dem Wärmeplan keine größere Verbindlichkeit verliehen hat.<sup>91</sup> Würde eine fehlende Eignung angenommen, ist nach § 14 Abs. 5 S. 2 WPG das Fortbestehen dieser Gründe zu untersuchen.

#### 4.4.5 GEG-Gebietsausweisungen

Die planungsverantwortliche oder eine andere durch Landesrecht bestimmte Stelle kann unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wärmeplanung nach § 23 WPG und Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander eine Entscheidung über die Ausweisung eines Gebiets zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet treffen (§ 26 Abs. 1 S. 1 WPG; s. zur Abwägung auch § 2 Abs. 3 WPG). Aus der Gesetzesystematik, aber auch der anderen Terminologie ergibt sich, dass Entscheidungen nach § 26 WPG keinen Teil der Wärmeplanung bilden.<sup>92</sup> Motiv der Entkoppelung war die Verhinderung einer Formalisierung und flächendeckenden Umweltpflicht für Wärmepläne.<sup>93</sup> Die Ent-

79) Gohde (Fn. 25).

80) Gohde (Fn. 25).

81) BT-Drs. 20/8654, S. 103.

82) Der zugleich Art. 25 Abs. 6 S. 3 EED Rechnung trägt.

83) Aber ohne Bezug zum WPG Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 377.

84) BT-Drs. 20/8654, S. 97.

85) BT-Drs. 20/8654, S. 97; dazu, dass nur zusätzliche Schritte zulässig sind, Fründ/Schmittker (Fn. 7) 292.

86) BT-Drs. 20/8654, S. 104.

87) BT-Drs. 20/8654, S. 104; zu den kommunalen Wärmeplänen in BW UBA (Fn. 14) S. 13.

88) Muffler (Fn. 29) spricht von „dauerhafter Aufgabe“.

89) BT-Drs. 20/8654, S. 105.

90) In Anlehnung an WPG Kahl/Schmidtchen (Fn. 6), S. 355 f.

91) Fründ/Schmittker (Fn. 7), 295; s. a. Wagner (Fn. 29), 92 „living document“.

92) BT-Drs. 20/8654, S. 105; Becker-Rosenfelder (Fn. 7), 191.

93) Wagner (Fn. 29), 93.

scheidung nach § 26 Abs. 1 WPG beschränkt sich auf das jeweilige Teilgebiet, für das sie getroffen wird.<sup>94</sup> Sie erfolgt grundstücksbezogen (§ 26 Abs. 1 S. 2 WPG) durch kartographische Darstellungen des Gebiets.<sup>95</sup> Nach § 26 Abs. 2 WPG besteht kein Anspruch auf die Einteilung eines Grundstücks zu einem Gebiet nach Absatz 1. Ob für die Entscheidung eine SUP benötigt wird, ist dem UVPG zu entnehmen (§ 26 Abs. 3 WPG). Entscheidungen über die Ausweisung von GEG-Gebieten bedürfen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Nr. 2.14 der Anlage 5 UVPG bei Rahmensetzung einer SUP. § 26 Abs. 4 WPG enthält eine Regelung für bereits bestehende Wärmepläne. Gebietsausweisungen nach Absatz 1 vor dem Ablauf des 30.6.2028 hängen bei bestehenden Wärmeplänen davon ab, dass die planungsverantwortliche Stelle den Wärmeplan auf seinen Anpassungsbedarf hinsichtlich eines oder mehrerer Wasserstoffnetzausbaugebiete überprüft hat (§ 26 Abs. 4 S. 3 WPG). Bei Bedarf kann sie für Entscheidungen nach Absatz 1 ergänzende Ermittlungen heranziehen. Bei der Entscheidung über die Gebietsausweisung handelt es sich um eine solche nach § 71 Abs. 8 S. 3 oder nach § 71k Abs. 1 Nr. 1 GEG. Daher hat sie nach den Materialien Außenwirkung.<sup>96</sup> Gem. § 27 Abs. 2 WPG bewirkt sie keine Pflicht zur tatsächlichen Nutzung einer bestimmten Wärmeversorgungsart oder zur Errichtung, zum Ausbau oder Betrieb einer bestimmten Wärmeversorgungsinfrastruktur. In den Materialien wird jedoch hervorgehoben, dass landesrechtliche Regelungen zum Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs an die Fernwärme durch Satzung unberührt bleiben.<sup>97</sup> Aus § 27 Abs. 3 WPG ergibt sich eine Berücksichtigungspflicht derartiger Gebiete in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen bei der Bauleitplanung (Nr. 1) sowie anderen flächenbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einer öffentlichen Stelle oder von einer Person des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Nr. 2). Zur Klarstellung<sup>98</sup> regelt § 27 Abs. 4 WPG, dass sich die planungsrechtliche Zulässigkeit und Genehmigung von Vorhaben zur Umsetzung der Ergebnisse der Wärmeplanung oder der Entscheidung nach § 26 Abs. 1 WPG nach den dafür maßgeblichen Vorschriften richtet.

#### 4.5 Zwischenfazit

Die Wärmeplanung wird künftig die planungsverantwortlichen Stellen in wiederkehrenden Abständen beschäftigen. Bei der Erschließung dieser neuen Materie ist in Bezug auf den Zeitpunkt, bis zu welchem die Wärmepläne zu erstellen sind, zwischen Gemeindegebieten mit mehr als 100 000 Einwohnern und solchen bis 100 000 Einwohnern zu differenzieren (§ 4 Abs. 2 WPG). Wärmepläne für ein Gemeindegebiet mit mehr als 45 000 Einwohnern unterliegen den zusätzlichen Anforderungen aus § 21 WPG. Für Gemeindegebiete mit weniger als 10 000 Einwohnern können die Länder gem. § 4 Abs. 3 S. 1 WPG ein vereinfachtes Verfahren vorgeben. Um die Wärmeplanung vollständig zu erfassen, bedarf es also immer eines zusätzlichen Blicks in das Landesrecht, auch zur Ermittlung, wer planungsverantwortliche Stelle i. S. d. § 3 Nr. 9 WPG ist. Beim Wärmeplan handelt es sich um einen indikativen Plan, da er eine Sammlung und Zusammenstellung von Informationen enthält,<sup>99</sup> was auch durch dessen Bezeichnung als Informationsgrundlage in den Materialien unterstrichen wird. Deswegen mag es manchen überraschen, wenn hier Überlegungen dazu angestellt werden, ob ein Wärmeplan nicht auch ein imperativer Plan sein könnte. Versteht man das Wort „imperativ“ in dem Sinne, dass sein Inhalt zwingend zu befolgen ist, unterfällt der Wärmeplan nicht dieser Kategorie.<sup>100</sup> Lässt man dagegen für einen imperativen Plan eine relative Bindung durch abwägendes Berücksichtigen genügen,<sup>101</sup> dann ist der Wärmeplan aufgrund § 26 Abs. 1 WPG, dem noch aufzuzeigenden § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB sowie § 8 Abs. 2 WPG, wonach die in § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1,

2 WPG genannten Beteiligten bei Aus- und Umplanungen ihrer Netze die Darstellungen des Wärmeplans berücksichtigen müssen, als imperativer Plan einzustufen. Da diese Beteiligten durchaus Private sein können, ist die Aussage in § 23 Abs. 4 WPG, dass der Wärmeplan keine rechtliche Außenwirkung hat, so zu verstehen, dass er gegenüber diesen keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung entfaltet. Weil der Wärmeplan auf Umsetzung angelegt ist und nach § 21 Nr. 3 WPG eine Ermittlung der Finanzierungsmechanismen enthalten soll, um den Verbrauchern die Umstellung der Wärmeerzeugung auf erneuerbaren Energie zu ermöglichen, liegt es darüber hinaus nahe, in ihm insoweit einen influenzierenden Plan zu sehen.<sup>102</sup> Hier zeigt sich die Richtigkeit der Annahme, dass zwischen der idealtypischen Unterscheidung dieser Pläne Überschneidungen bestehen können<sup>103</sup> und eine eindeutige Zuordnung allenfalls in Bezug auf abgrenzbare Teile des Planes möglich ist.<sup>104</sup> Gerade wenn die Pläne weitere Verhaltensweisen auslösen sollen, ist es wichtig, sie durch Fortschreibung an neue Lagen und veränderte Gegebenheiten anzupassen.<sup>105</sup> Das WPG enthält keine Aussage zur Rechtsnatur des Wärmeplans. Der Gesetzgeber hat wohl deshalb keine Aussage dazu getroffen, weil der Wärmeplan keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung zeitigt. Ein weiteres Motiv könnte gewesen sein, dass man nicht von dessen gerichtlicher Überprüfbarkeit ausging, denn der Wärmeplan begründet nach § 23 Abs. 4 WPG keine Rechten und Pflichten. An dieser Stelle ist jedoch Vorsicht geboten. Jedenfalls in Bezug auf Wärmepläne mit einem unionsrechtlichen Hintergrund wird man, vergleichbar dem Ausschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes in § 4 Abs. 1 S. 10 KSG,<sup>106</sup> annehmen müssen, dass diese Pläne im Hinblick auf die Aarhus-Konvention für Umweltschutzvereinigungen umweltrechtsbehelfsfähig sein müssen. Selbst wenn der Wärmeplan nicht SUP-pflichtig sein sollte (s. § 35 Abs. 2 UVPG), gilt unter Zugrundelegung der BVerwG-Rechtsprechung zur Inntal-Süd-Verordnung,<sup>107</sup> dass Pläne in unionsrechtskonformer Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG aufgrund von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention für Umweltschutzvereinigungen hinsichtlich der Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften umweltrechtsbehelfsfähig sein müssen. Da der Wärmeplan nur hinsichtlich des maßgeblichen Zielszenarios begründungspflichtig ist (§ 17 Abs. 1 S. 4 WPG) und auf Prognosen sowie einer planerischen Abwägung beruht,

94) BT-Drs. 20/8654, S. 106.

95) BT-Drs. 20/8654, S. 106.

96) BT-Drs. 20/8654, S. 105.

97) BT-Drs. 20/8654, S. 107.

98) BT-Drs. 20/8654, S. 107.

99) Zu induktiven Plänen *Schmitt*, Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regelungsinstrument, 2015, S. 74; BVerwG, Urt. v. 26.3.1981 – 3 C 134.79, BeckRS 1981, 30433107; s. a. *Siegel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2024, § 11 Rdnr. 269.

100) In diese Richtung möglicherweise *Siegel* (Fn. 99), § 11 Rdnr. 269 „verbindliche Festlegungen für den Adressaten“.

101) Dazu *Schmitt* (Fn. 99), S. 75.

102) Für eine Einordnung als influenzierender Plan, aber noch vor Erlass des WPG *Kahl/Schmidtchen* (Fn. 6), S. 369; zur Eigenschaft influenzierender Pläne *Schmitt* (Fn. 99), S. 76; *Siegel* (Fn. 99), § 11 Rdnr. 269; BVerwG, Urt. v. 26.3.1981 – 3 C 134.79, BeckRS 1981, 30433107.

103) *V. Weschpfennig*, in: *Kahl/Ludwigs*, Hdb des Verwaltungsrechts, Bd. 5, 2023, § 156 Rdnr. 24; s. a. *Köck* (Fn. 2), § 36 Rdnr. 59; BVerwG, Urt. v. 26.3.1981 – 3 C 134.79, BeckRS 1981, 30433107.

104) *Köck* (Fn. 2), § 36 Rdnr. 38f.; *Schmitt* (Fn. 99), S. 77f.

105) *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhoff*, Hdb des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl., § 99 Rdnr. 141.

106) S. etwa *v. Weschpfennig*, in: *Fellenberg/Guckelberger*, Klimaschutzrecht, 2021, § 4 KSG Rdnr. 32ff.

107) BVerwG, Urt. v. 26.1.2023 – 10 CN 1.23, NuR 2023, 411, 412 Rdnr. 11 ff.

unterliegt er aus Gründen der Gewaltenteilung nur einer eingeschränkten Gerichtskontrolle,<sup>108</sup> also ob der zuständigen Stelle relevante Abwägungsfehler unterlaufen sind. Aus der Begründung von § 25 Abs. 1 WPG ergibt sich indirekt, dass diese jedenfalls durch Fortschreibung behoben werden können. Auch kann im Falle einer landesrechtlichen Anzeigepflicht für Wärmepläne, aber auch sonst im Wege der allerdings im Ermessen liegenden Wahrnehmung der Kommunalaufsicht auf ein rechtmäßiges Handeln der Gemeinden hingewirkt werden.<sup>109</sup> Da die Wärmepläne als Informationsgrundlage fungieren, sollten sie bei relevanten Fehlern zügig nachjustiert werden. Angesichts der Komplexität der Wärmeplanung hätte es nahegelegen, auch Vorschriften in Bezug auf das Fehlerfolgenregime zu erlassen.

## 5. Integration in die Bauleitplanung

Im Unterschied zur Wärmeplanung als strategischer Fachplanung gehört die Bauleitplanung zur räumlichen Gesamtplanung.<sup>110</sup> Sie befasst sich mit der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde (§ 1 Abs. 1 BauGB) und wird von den Gemeinden in eigener Verantwortung wahrgenommen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB). Die Bauleitplanung verfolgt einen viel umfassenderen Ansatz. Sie soll nach § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung unter Austarierung der sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Da sich die Wärmepläne auf Gemeindegebiete beziehen und Entscheidungen über GEG-Gebiete grundstücksbezogen sind, liegt es mehr als nahe, dass diesen über die Bauleitplanung – allerdings nur in städtebaulicher Hinsicht – mehr Verbindlichkeit verliehen werden kann.<sup>111</sup>

Als Planungsinstrumente stehen dabei der grundsätzlich auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 1, 2 BauGB) als vorbereitender Bauleitplan sowie die regelmäßig auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets bezogenen Bebauungspläne (§ 9 BauGB) als verbindliche Bauleitpläne zur Verfügung (§ 1 Abs. 2 BauGB). Soweit keine Ausnahmeregelungen greifen, sind die Bebauungspläne gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Da sie als Satzung erlassen werden (§ 10 Abs. 1 BauGB), enthalten Bebauungspläne rechtsverbindliche Vorgaben mit Außenwirkung.<sup>112</sup> Weil zur Realisierung der Wärmenetze eine grundstücksübergreifende und gebietsbezogene Koordinierung durchaus sinnvoll ist, liegt es nahe, die sich daraus ergebenden städtebaulichen Implikationen zumindest leitlinienhaft im Flächennutzungsplan vorzugeben,<sup>113</sup> um diese später auf der Ebene des Bebauungsplanes parzellenscharf zu konkretisieren.<sup>114</sup> Dass auch der Gesetzgeber dem Flächennutzungsplan eine besondere Bedeutung für die Integration der Wärmeplanung beimisst, belegt die am 1.1.2024 in Kraft getretene Änderung des § 204 Abs. 1 S. 2 BauGB, wonach benachbarte Gemeinden nunmehr auch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen sollen, wenn die Umsetzung eines Wärmeplans oder mehrerer Wärmepläne eine gemeinsame Planung erfordern. Um den Gemeinden die Bedeutung der Bauleitplanung zur Sicherung der erforderlichen Flächen für die Umsetzung der treibhausgasneutralen Wärmeversorgung zu verdeutlichen,<sup>115</sup> wurden die Planungsgrundsätze in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB um den Einschub „und zur Erfüllung der Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes die Wärme- und Energieversorgung von Gebäuden treibhausgasneutral zu gestalten“ erweitert. Die Wärmeplanung kann bei der Erforderlichkeit der Aufstellung eines Bauleitplans oder seiner Änderung (§ 1 Abs. 3 BauGB),<sup>116</sup> seinem Inhalt und bei der bauleitplanerischen Abwägung Relevanz erlangen.

## 5.1 Bauleitplanerische Abwägung

Bei der Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7, 8 BauGB). Mit dem Erlass des WPG wurde zugleich der nicht abschließende Katalog an Abwägungsbelangen in § 1 Abs. 6 BauGB modifiziert. Zu den Abwägungsbelangen gehört nun nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f) BauGB die Nutzung erneuerbarer Energien, „insbesondere auch im Zusammenhang mit der Wärmeversorgung von Gebäuden“. Außerdem wurde in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB als weiterer Abwägungsbelang „die Darstellungen in Wärmeplänen und die Entscheidungen über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen oder als Wasserstoffnetzausbaugebiet“ gem. § 26 WPG hinzugefügt. Selbst wenn im Fachrecht nur in Bezug auf die GEG-Gebiete in § 27 Abs. 3 Nr. 1 WPG deren Berücksichtigung bei der Bauleitplanung vorgegeben wird, unterfallen auch die Wärmepläne angesichts des eindeutigen Wortlauts von § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB dieser Vorschrift. Anstelle einer Berücksichtigung der Wärmeplanung über verschiedene städtebauliche Einzelbelange hat man sich zu deren gesamthaften Integration über die Erweiterung in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB entschlossen.<sup>117</sup> Folge der Zuordnung zu den Belangen des Umweltschutzes ist, dass hierzu eine Umweltprüfung durchzuführen ist (§ 2 Abs. 4 S. 1 BauGB). Gem. § 2 Abs. 4 S. 6 BauGB sind bei Plänen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB in der Umweltprüfung deren Bestandsaufnahmen und Bewertungen heranzuziehen. Auch wenn die Entscheidungen hinsichtlich der GEG-Gebiete sprachlich nicht als Pläne eingestuft werden, führt deren Einbeziehung in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB und deren Zusammenhang zu den Wärmeplänen dazu, dass auch sie § 2 Abs. 4 S. 6 BauGB unterfallen. Die Wärmepläne und Entscheidungen führen insoweit zu einer Entlastung der Bauleitplanung.<sup>118</sup> Zur Vermeidung von Abwägungsfehlern wird die Gemeinde dazu angehalten, sich mit den Darstellungen eines Wärmeplans und Entscheidungen über GEG-Gebiete inhaltlich auseinanderzusetzen.<sup>119</sup> Die Gebiete sind, wie gesehen, ein Instrument zur Umsetzung der Wärmepläne, beziehen sich auf bestimmte geplante Teilgebiete (s. § 3 Nr. 18 litt. b, c sowie Nr. 23 WPG) und enthalten grundstücksbezogene Aussagen. Daher hat sich die Gemeinde mit beiden Elementen zu befassen. Fehlt im Augenblick der Beschlussfassung über den Bauleitplan (s. § 214

108) So aber zu den Entwicklungskonzepten i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, die ebenfalls informelle Planungen sind, OVG Bln-Bbg, Urt. v. 27.1.2023 – OVG 10 A 9.19, BeckRS 2023, 2095 Rdnr. 58 ff.; s. a. OVG Hamburg, Urt. v. 11.4.2019 – 2 E 10/16, BeckRS 2019, 11108 Rdnr. 51 (nachvollziehbar und in sich widerspruchsfrei).

109) S. a. BT-Drs. 20/9344, S. 90.

110) *Bunzel*, in: FS für Mitschang, 2023, S. 133, 138; *Schlacke* (Fn. 3), § 20 Rdnr. 45, 51.

111) Zu letzterem *Benz/Boinski* (Fn. 46), 332, 334.

112) *Benz/Boinski* (Fn. 46), 334.

113) *Bunzel* (Fn. 110), S. 144. S. auch zum Flächennutzungsplan als wesentliches Instrument für eine ganzheitliche Planung der Energieversorgung in der Gemeinde *Kahl/Schmidtchen* (Fn. 6), S. 112.

114) S. nur *Bunzel* (Fn. 110), S. 137 f.

115) BT-Drs. 20/8654, S. 120; zum Flächenbedarf erneuerbarer Energien *Maaf* (Fn. 7), S. 86.

116) Dazu *Benz/Boinski* (Fn. 46), 331, 334.

117) Dazu auch *Benz/Boinski* (Fn. 46), 333 f.; demgegenüber auf § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB abstellend *Schröer/Kümmel*, NVwZ 2024, 315, 317.

118) Nur allgemein hins. informeller Planungen *Kahl/Schmidtchen* (Fn. 6), S. 345.

119) Ohne Bezug zum Wärmeplan *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rdnr. 68.



Abs. 3 BauGB) eine Entscheidung über ein GEG-Gebiet, sind trotz der Konjunktion „und“ in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB jedenfalls bestehende Wärmepläne als Abwägungsbelang zu berücksichtigen. Dies gebietet der mit der Erweiterung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB verfolgte Sinn und Zweck.<sup>120</sup> Unklar ist, wie mit Situationen umzugehen ist, in denen sich ein Wärmeplan erst in Aufstellung befindet, da sich insoweit noch nicht von „Darstellungen in Wärmeplänen“ sprechen lässt. Insofern dürfte man auch hier die allgemeine Rechtsprechung heranziehen können, dass derartige Planungen bei hinreichender Verfestigung in der bauleitplanerischen Abwägung berücksichtigungsfähig, bei ihrer Gewichtung aber die noch ausstehende Abwägung und damit verbundenen Unsicherheiten zu berücksichtigen sind.<sup>121</sup> An und für sich sind die in § 1 Abs. 6 BauGB aufgezählten Belange gleichrangig und ihr relatives Gewicht richtet sich nach der jeweiligen Planungssituation.<sup>122</sup> Aus der Formulierung des § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB lässt sich kein Vorrang des Klimaschutzes ableiten.<sup>123</sup> Allerdings erhöht sich nach dem Klimabeschluss des BVerfG dessen relatives Gewicht mit fortschreitendem Klimawandel.<sup>124</sup> Im Hinblick auf die Wärmeplanung spricht deren Einordnung als Abwägungsbelang in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) BauGB sowie das Verb „berücksichtigen“ in § 27 Abs. 3 Nr. 1 WPG im ersten Zugriff dafür, dass sie „gewöhnliche“ Abwägungsbelange sind.<sup>125</sup> Allerdings wird in bestimmten Teilbereichen zwischenzeitlich das objektive Gewicht bestimmter Belange durch normative Gewichtungsvorgaben erhöht, etwa in § 2 S. 2 EEG 2023.<sup>126</sup> Zurückgehend auf eine Ausschussempfehlung<sup>127</sup> wird nun in § 2 Abs. 3 S. 1 WPG Folgendes geregelt: „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, die in ein Wärmenetz gespeist wird, liegen im überragenden öffentlichen Interesse“. Gem. § 2 Abs. 3 S. 2 WPG sollen die Anlagen i. S. d. Satzes 1 als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, bis die leitungsgebundene Wärmeversorgung im Bundesgebiet nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme beruht. Wegen der separaten Erwähnung der Wärmenetze in § 2 Abs. 3 S. 1 WPG neben der Errichtung und dem Betrieb gewisser Anlagen lässt sich abgestützt auf den Gesetzeswortlaut, die Legaldefinition der Wärmenetze als Einrichtung zur Versorgung mit leitungsgebundener Wärme in § 3 Abs. 1 Nr. 17 WPG und die teils in anderen Gesetzen verwendete Terminologie „Anlagen und Einrichtungen“ (z. B. § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BauGB) vertreten, dass Wärmenetze keine Anlagen i. S. d. Satzes 1 sind. Da jedoch ausgehend vom Duden unter eine „Anlage“ auch ein Plan für eine zu einem bestimmten Zweck gestaltete Gesamtheit von Flächen oder Bauten sowie Einrichtungen zu verstehen sind, sprechen der Wortlaut und der mit dieser Vorschrift verfolgte Sinn und Zweck dafür, Wärmenetze ebenfalls als Anlagen i. S. d. Satzes 1 einzustufen, so dass sie der Gewichtungsvorgabe unterfallen.<sup>128</sup> Deshalb gehen Entscheidungen über Wärmenetze nach § 26 Abs. 1 WPG mit einem erhöhten Gewicht in die bauleitplanerische Abwägung ein. Aus der Bezugnahme des § 2 Abs. 3 S. 2 WPG auf Schutzgüterabwägungen sowie seiner Ausgestaltung als Soll-Vorschrift ergibt sich, dass auch derartige „vorrangige“ Belange im Einzelfall von anderen überwiegenden Belangen in der Abwägung überwunden werden können.<sup>129</sup> Dies deckt sich mit den Materialien, wonach Anlagen i. S. d. § 2 Abs. 3 S. 1 WPG u. a. im Baurecht „nur in Ausnahmefällen überwunden werden“ können.<sup>130</sup>

## 5.2 Inhaltliche Umsetzung

§ 5 Abs. 2 BauGB enthält eine beispielhafte Aufzählung der Darstellungen, die in einen Flächennutzungsplan aufgenommen werden können.<sup>131</sup> Als Darstellungsmöglichkeiten, welche für die städtebauliche Umsetzung der Wärme-

planung bedeutsam werden können, kommen u. a. die in Nr. 2 lit. b) genannten Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, aus erneuerbaren Energien oder KWK sowie Nr. 4 hinsichtlich der Versorgungsanlagen und Hauptversorgungsleitungen in Betracht.<sup>132</sup> Die Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne werden dagegen von § 9 Abs. 1 BauGB abschließend vorgegeben (anders beim Vorhabenbezogenen Bebauungsplan, s. § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB).<sup>133</sup> Als Umsetzungsmöglichkeiten für die Wärmeplanung ist vor allem an Festsetzungen von Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder KWK (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB), die Führung von ober- oder unterirdischen Versorgungsanlagen oder -leitungen (Nr. 13), von Gebieten, in denen bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen oder bei der Errichtung von Anlagen Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder KWK getroffen werden müssen (Nr. 23 litt. a, b) zu denken.<sup>134</sup> Außerdem sei auf § 9 Abs. 6 BauGB hingewiesen, wonach gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang, etwa an die Fernwärme, nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden sollen.

## 6. Fazit

Angesichts der ambitionierten Zeitvorgaben für die Erstellung von Wärmeplänen in den Gemeindegebieten (s. § 4 Abs. 2 WPG) muss damit zügig begonnen werden. Daher haben die Landesgesetzgeber schnellstmöglich die ihnen obliegenden Regelungen, etwa zur Bestimmung der planungsverantwortlichen Stelle nach § 3 Abs. 1 Nr. 9 WPG, zur Zuständigkeit für die Ausweisung von GEG-Gebieten, oder auch, wenn gewollt, zur Einführung eines vereinfachten Verfahrens nach § 22 WPG oder eines Anzeigerfordernisses in Bezug auf den Wärmeplan nach § 24 WPG, zu erlassen.<sup>135</sup> Jedenfalls in größeren Flächenbundesländern sprechen gute Argumente für die Übertragung der Wärmeplanung auf die Gemeinden. Teilweise weist diese Elemente auf, die ihnen bereits aus der Bauleitpla-

120) BT-Drs. 20/8654, S. 121.

121) S. dazu BVerwG, Beschl. v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02, NuR 2003, 288; Beschl. v. 14.11.2012 – 4 BN 5.12, BeckRS 2012, 60289 Rdnr. 8.

122) BVerwG, Beschl. v. 8.12.2021 – 4 BN 19/21, Rdnr. 5 –, juris.

123) Schlacke, in: Valentiner, Klimaschutz und Städte, 2023, S. 21, 36, auf 39 ff. mit Nachweisen zur Rechtsprechung, die teils auch zu einem Optimierungsgebot tendiert. S. a. Arndt, UPR 2020, 481, 483; Benz/Boinski (Fn. 46), 332; Lorenzen, DVBl. 2023, 398, 401.

124) BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NVwZ 2021, S. 951, 967 Rdnr. 198.

125) S. a. Guckelberger (Fn. 6).

126) S. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., NVwZ 2021, 951, 967 Rdnr. 198; zu weiteren Gewichtungsvorgaben Birkner, NVwZ 2024, 138 ff.

127) BT-Drs. 20/9344, S. 8.

128) Stand 26.3.2024, abrufbar unter [www.duden.de/rechtsschreibung/](http://www.duden.de/rechtsschreibung/). So im Ergebnis wohl auch Wagner (Fn. 29) 94.

129) Zu § 2 EEG Erbguth, DVBl. 2023, 510, 515.

130) BT-Drs. 20/9344, S. 87.

131) Benz/Boinski (Fn. 46) 335; Kahl/Schmidtchen (Fn. 6) S. 113.

132) Benz/Boinski (Fn. 46) 335; Winkler/Zeccola/Tejkl (Fn. 20) 342; s. a. Kahl/Schmidtchen (Fn. 6) S. 113 f.

133) Benz/Boinski (Fn. 46) 335; Kahl/Schmidtchen (Fn. 6) S. 141.

134) S. zu den Möglichkeiten auch Benz/Boinski (Fn. 46) 335; Winkler/Zeccola/Tejkl (Fn. 20) 342 f.

135) Wagner (Fn. 29) 94.

nung vertraut sind (z. B. Aufstellungsbeschluss oder Öffentlichkeitsbeteiligung). Dennoch handelt es sich für sie aufgrund des besonderen Zuschnitts der Wärmeplanung um ein Novum. Zutreffend wird daher davon ausgegangen, dass mit dieser ein erheblicher Organisations- und Verwaltungsaufwand verbunden sein wird.<sup>136</sup> Wegen der Umsetzungsorientierung der Wärmeplanung werden sich die Gemeinden auch überlegen müssen, ob in dieser Hinsicht nicht auch bei bestehenden Bauleitplänen Nachjustierungsbedarf besteht. Wenn sich die Gemeinden vermehrt mit der Treibhausgasneutralität im Kontext der Wärmeplanung befassen müssen, trägt dies möglicherweise dazu bei, dass auch in anderen Bereichen dem Klimaschutz mehr Bedeutung beigemessen wird. Insgesamt erhöhen die Einbeziehung von Klimaschutz- oder Wärmeplanungen in die Bauleitplanung und der vermehrte Erlass von Gewichtungsvorgaben außerhalb des BauGB die Komplexität der Bauleitplanung.<sup>137</sup> Zutreffend wird darauf aufmerksam gemacht, dass z. B. angesichts der Folgen der Insolvenz eines Fernwärmeanbieters, aber auch der Monopolstellung, es in dieser Hinsicht weiterer Regulierung des Marktes bedarf.<sup>138</sup>

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die

Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

136) Winkler/Zeccola/Tejkl (Fn. 20) 341.

137) S. a. Spannowsky, Rechtliche Grundlagen der Umweltprüfung, 2023, Teil 9 Rdnr. 10.

138) S. den Artikel Probleme, Pleite, Preise: Braucht Fernwärme strengere Regeln?, BR Online 19.3.2024, abrufbar unter <https://www.br.de/nachrichten/bayern/probleme-pleite-preise-braucht-fernwaerme-strengere-regeln,U7MSATi>.

# Deutsche Energiepolitik im Lichte des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts

Katharina Kotulla/Tim Knopff/Rafael Sarlak

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2024.

*Der Beitrag befasst sich mit der Verfassungsgemäßheit der (Grundsatz-) Entscheidungen der Bundesregierung im Bereich der Energiepolitik. Beleuchtet werden diese im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. 3. 2021 und die dadurch entstandenen möglichen Grundrechtsverletzungen – insbesondere im Hinblick auf die intertemporalen Freiheitsrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20a GG. Hierbei stehen die Änderung des Atomgesetzes (AtomG) vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2153) und die damit einhergehende endgültige Beendigung der Kernenergienutzung, das LNG-Beschleunigungsgesetzes (LNGG) vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 802) sowie die Änderung des § 50d Abs. 1 Sätze 1 und 2 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 8. Juli 2022 (BGBl. I S. 1054) im Fokus.*

## 1. Einführung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im sog. Klimabeschluss<sup>1</sup> das Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) in Teil-

len für verfassungswidrig erklärt, weil dessen Vorschriften die Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen begründen und damit die Pflicht des Gesetzgebers verletzen, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von Treibhausgasemissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen. Hierbei hat das Gericht zur Begründung u. a. ausgeführt, dass die Grundrechte auch als Instrument der intertemporalen Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft zu schützen sind. Daher ist schon im Nachgang des Beschlusses die Frage aufgeworfen worden, ob der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Schutzpflichten nicht auch verpflichtet sein könnte, die Nutzung der Kernkraft zumindest als Brückentechnologie zu ermöglichen, bis technologisch die Erzeugung der in Deutschland benötigten elektrischen Energie durch andere Energieträger annähernd klimaneutral möglich ist.<sup>2</sup> Dieser Beitrag beleuchtet die rechtliche Historie der Nutzung der Kernkraft, die Klimabilanz der derzeitigen Energiepolitik sowie neuere rechtliche Entwicklungen im Bereich der Energiepolitik und geht der Frage nach, ob

Katharina Kotulla, Rechtsreferendarin, Bielefeld, Deutschland

Tim Knopff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Kanzlei Bird & Bird LLP und Doktorand, Düsseldorf, Deutschland

Rafael Sarlak, Rechtsanwalt, berät Bund, Länder und Kommunen sowie ihre Beteiligungsgesellschaften in allen Bereichen des öffentlichen Wirtschaftsrechts, Solingen/Düsseldorf, Deutschland

1) BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

2) Vgl. So Kotulla/Kotulla, NuR 2022, 1, 10; Murswiek, in: Welt v. 24. 6. 2021, Stand 2. 2. 2024, abrufbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/plus233215175/Klima-Urteil-Oekonomisch-und-oekologisch-unsinnig-verfassungs-rechtlich-falsch.html>.