

Andrea Versteyl Rechtsanwälte

avr^{..}

Der Rechtsrahmen für die kommunale Wärmeplanung im Lichte der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes

RA Lukas Muffler

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht
5. Dezember 2023

Meilensteine auf dem Weg zur Klimaneutralität

- 2015** Vereinbarung des 1,5 °C-Ziels im Übereinkommen von Paris
- 2019** Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)
- 2021** Klimabeschluss des BVerfG und Fortschreibung der Minderungsziele im KSG
- 2024** Wärmeplanungsgesetz (WPG) und Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)
- 2030** Minderung der CO₂-Emissionen um 65 Prozent
- 2040** Minderung der CO₂-Emissionen um 88 Prozent
- 2045** Erreichung von Klimaneutralität

Gegenstand der Wärmeplanung

- Die „Wärmeplanung“ ist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 20 WPG eine **„rechtlich unverbindliche, strategische Fachplanung**, die
 - Möglichkeiten für den Ausbau und die Weiterentwicklung **leitungsgebundener Energieinfrastrukturen für die Wärmeversorgung**, die Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Energien, unvermeidbarer Abwärme oder einer Kombination hieraus sowie zur **Einsparung von Wärme** aufzeigt und
 - die **mittel- und langfristige Gestaltung der Wärmeversorgung** für das beplante Gebiet beschreibt“
- Der „Wärmeplan“ ist das zur Veröffentlichung bestimmte **Ergebnis der Wärmeplanung** (§ 3 Abs. 1 Nr. 20 WPG), vermittelt aber **keine rechtliche Außenwirkung** (§ 23 Abs. 4 WPG)
- Verpflichtung zur Umsetzung der Wärmeplanung durch **konkrete Maßnahmen** (§ 20 WPG)

Einflüsse des Europarechts auf die Wärmeplanung

- Die nationalen Regelungen zur Wärmeplanung gehen im Kern auf **Art. 25 der EU-Energieeffizienzrichtlinie** (Richtlinie (EU) 2023/1791) zurück und müssen im Zweifel europarechtskonform ausgelegt werden.
- Für die Wärmeplanung in den Blick zu nehmen sind auch die Anforderungen an die energetische Sanierung von Gebäuden, die sich aus der geplanten **Neufassung der EU-Gebäuderichtlinie** (COM(2020) 662 final) ergeben.
- Die geplante **Einführung eines europäischen Emissionshandels für Gebäude** (ETS II) wird spätestens ab 2028 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu ständig steigenden Preisen für fossile Brennstoffe wie Heizöl und Erdgas führen.

Gesetzgebungs- und Regelungskompetenzen

- **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für den Klimaschutz und die Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG) umfasst auch den Bereich der Wärmeplanung
- **Länderöffnungsklausel** für weitergehende Anforderungen in Bezug auf Vorgaben für die Eigentümer (§ 9a GEG)
- Durchführung der Wärmeplanung „in eigener Verantwortung“ (§ 33 Abs. 1 Satz 2 WPG) als **Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung** (Art. 28 Abs. 2 GG)
- **Unzulässigkeit von Eingriffen in das Energiefachrecht** (GEG-Novelle 2023!) und Fokus der kommunalen Planung auf die leitungsgebundene Wärmeversorgung

Wärmeplanungsgesetz (WPG)

- Übertragung der **Verantwortung für die Wärmeplanung** (§ 6 WPG) durch die Länder auf die Kommunen (§ 33 Abs. 1 WPG); Möglichkeit einer Unterstützung durch die Landkreise
- Ausrichtung der Wärmeplanung an den **nationalen Klimaschutzzielen** (§ 9 Abs. 1 WPG) und an den Vorgaben für den **Anteil erneuerbarer Energien** in Wärmenetzen (§§ 29–31 WPG)
- Wärmeplan begründet **keine einklagbaren Rechte oder Pflichten** (§ 23 Abs. 4 WPG)
- **Ausweisung von Wärmenetzgebieten** (§ 26 WPG) als eigenständige Entscheidung mit rechtlicher Außenwirkung

Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)

- **Verzahnung der Wärmeplanung mit dem GEG** durch Ausweisung von Wärmenetzgebieten (§ 27 Abs. 1 WPG i. V. m. § 71 Abs. 8 S. 3 und § 71k Abs. 1 Nr. 1 GEG)
- GEG richtet sich an die Eigentümer und betrifft v.a. die **Dekarbonisierung der dezentralen Wärmeversorgung**
- Pflicht zur Erzeugung von **65 Prozent** der Wärme mit erneuerbaren Energien und/oder unvermeidbarer Abwärme (§ 71 Abs. 1 GEG); aber: Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungstatbestände
- **Grundsatz der Wahlfreiheit** (§ 71 Abs. 2 S. 1 GEG); aber: Einschränkungsmöglichkeit durch einen Anschluss- und Benutzungszwang (§ 109 GEG)
- Möglichkeit des Einsatzes von **grünem Wasserstoff** und **Biomasse** (§ 71 f und § 71 g GEG)

Grundlagen für das Verfahren der Wärmeplanung

- **Durchführung von Beteiligungsverfahren** (§ 7 WPG): Beteiligung der Öffentlichkeit, der Betreiber von Wärmenetzen und der Träger öffentlicher Belange sowie sonstiger Akteure
- **Gemeinderat als Beschlussorgan** für den Wärmeplan (§ 23 Abs. 3 WPG)
- **Durchführung eines vereinfachten Verfahrens** für Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern (§ 4 Abs. 3 S. 1 und § 22 WPG)
- Möglichkeit einer gemeinsamen **Wärmeplanung für mehrere Gemeindegebiete** (§ 4 Abs. 3 S. 2 WPG; vgl. auch § 204 Abs. 1 S. 2 BauGB n.F.)
- Verpflichtung zur Überprüfung und ggf. **Fortschreibung des Wärmeplans** (§ 25 WPG)

Ablauf der Wärmeplanung (§§ 14–21 WPG)

- 1) Eignungsprüfung und Entscheidung über eine verkürzte Wärmeplanung
- 2) Bestandsanalyse zur aktuellen Versorgungssituation im Gemeindegebiet
- 3) Potenzialanalyse zur Ermittlung der klimaneutralen Energiequellen
- 4) Entwicklung und Beschreibung des Zielszenarios für das beplante Gebiet
- 5) Einteilung des Gemeindegebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete
- 6) Darstellung der Wärmeversorgungsarten für das Zieljahr
- 7) Entwicklung einer Umsetzungsstrategie mit konkreten Maßnahmen

In Gemeinden mit mehr als 45.000 Einwohnern sind zusätzlich die Anforderungen nach § 21 WPG zu beachten.

Instrumente für die Umsetzung der Wärmeplanung

- **Ausweisung von Wärmenetzgebieten** (§ 26 WPG) als Grundlage für Entscheidungen über flächenbedeutsame Planungen und Maßnahmen (vgl. auch § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB)
- Sicherung von wärmeversorgungsrelevanten Flächen durch Festsetzungen in **Bebauungsplänen** und Darstellungen im **Flächennutzungsplan**
- Einschränkung der Zulässigkeit von **Verbrennungsverboten** (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a BauGB) aufgrund der bundesgesetzlichen Wertungen im GEG
- Ausweisung von **Sanierungsgebieten** (vgl. § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB)
- **Stadtumbaumaßnahmen** (vgl. § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB)
- Städtebauliche und sonstige **Verträge** als flankierende Umsetzungsinstrumente
- Erlass einer **Wärmesatzung** zur Bündelung der kommunalen Planung

Anschluss- und Benutzungszwang für Wärmenetze

- Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwanges für Wärmenetze aus Gründen des Klimaschutzes nach **§ 109 GEG**
- Einschränkungen durch **Landesrecht** (z.B. Art. 24 Abs. 1 Nr. 3 BayGO) finden insoweit keine Anwendung (vgl. BVerwG, Urt. v. 08.09.2016 – 10 CN 1/15, Rn. 13)
- Ausschluss von individuellen Lösungen und **Schaffung eines wirtschaftlich tragfähigen Gesamtkonzepts** als legitime Ziele eines Anschluss- und Benutzungszwanges
- Bei der privatrechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses muss die Kommune über hinreichende **Einwirkungsmöglichkeiten auf den privaten Betreiber** verfügen
- **Erfordernis von Ausnahme- und Befreiungstatbestände** zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall (ultima ratio)

Die zentrale Bedeutung der Abwägung

- **Abwägungsrelevanz der Wärmeplanung** im Hinblick auf nachgelagerte Entscheidungen
- Ziel der Klimaneutralität (Art. 20a GG; § 3 Abs. 2 S. 1 KSG) und **Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung** (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 183)
- **Eigentumsgarantie** unter Berücksichtigung der **Sozialbindung** (Art. 14 GG)
- Berücksichtigung von einfachrechtlichen **Abwägungsdirektiven** (z.B. § 2 Abs. 3 WPG)
- **Versorgungssicherheit** als Aufgabe der Daseinsvorsorge und „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ (so bereits BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971 – 1 BvR 52/66, Rn. 82)
- **Energiesouveränität** als Frage der nationalen und europäischen Sicherheit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.09.2022 – 1 BvR 26661/21, Rn. 79)

Klimaschutzgebot und Akzeptanzschaffung

BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, Rn. 143:

„Weil der Klimawandel nur angehalten werden kann, wenn CO₂-Emissionen **lokal** vermieden werden, kann einer einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, sie wirke sich nur geringfügig aus.“

→ **Klimaschutz** (auch) als Aufgabe der Kommunen

BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, Rn. 52:

„Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das **Prinzip der Partizipation** geprägt.“

→ Förderung von **Akzeptanz** in der örtlichen Bevölkerung

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Lukas Muffler

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

AVR – Andrea Versteyl Rechtsanwälte
Galileiplatz 1, 81679 München

muffler@avr-rechtsanwaelte.de

089 2060 4141-10 KlimR 2023, S. 240 ff.

Aktuelle Veröffentlichungen:

- Rechtsrahmen für die kommunale Wärmeplanung, in: KommP spezial 2023, S. 151 ff.
- Klimaschutz in der Abwägung von Verwaltungsentscheidungen, in: KlimR 2023, S. 240 ff.