

PAPERS

**NICOLE WOZNY, JONAS RÜFFER,
MICHAEL ZSCHIESCHE, KLAUS MINDRUP**

**ÖFFENTLICHKEITS-
BETEILIGUNG AN
DER KOMMUNALEN
WÄRMEPLANUNG**

EIN LEITFADEN

NICOLE WOZNY ist Projektleiterin am Unabhängigen Institut für Umweltfragen. Sie forscht und arbeitet auf dem Gebiet der angewandten Klimaanpassung in Verbindung mit Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung und fokussiert dort vor allem auf Beteiligung von kleinen urbanen Zentren und Nachbarschaften.

JONAS RÜFFER ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter für Öffentlichkeitsarbeit am Unabhängigen Institut für Umweltfragen. Neben der Institutskommunikation arbeitet er in Projekten zu Wasserstoff, Wissenschaftskommunikation und Verbrauchsreduktion.

MICHAEL ZSCHIESCHE ist Geschäftsführer des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen und Jurist. Er ist Experte für Umweltrecht und Öffentlichkeitsbeteiligung und setzt sich für die Wahrung von Beteiligungsrechten in Bezug auf Planungsbeschleunigungen ein. Er ist zudem Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (WBKN) des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN).

KLAUS MINDRUP war von 2013 bis 2021 für die SPD Mitglied des deutschen Bundestags. Er ist Diplom-Biologe und beschäftigt sich in Berlin besonders mit Fragen des Wohnraums und der Mietverhältnisse und setzt sich für genossenschaftliches Wohnen ein. In der 19. Legislaturperiode saß er außerdem im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen.

IMPRESSUM

PAPERS 2/2026

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V.i.S.d.P.: Henning Heine

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-0916 · Redaktionsschluss: November 2025

Redaktion: Uwe Witt

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

INHALT

Ziel des Leitfadens	4
---------------------	---

Teil I: Kommunale Wärmeplanung

1 Ausgangslage: Wie gelingt die Wärmewende?	6
1.1 Wärmeversorgung in Deutschland	6
1.2 Weichenstellungen für eine klimaneutrale und faire Wärmewende	6
2 Einführung: Wie ist die Transformation der Wärmeversorgung geplant?	9
2.1 Kommunale Wärmeplanung nach dem Wärmeplanungsgesetz	9
Exkurs 1: Dänisches Vorbild für die Wärmeplanung	10
2.2 Erneuerbare Energien in der Wärmeplanung	11
2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Wärmeplanungsgesetz	11
3 Mögliche Problemfelder	14
3.1 Fehlende rechtliche Vorgaben für die Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung	14
3.2 Kostenverteilung der Transformation: Mieter*innen sind besonders betroffen	14
3.3 Intransparente Preisgestaltung bei der Fernwärmeversorgung	15
3.4 Desinformation und Akzeptanzprobleme	16
3.5 Falsche Lösungsoptionen	16
Exkurs 2: Wasserstoff in der kommunalen Wärmeplanung	17
3.6 Unzureichende Betrachtung von Großwärmepumpen	19
3.7 Flächenkonflikt mit dem Naturschutz	20
3.8 Nicht sachgerechte Zuordnung von Gebieten	20

Teil II: Öffentlichkeitsbeteiligung

4 Gründe für die Öffentlichkeitsbeteiligung	22
4.1 Gründe für eine Öffentlichkeitsbeteiligung der Zivilgesellschaft	22
4.2 Stufenmodell der Öffentlichkeitsbeteiligung	23
5 Gesetzlich verankerte Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung	25
6 Informelle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung	27
6.1 Status quo informeller Beteiligung in den Kommunen	27
6.2 Option 1: Sich über die kommunale Wärmeplanung informieren	28
6.3 Option 2: Informelle Beteiligungsmöglichkeiten in der Kommune einfordern	29
6.3.1 Beteiligungsmöglichkeiten nach Beteiligungsgrad	29
6.3.2 Beteiligungsmöglichkeiten nach Phasen der kommunalen Wärmeplanung	31
6.4 Option 3: Eigeninitiierte Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung	35
6.5 Option 4: Zusätzliche Möglichkeiten der Beteiligung	37
7 Best-Practice-Beispiele	38
8 Checkliste	40
Abbildungsverzeichnis	42
Literatur	43

ZIEL DES LEITFADENS

Am 1. Januar 2024 ist das Wärmeplanungsgesetz (WPG) in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist die Transformation der Wärmeversorgung hin zu einer bundesweiten klimaneutralen Wärmeversorgung bis zum Jahr 2045. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes sind die Bundesländer und Kommunen, die bis zum Jahr 2028 eigene kommunale Wärmepläne erstellen müssen.

Auch wenn das Gesetz eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der kommunalen Wärmeplanung vorsieht, ist diese größtenteils auf Information, Einsichtnahme von Zwischenergebnissen und die Möglichkeit zur Stellungnahme beschränkt. Eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung entlang des gesamten Planungsprozesses ist nicht vorgesehen. Dies ist problematisch, da die Öffentlichkeit und insbesondere die organisierte Zivilgesellschaft Korrekturen gegenüber den Trägern der Wärmeplanung sein können, vor allem hinsichtlich der ökologischen Sinnhaftigkeit und der Sozialverträglichkeit der Maßnahmen. Weiterhin birgt die Umsetzung des WPG zahlreiche Fallstricke, die sich insbesondere auf Mieter*innen nachteilig auswirken können.

Der vorliegende Leitfaden hat deshalb zum Ziel, die Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft bestmöglich über ihre Beteiligungsmöglichkeiten an der kommunalen Wärmeplanung zu informieren. Dieser Leitfaden rich-

tet sich vorrangig an Mieter*innen- und Klimainitiativen, die sich für eine bezahlbare und nachhaltige Wärmewende in ihrer Nachbarschaft einsetzen möchten. So kann durch kluges Agieren an den richtigen Stellen und zur richtigen Zeit Transparenz hergestellt und eine Beteiligung eingefordert werden, die zur tatsächlichen Mitgestaltung einlädt. Der Leitfaden bietet darüber hinaus eine gute Grundlage für Journalist*innen und Redaktionen, die die Komplexität des WPG für die breite Öffentlichkeit übersetzen möchten.

Der Leitfaden besteht aus zwei Teilen: Der erste Teil (Kapitel 1–3) erklärt ausführlich die kommunale Wärmeplanung in Deutschland, erläutert wo die Problemfelder liegen und zeigt Erfahrungen der Wärmewende aus Dänemark auf.

Der zweite Teil des Leitfadens (Kapitel 4–7) behandelt die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung. Es wird erläutert, welche Vorteile die Öffentlichkeitsbeteiligung mit sich bringt und welche Beteiligung nach dem Wärmeplanungsgesetz möglich ist (formelle Beteiligung). Darüber hinaus zeigt der Leitfaden zahlreiche Möglichkeiten auf, sich darüber hinaus in die kommunale Wärmeplanung einzubringen und umfassendere Beteiligungsmöglichkeiten bei der eigenen Kommune einzufordern (informelle Beteiligung). Der zweite Teil schließt mit einer Vorstellung von Best-Practice-Beispielen ab.

TEIL I: KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG

1 AUSGANGSLAGE: WIE GELINGT DIE WÄRMEWENDE?

Kurzfassung: Mehr als 50 Prozent des Endenergieverbrauchs in Deutschland entfallen auf die Erzeugung von Wärme, davon 27 Prozent auf den Gebäudesektor. Wärme wird noch weitestgehend durch fossile Energien hergestellt. Um die Klimaziele zu erreichen, soll die Wärmeerzeugung ab 2045 in Deutschland klimaneutral sein. Hierfür hat die Bundesregierung diverse Weichen gestellt, beispielsweise mit dem Gebäudeenergiegesetz (GEG, ein Teil davon ist auch als «Heizungsgesetz» bekannt). Für Verbraucher*innen ist entscheidend, dass die Wärmewende fair, nachhaltig und bezahlbar ist.

1.1 WÄRMEVERSORGUNG IN DEUTSCHLAND

Das Wärmeplanungsgesetz sieht vor, dass Bundesländer und Kommunen ihre Wärmeversorgung bis 2045 klimaneutral gestaltet haben (WPG 2023). Um die im Wärmeplanungsgesetz vorgeschriebene Transformation zur klimaneutralen Wärmeversorgung zu vollziehen, ist es wichtig, dass sie effizient, nachhaltig und fair gestaltet wird, also ökologische und soziale Aspekte in den Blick genommen werden. Neben Steuerungsmechanismen und Regulierung seitens des Staates ist deswegen auch der Einsatz der Zivilgesellschaft wichtig. Sie sollte die Wärmewende prüfend begleiten und an ihr mitwirken, auch damit sie am Ende für alle bezahlbar bleibt.

Wärme, dazu zählen Raumwärme, Prozesswärme, Warmwasser und Kälteerzeugung, macht heute noch über 50 Prozent des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland aus (siehe Abbildung 1) (UBA 2025a). Der größte Teil dieser Wärme wird in Deutschland nach wie vor über fossile Energien erzeugt. 2024 lag der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bei nur 18,1 Prozent. Damit steht die Wärmewende in Deutschland noch am Anfang.

Auch wenn der Wärmeverbrauch in den vergangenen Jahren leicht zurückgegangen ist – Grund hierfür sind sowohl wärmere Winter als auch Energieeffizienzmaßnahmen –, ist der Bedarf an Wärme in privaten Haushalten, Industrie, Gewerbe, Handel und im Dienstleistungssektor weiterhin hoch. Entsprechend groß sind die Mengen an ausgestoßenen Treibhausgasen wie Kohlenstoffdioxid (CO₂). Mit rund 112 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten (Stand 2022) verursachte der Gebäudesektor ganze 40 Prozent der gesamtdeutschen CO₂-Emissionen (dena 2023). Ungefähr drei Viertel dieser Emissionen entstehen durch Heizen (Hungerland 2024). Es sind enorme Fortschritte in der Wärmewende nötig, möchte Deutschland sein Ziel einer klimaneutralen Wärmeversorgung bis 2045 erreichen.

Für die Kommunen und Bürger*innen ist eine zeitnahe Umstellung ihrer Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien ratsam. Die bisherige Wärmeversorgung mit fossiler Energie wird durch die CO₂-Bepreisung

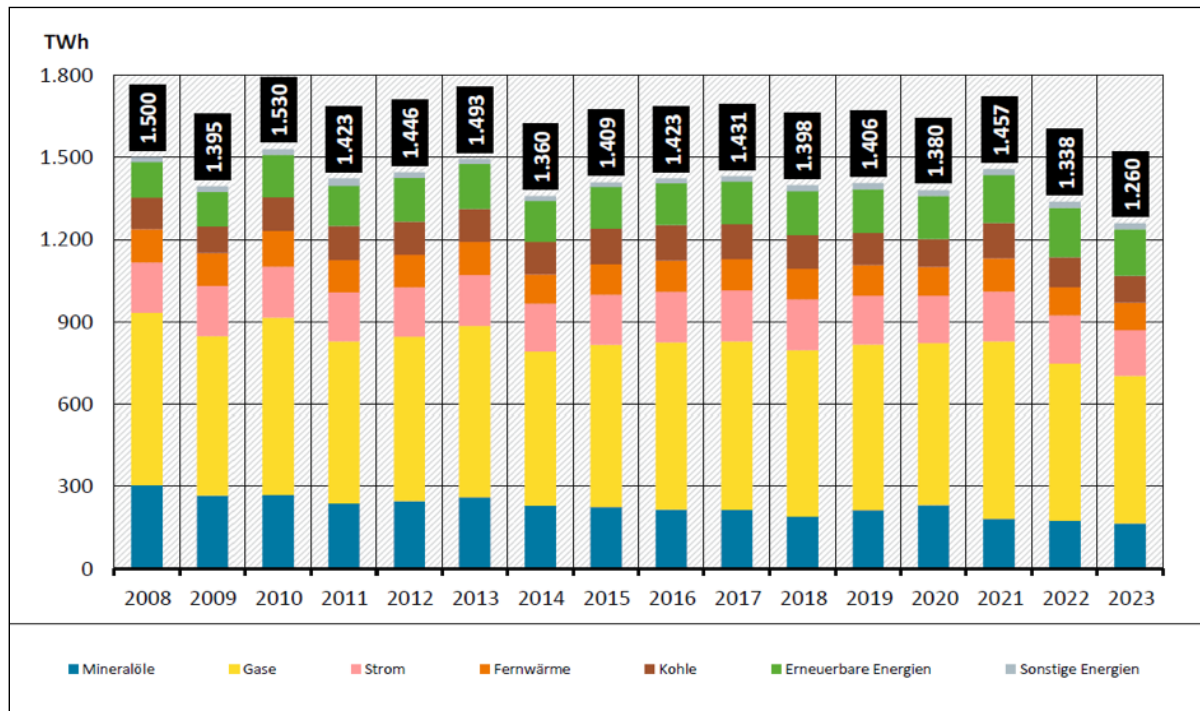
schrittweise höhere Kosten verursachen. Mit Beginn des Jahres 2025 stieg der Preis pro Tonne CO₂ im nationalen Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr von 45 Euro auf 55 Euro. Ursprünglich ab dem Jahr 2027 – nach dem jüngsten EU-Ratsbeschluss ab 2028 – sind mit dem Übergang dieser CO₂-Bepreisung in das neue europäische Emissionshandelssystem für diese beiden Sektoren (ETS 2) weitere Preissteigerungen zu erwarten. Auch die Beschaffung fossiler Brennstoffe und die Importabhängigkeit Deutschlands im Kontext geopolitischer Krisen werden zu Preisschwankungen und tendenziell höheren Preisen führen (Bundesregierung 2024). Wie beim europäischen Emissionshandelssystem für Energiewirtschaft und Industrie (ETS 1) wird es im ETS 2 eine Mengensteuerung der zulässigen Treibhausgasemissionen geben (Cap). Durch das Prinzip «Cap and Trade» (dt. etwa «decken und handeln») gibt es eine jährlich sinkende Obergrenze an Emissionsrechten, die an die Inverkehrbringer von Heiz- und Brennstoffen versteigert werden und handelbar sind.

Dieses System kann zu politischen Verwerfungen führen. Hohe Preissprünge sind nicht ausgeschlossen, und es ist damit zu rechnen, dass reichere Länder überproportional viele Zertifikate kaufen. Hohe CO₂-Preise treffen überdies ärmere EU-Länder und sozial schwächere Haushalte stärker. Darüber, wie dem – zumindest teilweise – entgegengewirkt werden kann, laufen in Brüssel noch politische Diskussionen. Nicht nur angesichts dieses bisher unsicheren Zukunftsszenarios im Hinblick auf die Preisgestaltung fossiler Wärmeversorgung ist es für Kommunen deshalb ratsam, die kommunale Wärmeversorgung frühzeitig zu planen und dabei auf erneuerbare Energien zu setzen.

1.2 WEICHENSTELLUNGEN FÜR EINE KLIMANEUTRALE UND FAIRE WÄRMEWENDE

Die Abkehr von fossiler Wärme ist für Verbraucher*innen in der Regel nicht nur wirtschaftlich, sondern aufgrund des großen Anteils der Wärme am Endenergieverbrauch auch zentral dafür, die energie- und klimapolitischen Ziele zu erreichen. Damit die Wärmewende gelingt, bedarf es einer Senkung des gesamtdeutschen Energiebedarfs, einer Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien in der Wärmeerzeugung, Effizienzsteigerungen und einer stärkeren Kopplung des Stromsektors mit dem Wärmesektor (Sektorkopplung). Es werden insbesondere wirksame ordnungspolitische Maßnahmen benötigt, um die Wärmewende in die gewünschte Richtung zu lenken. Andernfalls droht die Wärmewende an teuren Effizienzverlusten und an Verunsicherungen, insbesondere bei Wohnungseigentümer*innen, zu scheitern. Zahlreiche Scheinlösungen, wie beispielsweise die von einigen Akteuren propagierte Aussicht auf vermeintliche «H2-ready»-Gasheizungen

Abbildung 1: Wärmeverbrauch nach Energieträgern inklusive Kälteanwendungen (2008–2023)



Anmerkung: TWh = Terrawattstunden
Quelle: UBA 2025a

(später angeblich mit Wasserstoff betreibbare Heizanlagen) sowie auf Wasserstoffleitungen bis zum Endkunden (die es nie geben wird), zeigen bereits gefährliche Entwicklungen auf. Sie basieren auf einem 2023 aufgeweichten Heizungsgesetz. Notwendig wären vielmehr klare Regeln und auskömmliche Förderungen für Wärmepumpen und saubere Fernwärme, um nicht nur die Klimaziele zu erreichen, sondern auch die Bezahlbarkeit sicherzustellen.

Gegenwärtig ist die Wärmewende jedoch für viele Bürger*innen und Kommunen mit zahlreichen Unsicherheiten und Sorgen verbunden, da Unklarheiten über zu wählende Lösungsoptionen bestehen und eventuell kostenintensive, aber nicht adäquate Maßnahmen ergriffen werden. Dies ist auch deshalb problematisch, weil die letzten Jahre gezeigt haben, wie die Herausforderungen der Wärmewende von bestimmten politischen Kreisen und Medien für Desinformation, Hetzkampagnen und gegen die Energiewende missbraucht werden kann («Heizhammer») (vgl. Staudt 2024).

Oberstes Leitziel sollte daher die Transformation hin zu einer dekarbonisierten, resilienten und vor allem sozial gerechteren Wärmeversorgung sein, die die Verbraucher*innen mitnimmt und nicht mit unfairer und langfristig hohen Kostensteigerungen konfrontiert. Dabei ist zu beachten, dass die Umrüstung der eigenen Wärmeversorgung für viele Menschen eine Hürde darstellt. Auch wenn zu erwarten ist, dass eine Wärmeversorgung mit erneuerbaren Energien für Verbraucher*innen auf lange Sicht günstiger

sein wird, ist die Umrüstung der eigenen Heizung mit hohen Kosten verbunden, die sich erst über viele Jahre amortisieren und deshalb vorfinanziert werden muss. Mieter*innen haben zusätzlich das Problem, dass sie von der Entscheidung der Haus- bzw. Wohnungseigentümer*innen abhängig sind. Eine vorausschauende Transformation unserer Wärmeversorgung muss dies im Blick haben.

Die Bundesregierung hat für die Wärmewende in den letzten Jahren relevante Weichen gestellt. So etwa durch diverse Förderprogramme, beispielsweise zum Einbau klimafreundlicher Heizsysteme oder die schon genannte Einführung des CO₂-Preises für Heiz- und Brennstoffe. Neben dem im Jahr 2019 beschlossenen und 2021 verschärften Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und dem Energieeffizienzgesetz (EnEfG) aus dem Jahr 2023 ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG) 2020 in Kraft getreten. Es wurde zuletzt 2024 novelliert, Teile der Änderungen wurden als «Heizungsgesetz» bekannt. Das GEG verfolgt nun das Ziel, dass in Deutschland ab 2045 nur noch klimaneutral geheizt wird. Es enthält zudem Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

Die technologieoffenen Regelungen des GEG lassen dabei mehrere Erfüllungsoptionen zu. So ist neben Wärmepumpen und diversen wärmeerzeugenden Heizungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien auch der Anschluss an ein Wärmenetz möglich (z. B. Fernwärme). Auf dem Weg dorthin dürfen Heizungen seit 2024 in Neubauten in Neubaugebieten nur installiert werden, wenn mindestens 65 Prozent der benö-

tigten Energie aus erneuerbaren Quellen stammen, während funktionsfähige oder reparierbare Heizungen im Bestand zunächst nicht ausgetauscht werden müssen. Eine Austauschpflicht für Bestandsheizungen gilt nur unter gewissen Umständen, zudem bestehen Übergangsfristen. Ab 2028 sollen sodann alle Heizungen mit mindestens 65 Prozent erneuerbaren Energien betrieben werden und ab Mitte der 2040er-Jahre dann schließlich zu 100 Prozent. Allerdings enthält das GEG zahlreiche Ausnahme- und Übergangsregelungen, durch die diese Zielvorgaben umgangen werden können. So gilt beispielsweise beim Austausch einer irreparablen Heizung eine Übergangsfrist von fünf Jahren zur Erreichung der 65-Prozent-Regelung; bei Anschluss an ein geplantes, noch nicht abgeschlossenes Wärme- oder Wasserstoffnetz gilt eine Übergangsfrist von zehn Jahren; bei Etagenheizungen in Mehrfamilienhäusern gelten im Einzelfall Übergangsfristen von bis zu 13 Jahren.

Diese Übergangsregelungen, Ausnahmen und andere Schwierigkeiten (wie etwa Personalmangel in den Kommunen, mangelnde Finanzierung, Unsicherheiten bei Verbraucher*innen) erschweren es, das Ziel der kli-

maneutralen Wärmeversorgung bis 2045 zu erreichen. Insbesondere die Möglichkeit von Wasserstoff als Erfüllungsoption neben erneuerbaren Energien gilt in Fachkreisen und bei Umweltverbänden als ineffiziente und teure Sackgasse. Dadurch entstehende Engpässe für den ohnehin knappen grünen Wasserstoff in Sektoren, die nicht anders zu dekarbonisieren sind – wie die Stahlproduktion, Teile der Chemieindustrie und der Flug- und Seeverkehr –, könnten das Erreichen der Klimaziele Deutschlands gefährden.

Überdies besteht zu befürchten, dass Vorgaben des GEG in Zukunft weiter abgeschwächt werden, da laut aktuellem Koalitionsvertrag (CDU/CSU/SPD 2025) die Novellierung aus dem Jahr 2024 rückgängig gemacht und das GEG insgesamt «technologieoffener, flexibler und einfacher» gestaltet werden soll. Dies birgt die Gefahr einer weiteren Ambitionsminderung. Umso wichtiger ist es, dass engagierte Kommunen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft die Wärmewende für ihre Region fördern und frühzeitig gemeinsam umweltfreundliche und gerechte Wärmeplanungen erstellen. Die entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten werden in diesem Leitfaden aufgezeigt.

2 EINFÜHRUNG: WIE IST DIE TRANSFORMATION DER WÄRMEVERSORGUNG GEPLANT?

Kurzfassung: Seit Januar 2024 ist das Wärmeplanungsgesetz in Kraft und muss in erster Linie durch die Kommunen umgesetzt werden. Dazu müssen die Kommunen eigene Wärmepläne erstellen, die in mehreren Phasen entwickelt werden. Sie teilen die Kommune in Wärmeversorgungsgebiete ein und liefern für jedes Gebiet eine genaue Konzeption der zukünftigen Wärmeversorgung. Die kommunale Wärmeplanung soll einen massiven Umbau der Wärmeinfrastruktur hin zu erneuerbaren Energien veranlassen. Für Verbraucher*innen ist es wichtig, dass bei der Planung Bedingungen für eine sozial gerechte und klimafreundliche Wärmewende geschaffen und dass ihre Stimmen gehört werden. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist gesetzlich in verschiedenen Phasen der Planung verankert, bleibt aber begrenzt.

2.1 KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG NACH DEM WÄRMEPLANUNGSGESETZ

Die in Kapitel 1.2 genannten Übergangsregelungen im Gebäudeenergiegesetz (GEG) zur Umstellung der Heizsysteme sollen es den Hauseigentümer*innen ermöglichen, ihre (neuen) Heizungssysteme auf die bevorstehende kommunale Wärmeplanung abzustimmen (z. B. kommt Fernwärme oder lohnt sich eine eigene Wärmepumpe?). Insofern ist das GEG eng an das Wärmeplanungsgesetz (WPG) gekoppelt. Die GEG-Novelle und das WPG wurden entsprechend aufeinander abgestimmt und traten zeitgleich am 1. Januar 2024 in Kraft (Deutscher Bundestag 2023a). Das WPG verpflichtet die Bundesländer und Kommunen dazu, eine flächendeckende Wärmeplanung durchzuführen. Diese Planung soll auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt werden und den Bürger*innen, Kommunen und Versorgern Orientierung in der Transformation hin zur kosteneffizienten und klimafreundlichen Wärmeversorgung bieten. Seit Inkrafttreten des WPG liegt es an den Ländern, das Gesetz in Landesrecht zu überführen und Wärmepläne zu erstellen. Die Länder müssen dabei auch festlegen, welche Behörde bzw. Stelle die Planung durchführt – de facto wird dies in den meisten Fällen die kommunale Ebene sein. Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen hatten bereits vor Inkrafttreten des WPG eigene rechtliche Vorgaben zur Wärmeplanung erstellt (Kluge et al. 2025). Baden-Württemberg ist das erste Bundesland, in dem bereits seit 2020/21 eine Verpflichtung zur kommunalen Wärmeplanung als Teil eines Klimaschutzgesetzes in Kraft ist (Landtag von Baden-Württemberg 2020, vgl. § 3 Abs. 8 KlimaG BW).

Das WPG enthält Vorgaben zur klimafreundlichen leitungsgebundenen Wärmeversorgung und zum Ablauf der Wärmeplanung samt der Erstellung von Wärmeplänen. Die Wärmeplanung meint dabei eine strategische Fachplanung, 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 aufzeigt und die mittel- und langfristige Gestaltung der Wärmeversorgung für das geplante Gebiet beschreibt» (vgl. § 1 Abs. 1 WPG 2023).

Für die Wärmepläne gibt es je nach Größe der Kommunen zeitliche Fristen, bis wann die Wärmepläne erstellt und veröffentlicht werden müssen:

- a. in Gemeinden mit über 100.000 Einwohner*innen bis Ende Juni 2026
- b. in Gemeinden mit unter 100.000 Einwohner*innen bis Ende Juni 2028
- c. Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner*innen dürfen zudem vereinfachte Wärmeplanungen vornehmen.

Der Wärmeplan muss dabei die folgenden Bestandteile enthalten:

- (1) Ergebnisse der Eignungsprüfung (Phase 2)
- (2) Ergebnisse der Bestandsanalyse (Phase 3)
- (3) Ergebnisse der Potenzialanalyse (Phase 3)
- (4) Ein Zielszenario (Phase 4)
- (5) die Einteilung des geplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete (Phase 4)
- (6) die Darstellung der Wärmeversorgungsart für das Zieljahr (Phase 4)
- (7) die Umsetzungsmaßnahmen für die Wärmeversorgungsgebiete (Phase 5).

Bei der Eignungsprüfung (Phase 2) gilt es nach Ansicht der Bundesregierung zu prüfen, ob sich Teilgebiete mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durch ein Wärme- oder Wasserstoffnetz versorgen lassen (bezüglich Wasserstoff siehe den Exkurs «Wasserstoff in der kommunalen Wärmeplanung», in dem dargelegt wird, dass es sich hier um eine Illusion handelt).

Im Rahmen der Bestandsanalyse (Phase 3) werden der derzeitige Wärmebedarf, die hierfür eingesetzten Energieträger und Wärmeerzeugungsanlagen sowie der Zustand bestehender Energieinfrastrukturanlagen im Plangebiet systematisch erfasst.

Bei der Potenzialanalyse (Phase 3) werden Potenziale für die Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien und Abwärme sowie für die Wärmespeicherung und Potenziale zur Wärmeeinsparung quantifiziert.

Die Ergebnisse dieser Schritte fließen sodann in die Entwicklung des Zielszenarios (4), das die künftige Wärmeversorgung für das Plangebiet darlegt, und in die Einteilung des Plangebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete (Phase 4) sowie in die Darlegung der Eignungswahrscheinlichkeit bestimmter Wärmeversorgungsarten für die Gebiete im Zieljahr.

Dadurch soll frühzeitig Planungssicherheit entstehen, welche Technologie in welchem Gebiet zum Tragen kommen soll.

Zuletzt werden in der Umsetzungsstrategie (Phase 5) Maßnahmen festgelegt, mit denen die Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien bis zum Zieljahr erreicht werden kann.

Zu den Wärmeversorgungsgebieten zählen:

- a. Wärmenetzgebiete, das heißt ein ausgewiesenes Teilgebiet, das aktuell oder künftig mittels eines Nah- oder Fernwärmenetzes versorgt wird
- b. Wasserstoffnetzgebiete, in denen die Wärmeversorgung künftig mit Wasserstoff erfolgen soll
- c. Gebiete der dezentralen Wärmeversorgung,

die also nicht über ein Wärmenetz, sondern über individuelle Heizungen wie Wärmepumpen versorgt werden

- d. Prüfgebiete, die aufgrund unzureichender Informationen keinem der anderen Gebiete zugeteilt werden können bzw. anderweitig versorgt werden sollen.

Die kommunale Wärmeplanung wird hauptverantwortlich von den planungsverantwortlichen Stellen (in der Regel den Kommunen) durchgeführt. Diese können sich jedoch durch Dritte (z. B. Produzenten von Wärme, potenzielle Großverbraucher, Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften und andere) unterstützen und beraten lassen (WPG 2023).

EXKURS 1: DÄNISCHES VORBILD FÜR DIE WÄRMEPLANUNG

Das Wärmeplanungsgesetz (WPG) ist maßgeblich vom dänischen Modell der kommunalen Wärmeplanung inspiriert. In Dänemark ist eine flächendeckende Wärmeplanung bereits seit den 1970er- und 1980er-Jahren gesetzlich verankert (Walter 2024). Dänemark zog bereits aus der Ölkrise der 1970er-Jahre die richtigen Schlüsse und forcierte den Ausbau von Fernwärme. In der Praxis hat sich der dänische Ansatz als sehr wirksam erwiesen. Seit 1979 schreibt ein dänisches Wärmeversorgungsgesetz die kommunale Wärmeplanung verbindlich vor (Deutsch-Französisches Zukunftswerk 2025). Jede neue Wärmeversorgungslösung muss in Dänemark einen größtmöglichen sozioökonomischen Nutzen nachweisen – konkret: Ein geplanter Fernwärmeanschluss wird nur genehmigt, wenn er für die Haushalte wirtschaftlicher und umweltfreundlicher ist als individuelle Heizungen (ebd.). Flankierend dazu verteuert Dänemark fossile Brennstoffe durch hohe Abgaben, sodass zentrale Wärmenetze meist günstiger sind als dezentrale Gas- oder Ölheizungen. Diese politischen Weichenstellungen – verpflichtende kommunale Planung, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und finanzielle Anreize – haben dazu geführt, dass Wärmenetze in Dänemark flächendeckend etabliert wurden. Bereits 1990 galt die Wärmeplanung dort als abgeschlossen, das heißt, alle Regionen waren mit strategischen Wärmeplänen abgedeckt (ebd.).

Im Ergebnis verfügt Dänemark heute über eine der fortschrittlichsten Wärmeversorgungen Europas. Rund zwei Drittel der dänischen Haushalte sind an ein Fernwärmenetz angeschlossen, in Kopenhagen nahezu 100 Prozent (Doering 2023). Zum Vergleich: In Deutschland liegt der Fernwärmeanteil nur bei etwa jeder siebten Wohnung (ca. 15 Prozent) (ebd.). Die dänischen Wärmenetze sind zudem bereits weitgehend dekarbonisiert: Nahezu 77 Prozent der Fernwärme werden dort aus erneuerbaren Energien und Abwärme gewonnen. Deutschlands Fernwärme hinkt auch hier hinterher – nur etwa 27 Prozent der deutschen Fernwärme stammt aus Erneuerbaren oder Abwärme (Deutsch-Französisches Zukunftswerk 2025). Möglich wurde Dänemarks Erfolg durch konsequente Planung und Investitionen. Die hohe Versorgungsdichte und große Anlagen (wie Müllheizkraftwerke oder Großwärmepumpen) ermöglichen eine effiziente und bezahlbare Wärmeerzeugung. Trotz einiger Besonderheiten – etwa der kritisch zu betrachtenden großen Rolle von Biomasse in dänischen Netzen* – dient Dänemark insgesamt als funktionierendes Vorbild: Es zeigt, dass eine koordinierte Wärmeplanung die Wärmewende deutlich voranbringen kann.

* Um die hohen Biomasseimporte, vor allem Holzpellets (Urbansky 2025), bis 2035 zu reduzieren, stellt Dänemark seine Wärmenetze zunehmend auf andere Energiequellen um, das bedeutet vor allem mehr Geothermie für Fernwärme, mehr Industrieabwärme, mehr Umgebungswärme aus Abwasser und mehr Solarwärme (Neidlein 2025).

2.2 ERNEUERBARE ENERGIEN IN DER WÄRMEPLANUNG

In Anlehnung an das GEG müssen neue Wärmenetze seit 2025 zu mindestens 65 Prozent und bestehende Wärmenetze ab 2030 zu mindestens 30 Prozent aus erneuerbaren Energien, unvermeidbarer Abwärme bzw. deren Kombination gespeist werden. Ab 2040 erhöht sich diese Anforderung auf mindestens 80 Prozent. Gleichzeitig soll der Anteil erneuerbarer Energien in Wärmenetzen im bundesweiten Mittel bis 2030 50 Prozent betragen. Entsprechend des Klimaschutzgesetzes muss die vollständige Klimaneutralität auch hier bis 2045 erreicht werden (siehe Abbildung 2).

Für Energieversorgungsunternehmen bedeuten diese Vorgaben eine gewaltige Umstellung. Während die Kommune der Träger der Wärmeplanung bleibt, ergeben sich für Energieversorgungsunternehmen – insbesondere für Betreiber von Wärmenetzen – umfangreiche neue Pflichten, aber auch Chancen. Zum einen werden die kommunalen Versorger (wie Stadtwerke, Fernwärmegeellschaften oder Energiegenossenschaften) eng in den Planungsprozess eingebunden. Sie müssen Daten über Bestandsnetze, Erzeugungsanlagen und Verbräuche liefern und gemeinsam mit den Kommunen die Zielszenarien (siehe Phase 4) entwickeln (Walter 2024). Zum anderen verpflichtet das Gesetz die Versorger, massiv zu investieren und ihre Netze klimafreundlich umzubauen, um den zeitlichen Vorgaben zu genügen. Betreiber von bestehenden Fernwärmenetzen müssen nun gesetzlich garantiert ihren Erzeugungsmix «erneuerbar» machen. Die oben genannten Quoten sind bindend und werden voraussichtlich behördlich überwacht. Diese Umstellung kommt einem beschleunigten Energieträgerwechsel

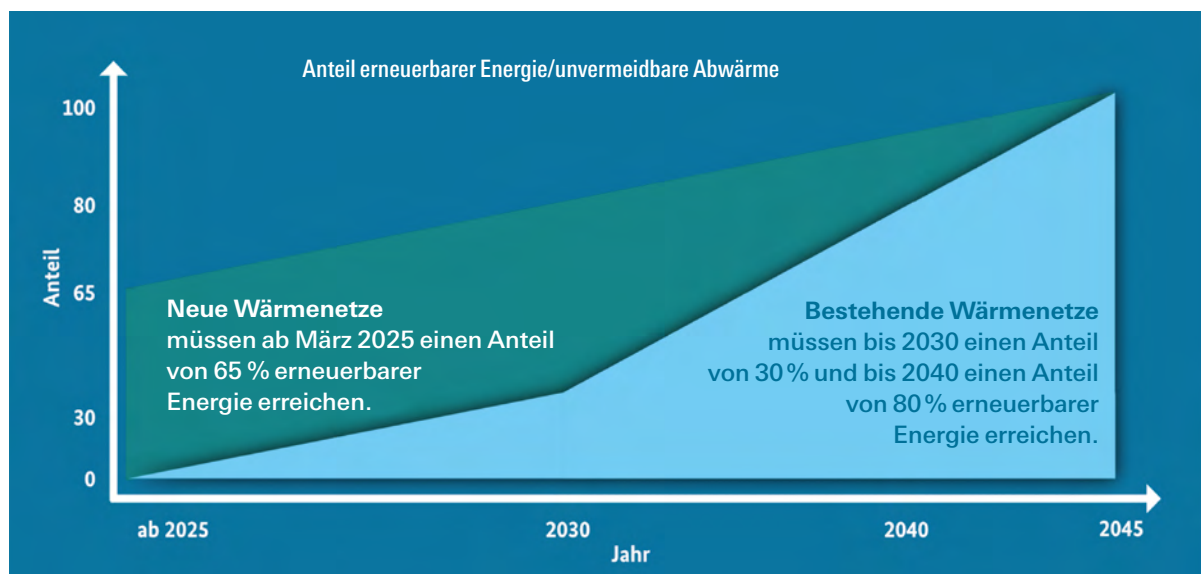
gleich: Weg von Kohle und Erdgas hin zu Großwärmepumpen, Geothermie, Solarthermie, Biomasse und industrieller Abwärme. Manche Versorger haben zwar bereits Dekarbonisierungspläne, aber nun gibt es einen klaren gesetzlichen Zeitrahmen.

Gleichzeitig eröffnet die kommunale Wärmeplanung Potenziale für den Ausbau der Fernwärme. Die Bundesregierung rechnet vor, dass rund 100.000 Gebäude pro Jahr neu ans Wärmenetz angeschlossen werden müssen, um die Klimaziele zu erreichen (WD 2024). Das entspricht einer Verdreifachung der Anzahl der Haushalte, die zurzeit mit Fernwärme versorgt werden, von rund sechs Millionen Wohnungen auf etwa 18–20 Millionen Wohnungen (Doering 2023). Für Fernwärmeunternehmen bedeutet dies einen erheblichen Ausbau ihrer Netze und Kund*innen. Der Fernwärmeausbau muss jedoch durch Preisregulierungsmaßnahmen begleitet werden (siehe mehr dazu in Kapitel 3.3).

2.3 ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG NACH DEM WÄRMEPLANUNGSGESETZ

Da die Wärmewende auf lokaler Ebene umgesetzt wird, sieht das WPG die Beteiligung von verschiedenen Gruppen vor. Dazu zählen die Öffentlichkeit, Träger öffentlicher Belange, die Netzbetreiber und weiterer Stakeholder in der Erstellung der Wärmepläne. Tatsächlich sind die im Wärmeplanungsgesetz zugesicherten Beteiligungsrechte zumindest für die Öffentlichkeit (etwa Mieter*innen- oder Umweltinitiativen) jedoch stark begrenzt. Zwar werden für sie gewisse Rechte zugesichert, aus zivilgesellschaftlicher Sicht gehen diese aber nicht weit genug. Im Folgenden werden die Beteiligungsrechte im Wärmeplanungsgesetz skizziert.

Abbildung 2: Regelungen nach Wärmeplanungsgesetz zum Anteil erneuerbarer Energie und unvermeidbarer Abwärme in Wärmenetzen



Quelle: BMWSB 2023

Im Gesetz sind lediglich eine Information über den Beschluss zur kommunalen Wärmeplanung und eine Einsichtnahme in die Eignungsprüfung, Bestands- und Potenzialanalyse sowie eine Stellungnahme zum Wärmeplanentwurf für die Öffentlichkeit vorgesehen. Darüber hinaus ist keine fortlaufende und dauerhafte Informationspflicht festgeschrieben. Dies ist in hohem Maße problematisch, da die Öffentlichkeit – und insbesondere die organisierte Zivilgesellschaft – Korrekturen gegenüber den Planungsträgern der kommunalen Wärmeplanung sein können, vor allem hinsichtlich der ökologischen Sinnhaftigkeit und der Sozialverträglichkeit der Maßnahmen.

Neben der Öffentlichkeit sind noch weitere Akteure vorgesehen, die sich an der Wärmeplanung beteiligen sollen. Dazu gehören, wie oben beschrieben, die Träger öffentlicher Belange (etwa Behörden), Wärmeerzeuger, Netzbetreiber und weitere Stakeholder. Durch die Beteiligung verschiedener Akteure an der kommunalen Wärmeplanung soll die Qualität der Wärmeplanung gesichert werden, indem relevante Fachexpertise und lokales Wissen berücksichtigt wird. Zudem soll Transparenz durch die Möglichkeit des Einbringens eigener Interessen und Standpunkte gesichert werden und zugleich dafür gesorgt sein, dass die Ergebnisse der Wärmeplanung durch alle Akteure mitgetragen werden und somit Akzeptanz erfahren (Ortner et al. 2024).

Die Vorgaben zur Beteiligung an der kommunalen Wärmeplanung sind im Wärmeplanungsgesetz (WPG) festgeschrieben:

- Laut § 7 WBG sind die Öffentlichkeit, Behörden und Träger öffentlicher Belange, aktuelle und zukünftige Betreiber von Energieversorgungs- und Wärmenetzen im beplanten Gebiet, Gemeinden und Gemeindeverbände (sofern diese nicht die planungsverantwortliche Stelle darstellen) an der Wärmeplanung zu beteiligen. Darüber hinaus können weitere Akteursgruppen nach § 7 Abs. 3 WPG beteiligt werden.
- Daneben gibt § 13 WPG konkretere Ausführungen, nach denen die Öffentlichkeit über den kommunalen

Beschluss zur Wärmeplanung zu informieren ist, Einsicht in die Ergebnisse der **Eignungsprüfung**, der **Bestands- und Potenzialanalyse** und des **Entwurfs des Wärmeplans** im Internet erhalten soll und hierzu Stellung nehmen können soll.

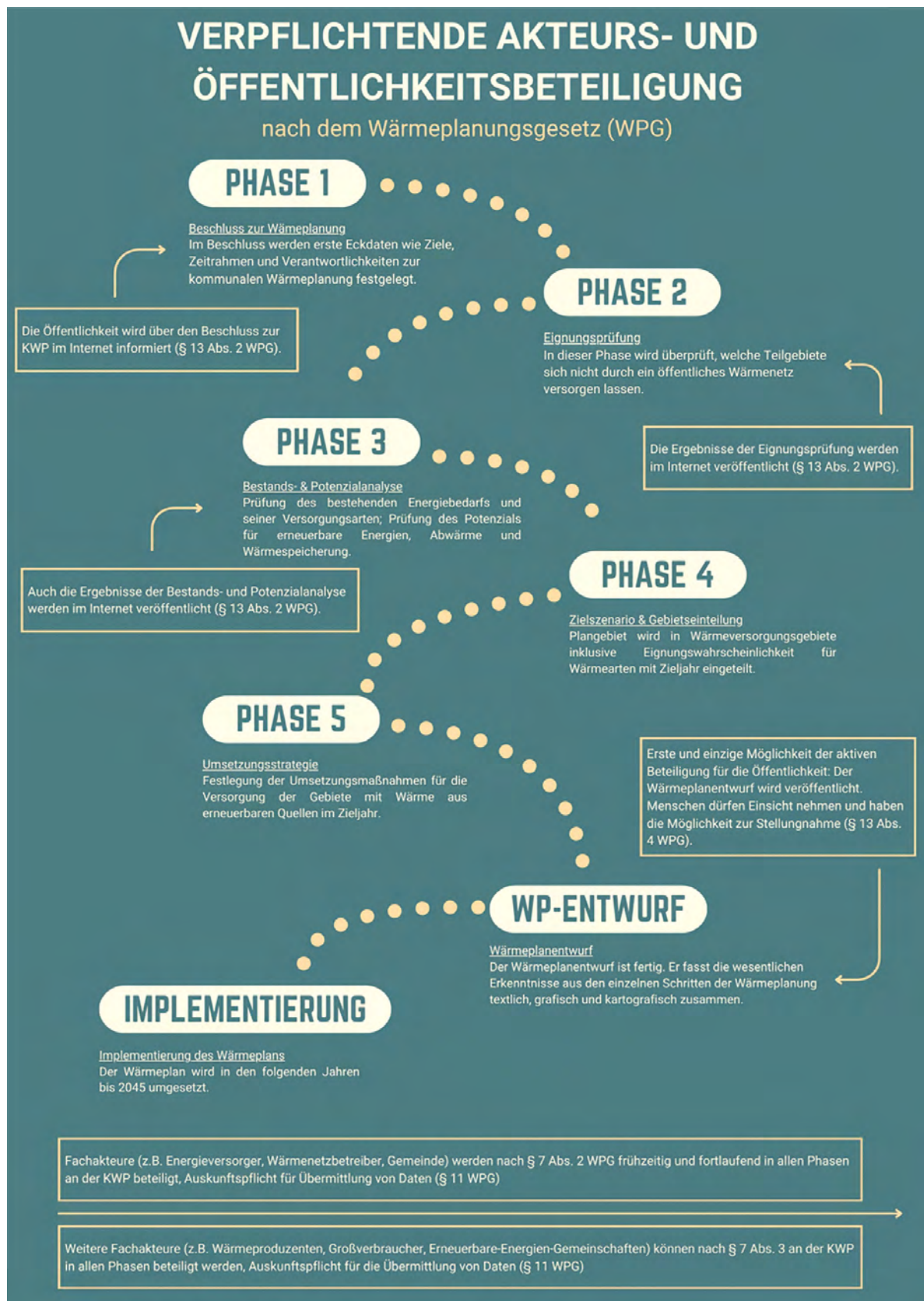
- Sofern eine planungsverantwortliche Stelle ein vereinfachtes Verfahren für die Wärmeplanung vorsieht, kann nach § 22 WPG der Kreis der Beteiligten nach § 7 WPG reduziert werden, wobei den Beteiligten zumindest die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden muss.

Neben den anderen zu beteiligenden Akteursgruppen können sich als Teil der Öffentlichkeit im Prozess der kommunalen Wärmeplanung einbringen:

- einzelne Bürger*innen, darunter Mieter*innen,
- Gebäude- und Wohnungseigentümer*innen und sonstige Privatpersonen,
- Wohnungseigentumsgemeinschaften,
- lokale Initiativen wie Bürger*innen-, Mieter*innen- oder Klimainitiativen,
- Vereine und Verbände,
- private oder öffentliche Unternehmen,
- Religionsgemeinschaften.

Bei dieser gesetzlich vorgesehenen Beteiligung wird schnell ersichtlich, dass die Beteiligung der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Stufen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgt und erfolgen kann. Während für manche Akteure eine Beteiligung an der gesamten Wärmeplanung von vornherein vorgesehen ist (etwa für Energieversorger oder Wärmenetzbetreiber), können andere Akteure optional ebenfalls über die gesamte Wärmeplanung beteiligt werden (wie Wärmeproduzenten oder Großverbraucher). Die Öffentlichkeit steht aufgrund der nur punktuell vorgesehenen Möglichkeit zur Beteiligung und der wenig weitreichenden Beteiligungsrechte auf die niedrigste Stufe der beteiligten Akteure. Abbildung 3 verdeutlicht, an welchen Stellen im Prozess der Planung und Umsetzung die Öffentlichkeit welche Rechte hat.

Abbildung 3: Verpflichtende Akteurs- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Wärmeplanungsgesetz



Quelle: eigene Darstellung, WPG 2023

3 MÖGLICHE PROBLEMFELDER

Kurzfassung: Die kommunale Wärmeplanung birgt zahlreiche Probleme in unterschiedlichen Bereichen und zu verschiedenen Zeitpunkten der Planung. Dazu gehören fehlende verbindliche Vorgaben, Kostenfallen, Desinformationen und Scheinlösungen, intransparente Preisstrukturen und weitere Konflikte. Einige der Probleme können sich besonders stark auf Verbraucher*innen auswirken. Für Initiativen ist es wichtig, diese Problemfelder zu kennen, um frühzeitig intervenieren zu können.

Die Wärmewende wird sich über viele Jahre vor Ort in und vor den Gebäuden von Bürger*innen, Unternehmen und der öffentlichen Hand vollziehen, und dies nicht nur bis zur Verabschiedung und ersten Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung, sondern auch bei deren Fortschreibung im Laufe der Jahre. Sie besitzt zudem ein hohes Konfliktpotenzial aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Akteursgruppen. Insbesondere die langen Investitions- und Genehmigungszyklen im Gebäude- und Infrastrukturbereich bedürfen einer frühzeitigen Orientierung. Um die kommunale Wärmeplanung als Chance für eine gerechte Transformation zu nutzen, ist es von Bedeutung, sich bereits frühzeitig möglicher Herausforderungen anzunehmen und sie offen und transparent im Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung zu diskutieren. Nachfolgend werden verschiedene Konflikt- und Problemfelder aufgezeigt.

3.1 FEHLENDE RECHTLICHE VORGABEN FÜR DIE UMSETZUNG DER KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG

Das erste Problem, aus dem sich viele weitere ergeben, ist die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Umsetzung der kommunalen Wärmepläne. Zwar muss die Umsetzung der Wärmepläne alle fünf Jahre überprüft und bei Bedarf überarbeitet werden, es handelt sich jedoch bei der Wärmeplanung nach § 3 WPG um «eine rechtlich unverbindliche, strategische Fachplanung». Das bedeutet, dass Länder und Kommunen nicht verpflichtet sind, den Maßnahmenkatalog des Wärmeplans tatsächlich umzusetzen. Genauso besteht weder für Bürger*innen die Verpflichtung, sich an ein bestehendes oder geplantes Wärmenetz anzuschließen, auch haben sie keinen Rechtsanspruch auf einen Netzanschluss, noch sind Kommunen oder Wärmeversorgungsunternehmen verpflichtet, Wärmenetze zu verwirklichen. Diese Unverbindlichkeit wird durch fehlende Sanktionsmechanismen im Falle von Ziel- oder Fristenverfehlung unterstrichen. Rechtliche Verbindlichkeit für die Endkund*innen würde erst dann bestehen, wenn Kommunen entsprechende Satzungen erlassen, die beispielsweise einen Anschluss- und Benutzungszwang festlegen.

3.2 KOSTENVERTEILUNG DER TRANSFORMATION: MIETER*INNEN SIND BESONDERS BETROFFEN

Die kommunale Wärmewende kann Mieter*innen in Deutschland finanziell belasten, wenn sie nicht sozial gerecht umgesetzt wird. Mieter*innen in Deutschland verfügen über ein durchschnittlich geringeres Einkommen als Eigentümer*innen. Deutschland stellt im internationalen Vergleich ein Mieterland dar. Rund 43 Millionen Menschen leben zur Miete, das entspricht etwa 53 Prozent der Bevölkerung (Deutscher Mieterbund 2025). Der Anteil der Mietswohnungen am Gesamtwohnungsbestand liegt bei rund 58 Prozent (GdW 2024). Mieter*innenvereine fordern aus diesem Grund, dass die neue Wärmeversorgung und entsprechende Sanierungsumlagen bezahlbar sein müssen (ebd.).

Die Wärmewende kann sich für Mieterinnen in mehreren Hinsichten finanziell nachteilig auswirken:

Kein Mitspracherecht: In Mietshäusern wird die Entscheidung über die Art der Beheizung von den Eigentümer*innen unter Berücksichtigung der Vorgaben des GEG getroffen. Während Eigentümer*innen ein ökonomisches Interesse daran haben, die Investitionskosten für den Umbau des Heizungssystems gering zu halten, spielen für sie die Kosten für die Beheizung selbst keine Rolle, denn diese Kosten tragen die Mieter*innen. Können Mieter*innen nicht mitreden, wird unter Umständen ein Heizungssystem eingebaut, das hohe monatliche Kosten verursacht, aber in der Anschaffung günstiger ist als alternative Heizsysteme.

Umlage von Installationskosten: Auch wenn sich die Verpflichtung, kommunale Wärmepläne zu erstellen, an die öffentliche Hand und die Versorger richten, so hat diese Planung in Verbindung mit dem GEG trotzdem direkte Auswirkungen auf die Mieter*innen. Denn die anfallenden Umrüstungs- und Installationskosten können zum Teil auf die Mietkosten umgelegt werden. Im Rahmen der GEG-Novelle wurden zwar Regelungen geschaffen, die das Weitergeben der Kosten für Heizungsumstellungen begrenzen. Trotzdem ist eine Umlage der Kosten in bestimmter Höhe erlaubt, wodurch es trotz potenzieller Energieeinsparungen zu höheren Warmmieten kommen kann (BMWE 2024).

Fehlende Kostenverteilung in der Planung: Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die Wärmeplanung in vielen Gemeinden ohne eine genaue Analyse der Stromnetze erfolgt. Das hat zur Folge, dass dort zu erwartende Kosten nicht sauber erfasst und verteilt werden. So ist es oft notwendig, dass für Wärmepumpen die Netze – gerade auch in wohlhabenderen Einfamilienhausgebieten – verstärkt werden müssen. Die Kosten dafür werden im Regelfall nicht über Baukostenzuschüsse der einzelnen Häuser gezahlt, sondern auf die Netzentgelte aller Verbraucher*innen im Verteilnetzge-

biet umgelegt. Diese gleichmäßige Aufteilung der Kosten trifft ökonomisch schlechter gestellte Menschen in Relation stärker. Eine faire Wärmeplanung muss die saubere Analyse der Stromnetze und eine faire Kostenverteilung der Transformation mitdenken.

Erhöhte Preise durch Versorger: Die kommunale Wärmeplanung ist einerseits mit Planungskosten für Kommunen verbunden, die teilweise durch Bundesmittel gedeckt werden. Andererseits ist sie vor allem mit Investitionskosten für Stadtwerke sowie Energie- und Wärmeversorger verbunden, beispielsweise für den Netzausbau, den Bau neuer Wärmeerzeugungsanlagen bzw. die Umstellung vorhandener Anlagen auf erneuerbare Energien oder den Flächenerwerb. Während die Bundesregierung den Kommunen für die Planungskosten rund 500 Millionen Euro Förderung bis 2028 zur Verfügung stellt und somit insbesondere kleinere Kommunen, Kommunen mit angespannter Haushaltslage und Kommunen ohne eigene Stadtwerke entlasten kann, werden die Kosten der Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung¹ nicht über sogenannte Konnexitätszahlungen des Bundes oder der Länder unterstützt (Botta et al. 2024). Dadurch besteht die Gefahr, dass die Versorger die Kosten über ihre Preise für Heizenergie und Fernwärme an die Verbraucher*innen weitergeben, sodass die Wärmekosten für Haushalte stark ansteigen. Ohne gezielte Förderprogramme und politisches Eingreifen, beispielsweise durch eine staatliche Preisaufsicht oder die Absenkung der Stromsteuer, können die Kostensteigerungen nicht abgefedert werden.

Die möglichen Kostenfallen für Mieter*innen werden zurzeit nicht ausreichend adressiert. Weder das GEG noch das WPG enthält wirksame Schutzmechanismen, die eine Warmmietenneutralität für Mieten gewährleisten. Dadurch kann die kommunale Wärmeplanung zu Konflikten zwischen Vermietenden und Mieter*innen führen.

Dem steht die Einschätzung der Bundesregierung gegenüber, dass moderne Heizungen die Betriebskosten senken, weil insbesondere die Effizienzgewinne und der Wegfall hoher Preise für fossile Brennstoffe die Heiznebenkosten reduzieren (BMWE 2024). Somit soll im Idealfall die Warmmiete für Mieter*innen kaum steigen oder sogar sinken, da zwar die Grundmiete etwas erhöht werden kann, aber die Heizkosten durch effizientere, klimafreundliche Systeme geringer ausfallen. Nicht zuletzt könnten Mieter*innen langfristig von stabileren Wärmepreisen profitieren, wenn die kommunale Wärmeplanung den Weg zu effizienten Infrastrukturen öffnet, so die Perspektive der Bundesregierung.

Es bleibt festzuhalten, dass die finanziellen Auswirkungen der Wärmeplanung für die Verbraucher*innen von Fall zu Fall unterschiedlich sind und sein werden. Der von der Bundesregierung angesprochene Idealfall wird nämlich nicht quasi automatisch eintreten. Eine sozial gerechte Wärmewende benötigt eine sozialverträgliche Ausgestaltung von Förderprogram-

men, Umlagebegrenzungen, eine wirksame Preisaufsicht bei Wärmenetzen und die Berücksichtigung von Mieter*inneninteressen bei der Wärmeplanung. Nur eine informierte öffentliche Diskussion kann dazu führen, dass soziale Belange berücksichtigt werden. In diesem Sinne ist es besonders problematisch, dass die Öffentlichkeit nicht an zentralen Entscheidungsprozessen in der kommunalen Wärmeplanung beteiligt wird und den gesamten Planungsprozess begleitet. In Kapitel 6 werden mit Bezug auf diese Problematik zahlreiche Möglichkeiten der informellen Beteiligung beschrieben.

Härtefälle: Nach § 555 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) können Mieter*innen einen Härtefall geltend machen, wenn geplante Maßnahmen und damit verbundene Mieterhöhungen eine unzumutbare Härte bedeuten. Dies wird jedoch im Einzelfall gerichtlich geprüft (MVV Energie AG 2024). Soziale Härtefälle betreffen insbesondere Mieter*innen, die auf Wohngeld, Bürgergeld oder Sozialhilfe angewiesen sind. Beim Bürgergeld beispielsweise werden die Wohnkosten, das heißt die Kaltmiete, die Betriebskosten und die Heizkosten, nur in der «angemessener Höhe» übernommen. Eine Antwort auf eine Kleine Anfrage der Partei Die Linke im Bundestag zeigt, dass 2023 bei 12,2 Prozent der bürgergeldbeziehenden Bedarfsgemeinschaften die Wohnkosten nicht in vollständiger Höhe übernommen wurden (Deutscher Bundestag 2024). Mit Blick auf die angekündigte Bürgergeldreform können modernisierungsbedingte Mieterhöhungen dieses Problem künftig weiter verschärfen.

3.3 INTRANSPARENTE PREISGESTALTUNG BEI DER FERNWÄRMEVERSORGUNG²

Durch die kommunale Wärmeplanung ist künftig ein Ausbau von Fernwärmenetzen erwartbar. Insbesondere dort, wo eine zentrale Versorgung durch erneuerbare Energien technisch und wirtschaftlich machbar ist, beispielsweise in Städten aufgrund des potenziell hohen Anschlussgrads. Fernwärme kann für Verbraucher*innen preisdämpfend wirken, da große Anlagen oft günstiger produzieren. Allerdings ist die Fernwärme auch ein Monopolmarkt mit regional starken Preisunterschieden. In einem Fernwärmenetz können Kund*innen den Anbieter nicht wechseln und sind langen Vertragslaufzeiten ausgesetzt.

¹ Laut Bundesregierung werden sich die Kosten für die Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung wie folgt zusammensetzen: «Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand bis 2028 in Höhe von rund 46 Millionen Euro. Zusätzlich entsteht von 2024 bis 2030 ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 415 Millionen Euro und ab 2031 ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 770 Millionen Euro. Für die Verwaltung entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand bis 2028 in Höhe von rund 535 Millionen Euro. Ab 2029 entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 38 Millionen Euro» (Deutscher Bundestag 2023a). Demgegenüber beziffert eine Untersuchung von McKinsey & Company die bundesweit benötigten Investitionen für Sanierungen, Wärmenetze und Wärmepumpen bis 2030 auf 245 bis 430 Milliarden Euro (Overlack et al. 2025), also deutlich höher. ² Es sei angemerkt, dass sich dieser Leitfadens weder ausschließlich für eine zentrale leitungsgebundene oder dezentrale Wärmeversorgung ausspricht. Je nach lokalen Gegebenheiten können zentrale oder dezentrale Lösungen eine valide Option darstellen. Vielmehr gilt es, die Klimafreundlichkeit und Sozialverträglichkeit der Ausgestaltung der jeweiligen Lösungsoption im Blick zu behalten.

Um die Monopolstellung der Fernwärmeanbieter in der Preisgestaltung zu unterbinden, beinhaltet die Preisgestaltung ein sogenanntes Marktelement und ein Kostenelement. § 24 Abs. 4 der «Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme» schreibt vor, dass auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt in der Preisgestaltung berücksichtigt werden müssen. Damit soll die eigentliche Monopolstellung der Fernwärmeversorger aufgelöst werden. In der Vergangenheit gab es jedoch immer wieder Kritik daran, dass dieses Marktelement falsch oder nicht zur Genüge angesetzt wurde. Beispielsweise wurden Versorger wie E.ON, Hansewerk Natur und Mainova aufgrund intransparenter Preisgestaltungen und starker Preiserhöhungen kritisiert. Gegen Erstere laufen Sammelklagen des Verbraucherzentrale Bundesverbands wegen mutmaßlich nicht gerechtfertigter Preiserhöhungen (tagesschau 2024; Bolte/Korb 2025). Aber auch gegen einige Stadtwerke wurden Verfahren wegen mutmaßlich überhöhter Preissteigerungen durch das Bundeskartellamt eingeleitet (Bundeskartellamt 2023). Der Deutsche Mieterbund und der Berliner Mieterverein kritisieren, dass das WPG keine Transparenzregelungen zur Preisgestaltung von Fernwärme enthält (Berliner Mieterverein 2023).

3.4 DESINFORMATION UND AKZEPTANZPROBLEME

In der Diskussion um Änderungen des GEG verbreiteten einige Medien und Politiker*innen unzutreffende und populistische Desinformationen, die Unsicherheiten in der Bevölkerung schürten und zu zahlreichen Mythen rund um die Wärmewende führten (Staudt 2024). Derartige Desinformationskampagnen können durch den unzureichenden Zugang zu Daten und Informationen bzw. durch unklare, nicht verständlich aufbereitete Informationen in Verbindung mit nicht ausreichender Beteiligung der Öffentlichkeit zu Widerständen, Missverständnissen und Vertrauensverlusten führen und somit die langfristige Akzeptanz der kommunalen Wärmeplanung bzw. der Wärmewende allgemein gefährden. In diesem Sinne ist es problematisch, dass der Grad an Unterrichtung und Beteiligung für die Öffentlichkeit in der kommunalen Wärmeplanung niedrig ist. So ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass Journalist*innen und Medienredaktionen einen umfassenden Einblick in Wärmeplanungsprozesse und relevante Daten erhalten können, wodurch das Risiko für Falschinformationen steigt. Eine nur punktuelle Beteiligung der Bevölkerung in Form von Einsicht- und Stellungnahmen verstärkt zudem das Risiko für Frustration über fehlende Mitspracherechte.

3.5 FALSCHES LÖSUNGSOPTIONEN

Als potenzielle Energieträger für die Zukunft führt das WPG auch Wasserstoff, Biomasse sowie Wärme aus thermischer Abfallbehandlung auf. Diese Techniken sind jedoch mit erheblichen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachteilen verbunden und werden insbesondere von Umweltverbänden als falsche Lösungsoptionen kritisiert. Im Folgenden wird auf Biomasse und thermische Abfallbehandlung kurz eingegangen. Wasserstoff wird in Exkurs 2 gesondert erläutert.

Biomasse als Energieträger für die Wärmeversorgung wäre nur dann eine relevante Option, wenn sie mit einem großflächigen Anbau von schnellwachsenden Energiepflanzen wie Mais, Raps oder mehrjährigen schnellwachsenden Hölzern verbunden wäre. Aus naturschutzfachlichen und ökologischen Gründen ist dies allerdings nicht zu begrüßen. Die Biodiversität und Fläche steht bereits durch die Nahrungsmittelproduktion unter Druck. Eine zusätzliche Ausweitung von großflächigen Monokulturen ist deswegen abzulehnen. Davon ausgenommen ist Rest- oder Abfallbiomasse. Daraus ist allerdings zu schließen, dass die Verfügbarkeit von Biomasse auch in Zukunft begrenzt sein wird und deswegen nicht als relevante Größe in der kommunalen Wärmeplanung vorkommen sollte. Zusätzlich ist zu beachten, dass durch die Verbrennung von fester oder gasförmiger Biomasse klima- und gesundheitsschädliche Emissionen entstehen. Biogene Gase werden außerdem bislang nur selten für die Wärmeversorgung in Wohngebäuden genutzt, da Wärme aus Biogas vor allem gekoppelt mit der Vor-Ort-Stromerzeugung erfolgt (WWF 2023). Eine Förderung dieser Art der Wärmeversorgung ist deswegen nicht zu empfehlen. Begrenzte Ausnahme könnten für Bereiche gelten, in denen eine klimaneutrale Wärmeversorgung anders nur schwer zu realisieren ist.

Gleiches gilt für die Müllverbrennung. Auch hier werden klima- und gesundheitsschädliche Gase emittiert und es entstehen giftige Rückstände. Dennoch wird Abfall im GEG und WPG als Wärmeträger genannt. Am Ende einer Nutzungskaskade ist das Verbrennen eines Teils der Abfälle bisher nicht zu vermeiden, da bestimmte Fraktionen erst nach der thermischen Behandlung deponiert werden können (Hiebel/Nühlen/Bertling 2017). Es besteht jedoch die Gefahr, dass falsche Anreize gesetzt werden, wenn Müllverbrennung als Transformationslösung in der kommunalen Wärmeplanung auftaucht. Wo es sich nicht verhindern lässt, Abfälle zu verbrennen, sollte die Abwärme genutzt werden. Die generelle Vermeidung von Abfall, das Recyceln und die stoffliche Verwertung sollten jedoch gegenüber dem Verbrennen Priorität haben (BUND 2021).

EXKURS 2: WASSERSTOFF IN DER KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG

Kurzfassung: Wasserstoff ist aufgrund seiner hohen Kosten, seiner Ineffizienz in vielen Einsatzzwecken und seiner mangelnden Verfügbarkeit kein Wärmeenergieträger für private Haushalte oder die flächendeckende Energieversorgung. Kommunen und Verbraucher*innen sollten sich gegen derartige Vorstöße wehren. Eine kommunale Wärmeplanung mit Wasserstoff ist unrealistisch und führt in teure Sackgassen (vgl. Witt 2026).

Die bereits angesprochene «Technologieoffenheit» bei der Wärmewende führt zu Fehlallokationen von Ressourcen, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit einer zukünftigen Wärmeversorgung mit Wasserstoff. Bereits heute können sich Verbraucher*innen Gasheizungen mit dem Versprechen einbauen lassen, sie seien in Zukunft auch mit Wasserstoff betreibbar. Bestimmte Gruppen in der Industrie fördern immer wieder das Zukunftsszenario einer Wärmeversorgung mit Wasserstoff. Von einer solchen Zukunft ist aus mehreren Gesichtspunkten dringend abzuraten:

Klimaneutralität: Wasserstoff und das Heizen mit Wasserstoff wäre nur klimaneutral, wenn Wasserstoff mit erneuerbaren Energien hergestellt werden würde (sogenannter grüner Wasserstoff). Es gibt Versuche, insbesondere blauen Wasserstoff als klimaneutral zu labeln. Dieser Wasserstoff wird, wie grauer Wasserstoff, unter anderem aus Erdgas erzeugt. Dabei wird Methan mit Wasserdampf erhitzt, was zur Spaltung des Methans in Wasserstoff und CO_2 führt. Das abgespaltene CO_2 wird hier aber nicht in die Atmosphäre entlassen, sondern unterirdisch gespeichert (Carbon Capture and Storage, CCS). Blauer Wasserstoff wird voraussichtlich weniger in Deutschland produziert werden, er könnte vor allem aus den Niederlanden, Dänemark oder Norwegen mit Pipelines an deutsche Standorte gelangen, da diese Länder näher an potenziellen CO_2 -Speichern unter der Nordsee liegen. Aus umwelttechnischer Perspektive ist die Produktion von blauem Wasserstoff aber mit der weiteren Förderung und Verarbeitung von Erdgas sowie entsprechenden Leckagen verbunden, also keine klimaneutrale Option im eigentlichen Sinne. Zudem gibt es Bedenken zur Langzeitsicherheit solcher CO_2 -Speicher, CCS bleibt eine Risikotechnologie.

Energieaufwand: Die Herstellung und Verwendung von Wasserstoff sind mit einem enormen Energieaufwand verbunden. Eine deutschlandweite stark ausgebaute Wärmeversorgung mit Wasserstoff würde den Energiebedarf zur Herstellung der benötigten Wasserstoffmenge massiv steigern. Dies führt entweder zu einem enormen Druck auf den Ausbau von erneuerbaren Energien oder, im schlimmsten Fall, zu Ausweicheffekten, das heißt, dass Wasserstoff mittels fossiler Energie hergestellt wird, um ihn in der Wärmeversorgung zu verwenden.

Ineffizienz: Das Heizen mit Wasserstoff ist aufgrund des hohen Energieaufwands zu seiner Herstellung in hohem Grad ineffizient. Es gibt Möglichkeiten, Ökostrom direkt in der Wärmeversorgung einzusetzen, ohne seine Energie vorher verlustreich über den Wasserstoffpfad umwandeln zu müssen. Das beste Beispiel sind Wärmepumpen, bei denen der eingesetzte Ökostrom ein Vielfaches an Umweltwärme erntet. Wärmepumpen sind darum um den Faktor 5 bis 7 effizienter als Wasserstoffheizungen.

Konkurrenz mit der Industrie: Der prognostizierte gesamtdeutsche Wasserstoffbedarf für die nächsten Dekaden ist enorm hoch. Da aktuell geplant ist, dass Deutschland nur 30 bis 50 Prozent seines benötigten Wasserstoffs selbst herstellt, werden von der Bundesregierung hohe Importe aus anderen EU-Staaten und Ländern des globalen Südens angestrebt. Diese Importe sind potenziell konfliktbeladen. Zudem befindet sich die grüne Wasserstoffproduktion aktuell noch in den Kinderschuhen. Laut einer Studie des Potsdam-Instituts waren im Jahr 2023 nur sieben Prozent der weltweit angekündigten Wasserstoffprojekte fristgerecht fertig. Gründe lagen häufig in immens hohen Investitionskosten und der fehlenden Zahlungsbereitschaft von Kund*innen, diese Kosten zu tragen (Odenweller/Ueckerdt 2025).

Wasserstoff wird also auch in Zukunft ein rares und teures Gut bleiben. Die Industrie kommuniziert aber jetzt schon einen hohen Bedarf an klimafreundlichem Wasserstoff. Wichtige industrielle Kernsektoren, wie beispielsweise die Stahl- oder Chemieindustrie, sind dringend auf grünen Wasserstoff angewiesen, um jene Prozesse CO_2 -neutral zu machen, die nicht elektrifiziert werden können. Endverbraucher*innen, die mit Wasserstoff heizen, stünden mit diesen Industrien in direkter Konkurrenz um diese Kernressource. Vergleichbares gilt für den ähnlich ineffizienten Einsatz von Wasserstoff im Straßenverkehr, in dem Elektromobilität die tatsächlich zukunftsfähige Option ist.

Technische Voraussetzungen und Risiken: Was die Infrastruktur zur Verteilung von Wasserstoff angeht, sollen nach Vorstellung der Bundesregierung auch Gasnetze in Wasserstoffnetze umgewandelt und neue Wasserstoffnetze gebaut werden. Hier ist zwischen den von der Bundesregierung erwünschten Wasserstoffverteilnetzen in der Wärmeversorgung und dem von der Bundesnetzagentur genehmigten Wasserstoffkernnetz zu unterscheiden. Letzteres ist ein überregionales, hochdruckfähiges Rückgratnetz, das in Deutschland zu 60 Prozent aus der Umnutzung bestehender Gastrassen entstehen soll. Der Rest wird mit Wasserstoffpipelines neu gebaut. Allerdings ist das Wasserstoffkernnetz für die Verteilung von Importen oder zentral produziertem Wasserstoff in die großen Verbrauchszentren vorgesehen und somit der

Industrie vorbehalten, die in Zukunft große Mengen an Wasserstoff benötigt.

Dass Wasserstoff in Zukunft über Verteilnetze auch an Privatanlüsse geleitet wird, gilt unter Fachleuten als unrealistisch. Die Heizgeräte, der Wasserstoff und die dafür notwendigen Verteilnetze wären risikoreich bzw. kaum bezahlbar. Insofern sind Wasserstoffgebiete nach GEG keine Option für eine zukunftsfähige Wärmewende. Rein rechtlich darf eine Kommune ein Gebiet nur dann als zukünftiges H₂-Gasnetz vorsehen, wenn es dafür realistische, das heißt technisch-ökonomisch belastbare Pläne gibt. Das GEG verlangt zum Beispiel einen verbindlichen, von der Bundesnetzagentur genehmigten Fahrplan zur Umstellung auf 100 Prozent Wasserstoff, bevor dort neue H₂-Ready-Gasheizungen dauerhaft betrieben werden dürfen (BMWE 2024). Praktisch existieren solche Pläne bisher nicht und es ist kaum zu erwarten, dass sich dies aufgrund der Ineffizienz und mangelnden Verfügbarkeit von grünem Wasserstoff im Vergleich zur Wärmepumpe in naher Zukunft bis auf wenige Ausnahmen ändert.

Mit Wasserstoff betriebene KWK-Anlagen: Solche Anlagen, die Strom und Wärme zugleich produzieren (Kraft-Wärme-Kopplung, KWK) sind bislang primär Wärmeerzeuger. Der dabei anfallende Strom wird als Nebenprodukt vermarktet. Künftig werden sie aber primär in Zeiten, in denen kaum Wind weht, aber auch die Sonne nicht scheint (Dunkelflaute), Strom bereitstellen (stromgeführte KWK). Die dabei anfallende Wärme ist dann das Nebenprodukt. Entsprechend müssten Wärmespeicher vorhanden sein, um diese Wärme dann zur Verfügung zu stellen, wenn sie benötigt wird. Dunkelflauten sind aber selten. Das Wärmeaufkommen aus KWK-Anlagen für die Fernwärme wird also eher gering sein.

Zudem spricht einiges dafür, dass in der Dunkelflaute (neben anderen steuerbaren Kapazitäten) primär preiswerte und schnell zu steuernde Wasserstoff- oder Biogaskraftwerke zum Einsatz kommen (einfache Gasturbinen ohne Wärmeauskopplung). Der Grund dafür ist, dass jegliche wasserstoff- oder biogasbasierten Gaskraftwerke bei hohen Stromanteilen aus Wind und Sonne über das Jahr hinweg sehr wenig Einsatzstunden haben werden. Folglich sind Anlagen im Vorteil, bei denen die Investitionskosten niedriger sind, KWK-Anlagen kosten jedoch deutlich mehr als Gasturbinen ohne Wärmeauskopplungen. Entsprechend sehen Hintergrundscenarien zur Festlegung des Wasserstoffkernnetzes für das Jahr 2040 lediglich eine Stromerzeugung von 15,3 Terawattstunden (TWh) aus KWK-Anlagen vor (das entspricht rund drei Prozent des heutigen jährlichen Stromverbrauchs), die dann eine installierte Leistung von elf Gigawatt (GW) hätten. Dagegen kämen 27 TWh aus reinen Wasserstoff-Gasturbinen ohne Wärmeauskopplung mit einer Leistung von 30 GW (Fraunhofer

IEG/ISI 2025). Wärme aus Wasserstoff-/Biogas-Gaskraftwerken würde ein solches System also kaum bereitstellen. Die Deutsche Umwelthilfe sieht in einem Diskussionspapier gar prinzipiell keinen Bedarf an KWK-Gaskraftwerken in der Wärmeerzeugung (DUH 2026). Eine Studie im Auftrag von Agora Energiewende kommt demgegenüber für das Jahr 2045 in Wärmenetzen auf einen Anteil von 30 TWh Wärme aus stromgeführter Wasserstoff-KWK (Agora Energiewende/Prognos/GEF 2024). Bei in der Studie angegebenen 169 TWh Gesamtwärme in Wärmenetzen wären das rund 17 Prozent aus Wasserstoff.

In welchem Maße Wasserstoff in der Fernwärme zum Einsatz kommen wird, ist also gegenwärtig noch umstritten. Es zeichnet sich aber ab, dass aus dem Gaskraftwerkssektor aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nur noch wenig nutzbare Abwärme zur Verfügung stehen wird. Für die Wärmegrundlast im kommenden Energiesystem sind KWK-Anlagen gänzlich ungeeignet. Zu prüfen ist in den Wärmeplänen also, ob die jeweilige Kommune von stromgeführten KWK mit geringen Einsatzzeiten ausgeht oder von wärmegeführten mit deutlich mehr Volllaststunden. Letzteres muss unbedingt verhindert werden. Zum einen, weil es dafür zu wenig Wasserstoff oder Biogas geben wird, zum anderen, weil Wärmepumpen deutlich effizienter und in der Regel preiswerter sein werden. Generell gilt: Je weniger Wasserstoff in der Fernwärme zum Einsatz kommen soll, desto besser. Ein möglichst hoher Anteil an Wärmepumpen und anderen regenerativen Optionen am Wärmenetz setzen Kommunen dem technisch-ökonomischen Risiko von KWK-Anlagen gar nicht erst aus.

Kosten/Verfügbarkeit: Aus Sicht von Verbraucher*innen ist bei einer Wärmeversorgung mit Wasserstoff von einem enormen Kostennachteil gegenüber Wärmepumpen und grüner Fernwärme auszugehen. Wasserstoff wird, wie oben bereits beschrieben, mit hohem Energieaufwand hergestellt. Darüber hinaus wird er noch knapper sein als bislang angenommen und damit absehbar noch teurer werden.

Hinterfragt werden im Verfahren sollte in jedem Fall, woher die Kommune den Wasserstoff beziehen will. Besonders intensiv sollten Initiativen nachhaken, wenn Wärmeerzeuger höhere Anteile des teuren Gases verheizen wollen. Denn absehbar wird nur ein Bruchteil der angekündigten Projekte, die für das Jahr 2030 in Europa eine Wasserstoffproduktion angekündigt hatten, tatsächlich fertig gestellt sein. Laut Hydrogen Production Projects Database haben nur acht Prozent der Projekte, die bis 2030 eine emissionsarme Wasserstoffversorgung gewährleisten wollten, zumindest eine abschließende Investitionsentscheidung (Final Investment Decision, FID) getroffen, davon sind die wenigsten in Bau. Mehr als 90 Prozent werden derzeit in Machbarkeitsstudien untersucht oder befinden sich in der Konzeptphase (IEA 2025).

Entsprechend kostspielig wird ein Wasserstoffbezug werden. Präsentieren sollte die Kommune auch Kostenrechnungen, die sich speziell auch auf den Einsatz von Wasserstoff in der Fernwärmeversorgung beziehen (sofern Gaskraftwerke als KWK geplant sind). Und zwar mit aktuellen Kostenschätzungen für grünen Wasserstoff, die um den Faktor zwei bis drei über den Schätzungen liegen, die noch vor zwei oder drei Jahren kursierten (Mohr et al. 2025).

Wasserstoff ist also ein teurer Energieträger. Die Konkurrenz um diese knappe Ressource mit der Industrie wird den Preis für Verbraucher*innen weiter nach oben treiben. Eine alternative Wärmeversorgung mittels Wärmepumpe oder Fernwärme basierend vor allem auf Großwärmepumpen und unvermeidbarer Abwärme wird auf lange Sicht wesentlich günstiger sein (UFU 2025).

Fazit: Höhere Anteile von Wasserstoff in der Wärmeversorgung und die Ausweisung von Wasserstoffnetzgebieten sind aus den genannten Gründen unwahrscheinlich bzw. eine Fehlplanung. Die nach dem

WPG möglichen Wasserstoffnetzgebiete werden sich als eine gefährliche und den Umbau verzögernde Illusion erweisen. Es gibt jedoch Diskussionen darum, ob es für Wärmespitzen im Winter in besonders verdichteten Gebieten ökonomisch und technologisch sinnvolle Alternativen zum kurzzeitigen Wasserstoffeinsatz (ggf. auch von Biogas) in der Fernwärme über KWK-Anlagen gibt. Aber auch hier sollte der Einsatz dieser Gase minimiert werden.

Ähnlich wie im Verkehrssektor wird die bislang mangelnde Bereitschaft der Bundesregierung, die Transformation im Wärmebereich ordnungspolitisch auf sinnvolle technologische Pfade auszurichten, zu Effizienzverlusten und Fehlallokationen führen. Zivilgesellschaftliche Initiativen sollten sich daher mit ihrer Kommune in Verbindung setzen und gemeinsam für eine wissenschaftlich fundierte Wärmewende in ihrer Kommune eintreten, die Wasserstoff als Lösungsoption ausschließt oder nur in sehr geringen Mengen in verdichteten Gebieten mit hohen Wärmelasten zur Abdeckung seltener Wärmespitzen zulässt.

3.6 UNZUREICHENDE BETRACHTUNG VON GROSSWÄRMEPUMPEN

Großwärmepumpen spielen eine zentrale Rolle in einem zukünftigen klimaneutralen Energiesystem. Laut einer Studie der Agora Energiewende könnten Großwärmepumpen bis 2045 ganze 70 Prozent der Fernwärmeversorgung sicherstellen. Damit würde das zum größten Teil durch Erdgas betriebene Fernwärmenetz dekarbonisiert (Agora 2023). Sie sind außerdem eine Schlüsseltechnologie in der Sektorkopplung von Strom- und Wärmesektor, indem sie Überschussstrom in Wärme umwandeln und dadurch das Netz stabilisieren. Effiziente Großwärmepumpen können mehrere Tausend Haushalte mit Wärme versorgen und eigenen sich deswegen besonders für verdichtete Räumen.

Eine Großwärmepumpe ist eine Wärmepumpe mit einer Leistung ab etwa 100 Kilowatt bis in den Mehr-Megawattbereich, die vor allem zur Versorgung von Quartieren, Stadtteilen, Industrieanlagen oder Fernwärmesystemen eingesetzt wird. Sie funktioniert nach demselben thermodynamischen Prinzip wie kleinere Wärmepumpen: Wärme wird aus einer Umweltquelle entnommen und mithilfe von Strom auf ein höheres Temperaturniveau gebracht, um sie für Heizung oder Warmwasser nutzbar zu machen. Im Gegensatz zur privaten Wärmepumpe, die meistens die Umgebungstemperatur als Wärmequelle nimmt, können Großwärmepumpen unterschiedlichste erneuerbare und lokale Potenziale nutzen. Dazu zählen Abwärme aus industriellen Prozessen, Rechenzentren oder Abwasser, ebenso Oberflächengewässer wie Flüsse und Seen, Grundwasser, Erdwärme oder Eisspeicher. Auch Umgebungsluft kann verwendet werden, wenngleich mit geringerer Effizienz. Dank der Vielfalt nutzbarer Wär-

mequellen sind sie sowohl für den Einsatz in urbanen als auch ländlichen Räumen geeignet.

Da Großwärmepumpen Umweltwärme oder andere erneuerbare Wärme mittels Strom verdichten und weiter aufheizen, sind die Stromkosten (resultierend aus Netzanbindung sowie Strombezug) entscheidend für einen wirtschaftlich sinnvollen Betrieb. Der Standort der Großwärmepumpe kann dabei große Auswirkungen auf die Stromkosten haben. Ideale Standort sind solche, die entsprechende Wärmequellen zur Verfügung haben und an denen günstiger Ökostrom in hohen Mengen vorhanden ist, etwa über Direktverträge (Power Purchase Agreement, PPA) oder in Form eines physikalischen Direktbezugs unter Wegfall von Netzentgelten.

Bislang erschweren uneinheitliche und langwierige Genehmigungsprozesse, komplexe Planungsverfahren, unzureichende Förderungen und hohe Stromkosten jedoch den vermehrten Einsatz von Großwärmepumpen in Deutschland (Bundesverband Wärmepumpe 2025). Zudem können besonders in Städten bauliche Barrieren, zunächst fehlende Flächen oder Engpässe bei Netzanschlüssen die Gefahr bergen, dass Großwärmepumpen in der Wärmeplanung nicht angemessen als Lösungsoption bedacht werden. In einer künftig weitgehend dekarbonisierten Wärmeversorgung müssen sie aber gerade in diesen Räumen das Rückgrat des Wärmesystems bilden. Es sollte daher kritisch beobachtet werden, ob die eigene Kommune in der Wärmeplanung die lokalen Potenziale für Großwärmepumpen hinreichend untersucht. Im Übrigen stellen umgekehrt insbesondere im ländlichen Raum günstigere und verfügbare Freiflächen, aber auch bestehende große Solar- oder Windparks einen Treiber für Großwärmepumpen dar (Lang et al. 2024).

3.7 FLÄCHENKONFLIKT MIT DEM NATURSCHUTZ

Der Ausbau der erneuerbaren Energien übt einen hohen Druck auf die Fläche aus. Dieser Konflikt wird sich durch die gesamtdeutsche Energietransformation in Zukunft noch verschärfen. Auch wenn der Anteil von erneuerbaren Energien an der Nettostromerzeugung teilweise bereits bei über 60 Prozent liegt (Stand September 2025) und die Effizienzgewinne der letzten Jahre zu immer mehr Leistung aus Wind- und Photovoltaikanlagen geführt haben, macht die gesamtdeutsche Energietransformation den weiteren Ausbau der Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien erforderlich (Statistisches Bundesamt 2025). Dies kann dazu führen, dass Klima- und Naturschutz in Konkurrenz zueinander geraten, wenn der Ausbau von Erneuerbaren in der Fläche zulasten von Naturschutzgebieten geht. Dies gilt sowohl für Flächen an Land als auch auf See, wobei der größte Anteil nach wie vor an Land produziert wird. An Land soll die Windenergie von der derzeitigen Leistung von rund 68 Gigawatt (GW) (Stand Ende 2025; Quentin 2026) auf 115 GW Leistung bis 2030 gesteigert werden. Offshore-Windkraft soll bis 2045 von aktuell rund 9,7 GW (Stand Ende 2025; Deutsche WindGuard 2026) auf 70 GW ansteigen. Die installierte Leistung von Photovoltaikanlagen liegt aktuell bei 190 GW (Stand Ende 2024) und soll 215 GW im Jahr 2030 betragen (BMWE 2025). Angesichts dieser ambitionierten Ausbauziele zeigen sich Umweltinitiativen in Bezug auf Artenvielfalt, geschützte Biotope, Eingriffe in Vogelflugg Routen und Biodiversität besorgt (BUND 2025).

Die Kommunen und Bundesländer stehen vor der Herausforderung, die Nutzung der Flächen so zu pla-

nen, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien und der Schutz von Natur und Artenvielfalt in Einklang gebracht werden. Ohne eine abgestimmte Flächenpolitik und klare Ausschlussflächen für sensible Naturräume droht der Flächenkonflikt zu einem kritischen Engpass in der Wärmewende zu werden. Das gleiche Problem gilt auch für die Geothermie. Darum ist es wichtig, Lösungen für diesen Konflikt zu formulieren und Bürger*innen frühzeitig in die Planung einzubinden.

3.8 NICHT SACHGERECHTE ZUORDNUNG VON GEBIETEN

Nach WPG § 14 Abs. 4 kann für Gebiete, die sich nicht für die Versorgung durch ein Wärme- oder Wasserstoffnetz eignen, eine verkürzte Wärmeplanung stattfinden. In diesem Fall muss weder eine Bestandsanalyse noch eine Einteilung des Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete erfolgen, die Potenzialanalyse muss nur die Potenziale der dezentralen Wärmeversorgung untersuchen. Da die Eignungsprüfung laut § 14 Abs. 7 WPG ohne die Erhebung von Daten erfolgen kann, besteht die Gefahr, dass womöglich Gebiete nicht sachgerecht für eine dezentrale Wärmeversorgung vorgesehen werden. Zudem besteht nach § 3 Abs. 10 WPG die Möglichkeit, Gebiete nicht als eines der Wärmeversorgungsgebiete auszuweisen, sondern zunächst als Prüfgebiete, wenn etwa noch unklar ist, wofür sie sich eignen. Werden Gebiete jedoch nicht eingeteilt, fehlt es an Planungsorientierung für die Menschen und für Investoren. Das kann zu Unsicherheiten und verzögerten oder ausbleibenden Investitionen führen. Prüfgebiete sollten deshalb nur begründet ausgewiesen werden – und nicht als Platzhalter fungieren, etwa aufgrund von Planungsengpässen.

TEIL II: ÖFFENTLICH- KEITSBETEILIGUNG

4 GRÜNDE FÜR DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Nachdem im ersten Teil dieses Leitfadens die kommunale Wärmeplanung ausführlich erklärt wurde, setzen sich die folgenden Kapitel mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Wärmeplanungsgesetz (WPG) und der kommunalen Wärmeplanung auseinander. Sie richten sich in besonderem Maße an Klima- und Mieter*inneninitiativen, die eine sozialverträgliche und ökologische Wärmewende vorantreiben wollen.

Dieser Teil beginnt mit Argumenten dafür, sich in der Öffentlichkeitsbeteiligung einzubringen, und schildert, warum im Fall der Wärmeplanung ein Zusammenschluss von Initiativen von Vorteil ist. Danach werden die Möglichkeiten der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung und anschließend die der «informellen Beteiligung» aufgezeigt. Da die im Gesetz verankerten Rechte der Beteiligung begrenzt sind, empfiehlt es sich, auch die informellen Möglichkeiten genau auszuloten. So sollte im Zusammenwirken mit Vertreter*innen von Kommunen auf erweiterte Beteiligung hingewirkt werden.

Kurzfassung: Um teure und ineffiziente Lösungen bei der kommunalen Wärmeplanung zu verhindern, ist es entscheidend, sich in den Planungsprozess einzubringen. Durch die Beteiligung können insbesondere für Mieter*innen Vorteile erarbeitet werden. Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es verschiedene Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung: vom reinen Informieren bis hin zu Kooperation und Ermächtigung. Jede dieser Stufen bedarf unterschiedlicher Voraussetzungen an Engagement und Kapazitäten.

4.1 GRÜNDE FÜR EINE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT

Auch wenn die im WPG verankerten Beteiligungsrechte limitiert sind, gibt es gute Gründe, sich an der kommunalen Wärmeplanung zu beteiligen. Im ersten Teil dieses Leitfadens, insbesondere in Kapitel 3, sind die zahlreichen Problemfelder und Fallstricke beschrieben, die mit dieser Transformation einhergehen. Wie auch bei anderen Planungsprozessen wird im Fall der Wärmeplanung deutlich, dass einige der beschriebenen Probleme besonders zulasten von Verbraucher*innen, Mieter*innen und sozial marginalisierten Gruppen gehen können. Es ist nicht anzunehmen, dass diese möglichen Probleme durch die Planungsbehörden und andere Akteure zur Genüge bedacht bzw. von vornherein vermieden werden.

Bürgerinitiativen, Mieter*inneninitiativen, Umweltverbände und Klimainitiativen engagieren sich für soziale und ökologische Belange, wie die Reduktion der Treibhausgasemissionen oder sozialverträgliche Energiepreise. Ihre Teilnahme an der Wärmeplanung ist aufgrund ihrer Fachexpertise und ihrer Sprachrohr- und Vermittlungsfunktion, etwa als Vertreter*innen oder Prozessbegleiter*innen für Mieter*innen, die mit einer individuellen Beteiligung fachlich oder zeitlich über-

fordert sein können, unabdingbar. Gerade die Umwelt und sozial benachteiligte Menschen finden oftmals kein Gehör bzw. verfügen nicht über ausreichend Wissen und Kapazitäten zur Beteiligung an öffentlichen Aushandlungsprozessen, sodass zivilgesellschaftliche Initiativen einen Weg eröffnen können, die Belange unterrepräsentierter Gruppen einzubringen.

Es ist also wichtig, dass die Beteiligungsrechte von zivilgesellschaftlichen Akteuren genutzt werden, um soziale und ökologische Mehrkosten abzuwenden und Druck auf Entscheidungsträger dahingehend auszuüben, dass die Umsetzung und Fortschreibung der erstellten Wärmepläne verbindlich werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der teilweise polarisierenden Debatte um die Wärmewende und der mit ihr verbundenen Unsicherheiten und verbreiteten Fehlinformationen.

Folgende Gründe sprechen für eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an der kommunalen Wärmeplanung:

- Nur über die ausgelegten Unterlagen in Planungsprozessen der Wärmeplanung verschafft man sich genaue Informationen über die Planung, die Zeiträume und die handelnden Akteure.
- Die durch die Beteiligung eingebrachte Vielfalt an Wissen, Perspektiven und Kreativität verbessert die Planungen und führt zu fundierten Entscheidungen (Kamlage/Silina/Arnold 2025).
- Beteiligungsorientierte Ansätze und die kritische Begleitung von Planungsprozessen helfen, öffentliche Diskurse zu versachlichen.
- Beteiligung mobilisiert Menschen gegebenenfalls zu neuem Engagement, beispielsweise in Energiegenossenschaften oder anderen Initiativen, die Wärmenetze selbst zu betreiben.
- Durch Beteiligung kann auf Scheinlösungen oder negative Auswirkungen von Lösungsoptionen hingewiesen und Alternativen können erarbeitet bzw. Folgen abgemildert werden (ebd.).
- Beteiligung deckt frühzeitig potenzielle Konflikte (insbesondere mit der Bevölkerung) auf und zwingt in gut geführten Verfahren zu einer konstruktiven Konfliktbearbeitung (UBA 2025b).
- Im besten Fall führt die Beteiligung durch die Einbindung aller relevanten Akteure zu einer größeren Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen in der Wärmeplanung und verschafft ihnen eine breite Legitimation.

Auch wenn die Rechte der Öffentlichkeitsbeteiligung von Einzelpersonen, das heißt von jeder und jedem von uns, wahrgenommen werden können, passiert das in der Praxis nur selten. Das hat verschiedene Gründe. Zum einen bekommen viele Menschen trotz öffentlicher und zunehmend digital veröffentlichter Bekanntmachungen nichts von den Planungsprozessen mit. Zum anderen beansprucht die Beteiligung Zeit für die

Einarbeitung in die entsprechenden Themen, was insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen einen hohen Aufwand bedeutet. Sprach- oder Verständnisbarrieren, insbesondere bei fachlichen Themen, schließen viele Menschen aus. Und zu guter Letzt erkennen nicht alle Menschen den Mehrwert und Zusatzgewinn einer Beteiligung in solchen Verfahren.

«Dauerhafte gesellschaftliche Unterstützung [entsteht] nur, wenn es den Menschen persönlich wichtig ist, das Ziel der klimaneutralen Wärmeversorgung zu erreichen und sie mit dem Erreichen des Ziels belohnende positive Gefühle (z. B. Stolz, Zufriedenheit) erwarten. Zudem muss die Abkehr von unserer bisherigen fossilen Wärmeversorgung von Menschen als machbar wahrgenommen werden.» (UBA 2025b)

Aus diesem Grund empfiehlt dieser Leitfaden vor allem Mieter*innen- und Klimainitiativen, sich der Beteiligungsrechte in der Wärmewende zu bedienen und sie in Vertretung für zahlreiche Betroffene auszuüben. Solche Vereinigungen und Initiativen spielen eine entscheidende Rolle, Menschen auf dem Weg zur Beteiligung zu begleiten. Sie können die oben genannten Kapazitäts- und Verständnisbarrieren durch den Zusammenschluss in Initiativen verringern. Eine Lastenverteilung auf mehrere Schultern hilft, den Prozess der Wärmeplanung langfristig zu begleiten. Initiativen sind Sprachrohr, können die Sorgen, Fragen, Anliegen und Wünsche der Menschen in den Planungsprozess tragen und motivieren, sich aktiv zu beteiligen. Gleichzeitig können sie in Vertretung der Betroffenen die Ergebnisse und Informationen aus dem Planungsprozess so aufbereiten, dass sie auch für Nichtexpert*innen verständlich sind, und Rückmeldungen in den Prozess hineinbringen. Auf diese Weise wird garantiert, dass auch Menschen am Prozess beteiligt werden, die die formalen Beteiligungsmöglichkeiten als Einzelperson nicht wahrnehmen können oder wollen. Beispielsweise können Mieter*inneninitiativen einen Fokus auf die frühe Erkennung und Abfederung von negativen Auswirkungen der Wärmeplanung auf sozial Schwächere haben. Sie können darauf achten, dass Mietsteigerungen abgemildert oder gänzlich verhindert werden, dass Sanierungen sozialverträglich umgesetzt werden und dass Mieter*innen generell ein Mitspracherecht bei den Entscheidungsprozessen ihrer Vermieter*innen erhalten. Klima- und Umweltinitiativen können im Prozess die Erreichung der Klimaziele anmahnen und ambitionierte und nachhaltige Technologielösungen und Infrastrukturen einfordern. Dadurch tragen sie dazu bei, die Abhängigkeiten von fossilen Energien zu verringern und gleichzeitig Verbraucher*innen vor steigenden Preisen fossiler Energieträger zu schützen.

Die organisierte Zivilgesellschaft wirkt also als Korrektiv in Planungsprozessen und leistet einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Fehlplanungen. Insbesondere ihre Reichweitenwirkung und ihre Sichtbarkeit haben das Potenzial, Handlungsdruck auf

Kommunen auszuüben und sich mit anderen lokalen Bündnissen und Netzwerken, beispielsweise in Quartieren, zusammenzuschließen. So entstehen Netze aus Multiplikator*innen, die die Wärmewende an vielen Punkten begleiten können (Kamlage/Silina/Arnold 2025).

4.2 STUFENMODELL DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Beteiligung kann in ihrem Partizipationsgrad unterschiedlich ausgestaltet werden. So lassen sich verschiedene Stufen der Beteiligung unterscheiden, die sich maßgeblich nach dem Grad der Komplexität und der Entscheidungsmacht im Beteiligungsprozess unterscheiden (siehe Abbildung 4). Je höher die Beteiligungsstufe, desto effektiver und auch fairer ist die Beteiligung.

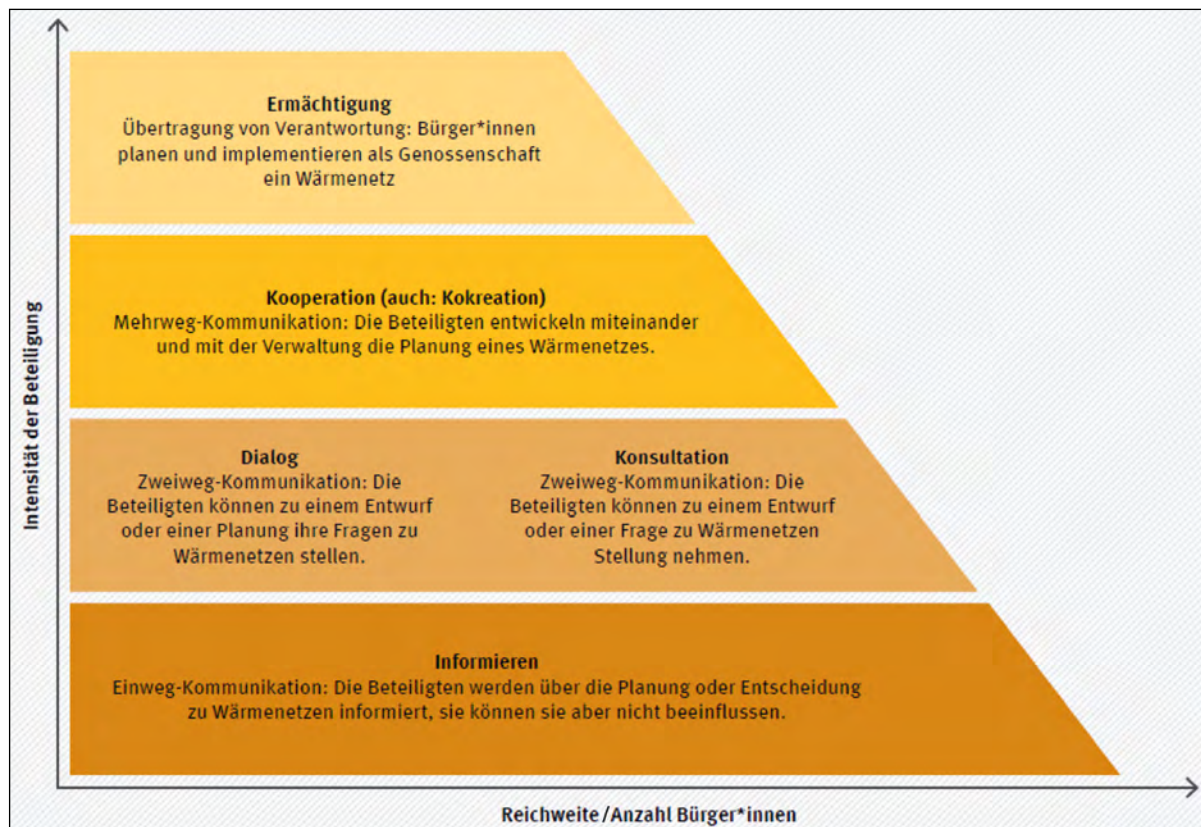
Stufe 1 – Information: Beteiligung kann in erster Linie darauf abzielen, die Zielgruppen zu informieren. Dies umfasst in der Regel die Bereitstellung von Informationen an die Öffentlichkeit, beispielsweise durch die Veröffentlichung von Informationen im Internet oder in Printmedien, durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, durch Informationsveranstaltungen oder sonstige Informationsformate. Hierbei wird kein bis wenig Raum für Dialog und Austausch geschaffen, da der Fokus in erster Linie auf Wissensverbreitung, der Schaffung von Aufmerksamkeit, Transparenz und eines Bewusstseins für die Thematik liegt.

Stufe 2 – Konsultation: Auf der Beteiligungsstufe der Konsultation werden Anregungen, Informationen, Feedback, Bedarfe oder Ideen bidirektional (beidseitig) von der Öffentlichkeit erfragt und mit ihr diskutiert, beispielsweise über Stellungnahmen, Anhörungen, Beiräte, Befragungen, Veranstaltungen oder Online-Beteiligungstools. Hierbei soll das Interesse der Öffentlichkeit berücksichtigt und ihr Engagement geweckt und gefördert werden.

Stufe 3 – Kooperation: Auf der Beteiligungsstufe der Kooperation werden in einem intensiveren bidirektionalen Austausch gemeinsam mit der Öffentlichkeit Lösungen erarbeitet. Die Öffentlichkeit kann beispielsweise in Arbeitskreisen, Bürger*innenräten, Werkstätten und anderen Formaten Probleme mitdiskutieren, Vorschläge einbringen oder Handlungsempfehlungen erarbeiten. Dabei soll die Öffentlichkeit zur aktiven Mitgestaltung des Prozesses motiviert werden.

Stufe 4 – Mitbestimmung: Mitbestimmung ist der höchste Grad der Beteiligung. Über direktdemokratische Abstimmungen erhält die Öffentlichkeit Entscheidungsbefugnis über Ziele, Maßnahmen oder andere Prozesselemente. Auf diese Weise soll die Legitimität von Entscheidungen gestärkt und Verantwortung geteilt werden (Ortner et al. 2024). Andere Beteiligungsmodelle sehen in der Ermächtigung die höchste Form der Beteiligung, weil hierbei die Verantwortung vollständig an die Öffentlichkeit übertragen wird, die in Eigenverantwortung Prozesse plant und umsetzt.

Abbildung 4: Beteiligungsstufen für die Wärmewende am Beispiel von Wärmenetzen



Quelle: UBA 2025b

Eine ideale Beteiligung würde alle 4 Stufen beinhalten. Zumeist wird von den Behörden jedoch nur eine Informationsbeteiligung (formelle gesetzliche Beteiligung) angeboten. Ein Großteil der Bevölkerung wird sich erfahrungsgemäß auch nur auf den ersten beiden Stufen beteiligen wollen. Je höher die Beteiligungsstufe, desto zeit- und arbeitsintensiver ist die Beteiligung. Da auch bei zumeist ehrenamtlicher Beteiligung Zeit ein knappes Gut ist, gibt es Grenzen des Engagements.

Nichtsdestotrotz ist die Darstellung der Beteiligungsstufen wichtig, um zu zeigen, was idealerweise sinnvoll wäre. Insbesondere dann, wenn das Vertrauen in die kommunalen Akteure bereits erschüttert ist und Konflikte vorprogrammiert sind, lohnt es sich, das Thema Kommunikation nicht nur auf das Nötige zu beschränken, sondern genau zu prüfen, welche Interessen wirklich im Spiel sind und bedient werden.

5 GESETZLICH VERANKERTE MÖGLICHKEITEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Kurzfassung: In einigen der Phasen der kommunalen Wärmeplanung ist eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben, allerdings nur im Sinne der untersten zwei Stufen des Stufenmodells der Beteiligung (Information und Konsultation in Form von Stellungnahmen) (siehe Abbildung 4). Diese begrenzten Beteiligungsmöglichkeiten sind aus Sicht der Zivilgesellschaft fatal und können negative Auswirkungen auf die Effizienz, soziale Gerechtigkeit und Akzeptanz der Wärmeplanung haben. Besonders wichtig ist neben der Beachtung des Ziels der Klimaneutralität auch das Ziel einer «bezahlbaren» Wärmeversorgung.

Beschluss über die Wärmeplanung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der kommunalen Wärmeplanung ist grundsätzlich in § 7 Abs. 1 des Wärmeplanungsgesetzes (WPG) vorgeschrieben. In Abbildung 3 in Kapitel 2.3 ist die formelle Beteiligung entlang der verschiedenen Phasen der kommunalen Wärmeplanung zusammenfassend dargestellt.

Zunächst muss die Kommune nach § 13 Abs. 2 WPG die Öffentlichkeit über den Beschluss zur kommunalen Wärmeplanung informieren (inzwischen zumeist über das Internet). Der politische Beschluss legt in der Regel die Ziele, den Zeitrahmen, den zuständigen Verwaltungsbereich, die Projektleitung und die mitwirkenden Ämter der Wärmeplanung fest und stellt finanzielle Ressourcen zur Durchführung zur Verfügung. Der Beschluss wird dabei in einer Sitzung des Gemeinde-, Kreis- oder Stadtrats gefasst (dena/KWW 2025a). Jegliche Beschlüsse, die bei jenen Sitzungen gefasst und bekannt gegeben werden, müssen nach Gemeindeordnung (GemO) innerhalb einer Woche auf der Internetseite der Kommunen veröffentlicht werden (GemO, § 41b). In der Regel veröffentlichen Kommunen auch die Tagesordnungen, Protokolle sowie zugehörigen Beratungsunterlagen der Sitzungen. Diese Informationen finden sich entweder unter den Dokumentationen der Sitzungen, in Pressemitteilungen, auf speziellen Unterseiten zu Klimaschutz oder zur Wärmeplanung oder auf speziellen Beteiligungsplattformen der Kommunen. Alternativ kann über Beschlüsse auch noch in Amtsblättern, öffentlichen Schaukästen oder Printmedien informiert werden.

Initiativen sollten im Blick behalten, ob und wo über den Beschluss informiert wird und gegebenenfalls die Öffentlichkeit über ihre eigenen Kanäle darauf aufmerksam machen, weil viele Bürger*innen Bekanntmachungen von Kommunen nicht verfolgen. In einigen Bundesländern gibt es hierfür spezielle Internetportale der Länder (etwa in Hessen, Schleswig-Holstein, Berlin oder Hamburg).

Veröffentlichung von Eignungsprüfung, Bestands- und Potenzialanalyse

Anschließend muss die Kommune ebenfalls nach § 13 Abs. 2 und 4 WPG die Ergebnisse der Eignungsprüfung sowie der Bestands- und Potenzialanalyse (siehe Kapitel 2.1) für mindestens einen Monat im Internet zur Einsichtnahme veröffentlichen. Auch hier sollten Initiativen frühzeitig im Blick behalten, wo die Ergebnisse veröffentlicht werden, und überlegen, wie man die Öffentlichkeit über eigene Kanäle auf die Planungen aufmerksam macht. Eine förmliche Stellungnahme von Akteuren der Öffentlichkeit zu diesen Prüfungen und Analysen ist jedoch ebenso wenig vorgesehen wie Konsultationen von Mieter*innen- oder Umweltinitiativen.

Stellungnahmen zum Wärmeplan

Erst ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Entwurfs des Wärmeplans einer Kommune beginnt der Zeitraum für Stellungnahmen und Einwendungen. **Die Öffentlichkeit kann also lediglich zum Entwurf des Wärmeplans förmliche Stellungnahmen einreichen! Sofern die Kommune sich hier nur an die Mindestvorgaben des WPG hält, hat die Öffentlichkeit hierfür nur einen Monat Zeit.** Auch hier ist zu erwarten, dass beispielsweise mittels News oder Pressemitteilungen auf die Unterlagen aufmerksam gemacht wird und die Dokumente auf Unterseiten der kommunalen Website oder speziellen Beteiligungsplattformen einsehbar sind.

Mieter*innen-, Klimainitiativen und Journalist*innen können sich selbst in die Dokumente einlesen und Stellungnahmen einreichen. Sie können auch Bürger*innen dabei unterstützen, solche Stellungnahmen zu erstellen. Es ist möglich, dass die Kommune die Ergebnisse der Prüfungen und des Wärmeplans auch zusammengefasst und leicht verständlich aufbereitet und zur Verfügung stellt. Wenn nicht, kann man die Kommune um eine solche Version bitten oder auch spezielle Informationsveranstaltungen einfordern, in denen die wichtigsten Informationen zum Wärmeplangentwurf erläutert werden. Darüber hinaus können Kommunen bei der Veröffentlichung des Wärmeplangentwurfs auch Ansprechpersonen benennen, die für die Beantwortung von Fragen der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Stellungnahmen können dann in der Regel per Post oder per E-Mail oder auch über speziell eingerichtete Online-Formulare der Kommunen eingereicht werden. Mehrere Umweltverbände geben Hilfestellungen, wie formale Stellungnahmen zu erstellen sind (Umwelt Institut München 2025). Das Umwelt Institut München hat gemeinsam mit Greenpeace und Local Zero zudem eine Musterstellungnahme zum Entwurf eines Wärmeplans erstellt, den lokale Bürger*inneninitiativen nutzen

können: https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2025/08/Gasausstieg_4_Musterstellungnahme.pdf. Ebenfalls hilfreich kann der Blick auf Stellungnahmen von Umweltverbänden sein. So ist die Stellungnahme einer lokalen BUND Gruppe, die den Wärmeplan der Stadt Ulm kommentiert hat, nützlich: https://klimaentscheid-ulm.de/wp-content/uploads/2023/10/StellungnahmeBUNDLoczeroWaermepl.Ulm_.pdf.

Ein wichtiger Gesichtspunkt der Stellungnahmen, der auch als Zielstellung der Wärmeplanung im WPG verankert ist, lautet, eine «kosteneffiziente, nachhaltige, sparsame, bezahlbare, resiliente sowie treibhausgasneutrale Wärmeversorgung» zu gewährleisten (§ 1 WPG). Die Aspekte Kosteneffizienz, Sparsamkeit und Bezahlbarkeit sollten seitens der Öffentlichkeit immer hinterfragt werden.

Wichtig ist, dass Stellungnahmen und Einwendungen auch in einem Erörterungstermin besprochen und diskutiert werden können. Solche Termine kann die Kommune digital oder in Präsenz durchführen. Leider ist ein solcher Erörterungstermin im förmlichen Verfahren nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Aber zur Planungskultur der meisten Infrastrukturprojekte und Planungen in Deutschland gehört er dazu. Insofern sollte eine Kommune diesen zusätzlich anbieten.

Stellungnahmen und Einwendungen im förmlichen Verfahren können ebenfalls für spätere gerichtliche Verfahren und Prozesse wichtig sein (siehe Kapitel 6.5: Letzte Ausfahrt – juristische Hebel). Das bedeutet, Einzelpersonen, die grundsätzlich mit den Planungen ein Problem haben und/oder ihre Rechtspositionen verletzt sehen, müssen sich mit entsprechenden Einwendungen und Stellungnahmen beteiligen, um gegen den Genehmigungsbescheid zum Wärmeplan dann gerichtlich vorgehen zu können.

Bewertung der formellen Beteiligungsmöglichkeiten

Vergleicht man die im WPG eingeräumten Beteiligungsrechte für die Öffentlichkeit (siehe Kapitel 2.3) mit den Beteiligungsstufen, wird ersichtlich, dass die im WPG eingeräumten Rechte einen klaren Fokus auf die schwächsten Formen der Beteiligung (Information und Konsultation) haben (siehe Abbildung 4). Beteiligung soll lediglich mittels der Information über den Beschluss über die Wärmeplanung, der Einsichtnahme in die verschiedenen Prozessschritte und der Möglichkeit zur Stellungnahme erreicht werden. Daran wird deutlich, wie wenig ambitioniert das WPG hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, auch wenn diese oftmals

als besonders loblich dargestellt wird. Hier wäre ein klarer gesetzlicher Auftrag, der stärkere Partizipationsformen vorsieht, besser gewesen. So hält das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende fest:

«Im Vergleich zu anderen Themen der Energiewende, wie dem Ausbau von Solar- oder Windkraftanlagen, steht die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Wärmeplanung weniger im Vordergrund. Dies liegt daran, dass die Wärmeplanung ein strategisches Instrument ist. Bei der Erstellung der KWP [kommunalen Wärmeplanung] liegt der Fokus auf Informieren der Öffentlichkeit. [...] In der Umsetzungsphase z. B. bei der Realisierung neuer Wärmenetze kommt der Beteiligung potenzieller Nutzer der Wärmenetze dann eine höhere Bedeutung zu.» (dena 2024)

Diese Perspektive verkennt den Einfluss, den die Öffentlichkeit auch im Rahmen strategischer Planungsprozesse einnehmen kann. Des Weiteren liegt der Fokus der verpflichtenden Akteursbeteiligung klar auf anderen Akteuren, wie etwa Trägern öffentlicher Belange (Behörden oder Institutionen, die gesetzlich dazu verpflichtet sind, öffentliche Aufgaben und Interessen zu vertreten) und Betreibern von Energie- und Wärmenetzen. Die Teilgruppen der Öffentlichkeit werden dabei nicht näher benannt, sodass beispielsweise zivilgesellschaftliche Akteure oder Mieter*innen keine direkte Erwähnung finden. Zudem macht das WPG nur wenig Vorgaben dazu, wie die Öffentlichkeit informiert und beteiligt werden soll (Kamlage/Silina/Arnold 2025). Dies ist gerade vor dem Hintergrund der sehr technischen Schritte der Wärmeplanung von Relevanz, da nicht davon auszugehen ist, dass alle Akteure der Öffentlichkeit die Informationen ohne gute Aufbereitung und Vermittlungsarbeit nachvollziehen können. Auch wird nicht weiter vorgegeben, inwieweit die Ergebnisse aus den Stellungnahmen der Öffentlichkeit Berücksichtigung in der Wärmeplanung bzw. im Wärmeplan finden sollen und wie überwacht werden soll, dass etwaige Einwände tatsächlich und angemessen Beachtung finden. Vor dem Hintergrund der fehlenden Verpflichtung der Implementierung der entwickelten Wärmepläne stellt sich die Frage umso dringlicher, inwieweit die Stellungnahmen der Öffentlichkeit praktische Relevanz entfalten können. Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem WPG weist somit mehrere Limitationen auf und versäumt das Potenzial iterativer Beteiligungsprozesse (ebd.), das heißt sich schrittweise wiederholender (sogenannter iterativer) Prozessen, bei denen die Öffentlichkeit sich in mehreren Planungs- und Feedbackschleifen einbringen kann.

6 INFORMELLE MÖGLICHKEITEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Kurzfassung: Die formellen Beteiligungsmöglichkeiten an der kommunalen Wärmeplanung, die sich aus dem Wärmeplanungsgesetz (WPG) ergeben, sind begrenzt. Deshalb ist es wichtig, informelle Beteiligungsmöglichkeiten bei den Kommunen einzufordern. Einige Kommunen in Deutschland planen bereits informelle Beteiligungsformen. So können der aktuelle Stand der Wärmeplanung in der Kommune abgefragt und diverse Beteiligungsformate bei der Kommune eingefordert werden. Die organisierte Zivilgesellschaft kann Informations- und Beteiligungsangebote selbst initiieren, sich darüber hinaus für Energiegemeinschaften einsetzen oder den Einsatz juristischer Hebel in Erwägung ziehen.

6.1 STATUS QUO INFORMELLER BETEILIGUNG IN DEN KOMMUNEN

Wie dargestellt, sind die formellen Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung extrem begrenzt. Deswegen ist es für zivilgesellschaftliche Initiativen ratsam, weitere Möglichkeiten der Beteiligung auszuloten und Druck auf die eigene Kommune auszuüben, damit die Öffentlichkeit stärker an der Planung beteiligt wird. Hierbei handelt es sich um informelle Beteiligungsmöglichkeiten. Diese Art der Beteiligung muss aktiv bei der Kommune eingefordert werden und benötigt unter Umständen etwas Nachdruck, bis die Verantwortlichen bereit sind, Be-

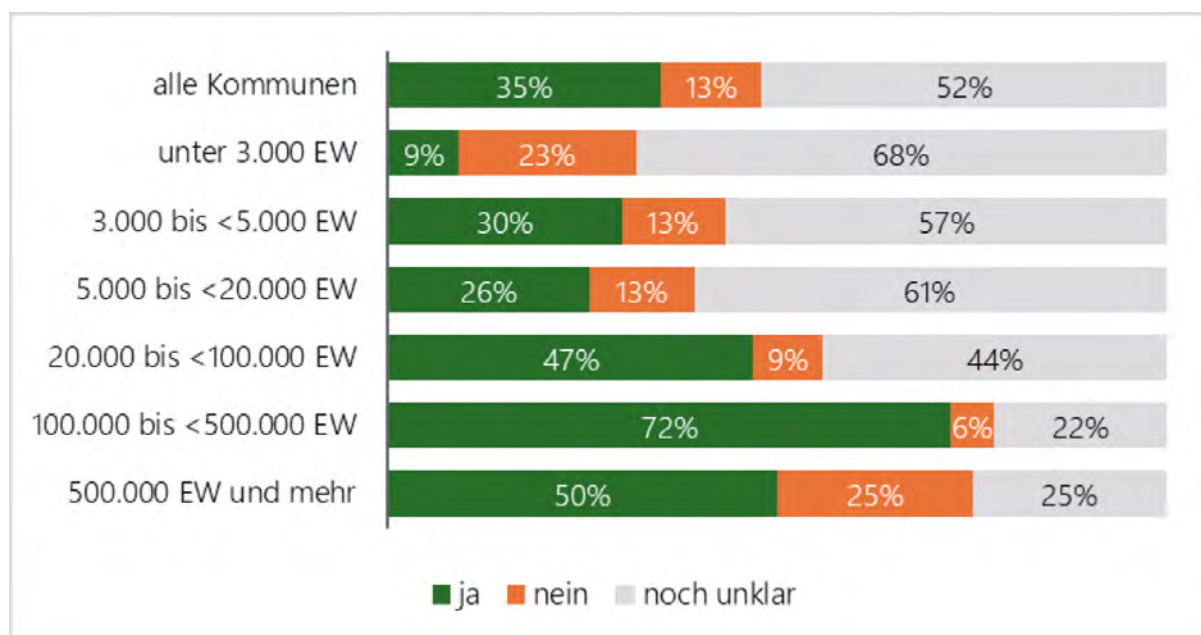
teiligung zu gewähren, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgeht. So hält auch das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig (KOWID) zur kommunalen Wärmeplanung fest:

Es «hat sich gezeigt, dass diese [formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren] oft zu kurz greifen und mithin nicht immer geeignet sind, Konflikte zu lösen, Kompromisse zu finden oder Akzeptanz zu schaffen. Daher sollten diese um informelle Beteiligungsverfahren ergänzt werden.» (Botta et al. 2024)

Im Idealfall bietet die Kommune weitere Beteiligungsmöglichkeiten auf eigene Initiative hin an, was in der Praxis bereits vielerorts der Fall ist. So hat das KOWID 2024 eine Online-Befragung von Kommunen zur Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung durchgeführt und dabei abgefragt, inwiefern informelle Beteiligungsverfahren in Erwägung gezogen oder bereits durchgeführt werden:

- 52 Prozent der Kommunen haben sich noch nicht entschieden, ob informelle Verfahren Anwendung finden sollen.
- 35 Prozent der Kommunen planen, informelle Beteiligungsverfahren durchzuführen.
- 13 Prozent der Kommunen möchten keine informellen Beteiligungsmöglichkeiten anbieten.

Abbildung 5: Ergebnisse der Kommunalbefragung zur Durchführung informeller Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung



Anmerkung: EW = Einwohner*innen
Quelle: Botta et al. 2024

Auffällig ist, dass sich insbesondere kleine und mittelgroße Kommunen noch nicht im Klaren darüber sind, ob sie informelle Beteiligungsverfahren durchführen wollen, und dass sowohl sehr kleine als auch sehr große Kommunen häufiger beabsichtigen, keine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (siehe Abbildung 5).

Darüber hinaus wurden die Kommunen befragt, welche konkreten Formate Anwendung finden sollen. 30 Prozent der Kommunen sind noch unentschieden. Ein Teil fokussiert sich auf interne, für die Verwaltung vorgesehene Formate, insofern also nicht auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Darüber hinaus sind Informationsveranstaltungen und erweiterte Medienarbeit in vielen Kommunen geplant. Es wurden allerdings auch Formate mit einem höheren Partizipationsgrad genannt, wie Bürger*innenforen, -versammlungen und -dialoge, Runde Tische oder Workshops. Ein geringer Teil von Kommunen gab zudem an, Bürger*innen über Energiegenossenschaften beteiligen zu wollen (Botta et al. 2024). Es kann für Initiativen hilfreich sein, nach Kommunen zu suchen, die der eigenen ähneln und umfangreiche Beteiligung in der Wärmeplanung durchführen. Diese Kommunen können dann als Best-Practice-Beispiel in der eigenen Kommune vorgestellt werden (siehe ausgewählte Best-Practice-Beispiele in Kapitel 7).

Die Ergebnisse der KOWID-Umfrage zeigen, dass vielerorts noch nicht gewährleistet ist, dass die Öffentlichkeit über die gesetzlichen Vorgaben hinaus beteiligt wird. Vor diesem Hintergrund ist es zentral zu beleuchten, wie sich lokale Mieter*innen- und Klimainitiativen über die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus in die Wärmeplanung einbringen und selbst aktiv werden können. Die nachfolgenden Abschnitte erläutern, wie man sich als Zivilgesellschaft und als Medienschaffende über die kommunale Wärmeplanung informieren kann, wie und welche ergänzenden Beteiligungsmöglichkeiten man von der Kommune einfordern kann, welche Beteiligungsmöglichkeiten man darüber hinaus selbst als lokale Initiative initiieren kann und welche weiteren Möglichkeiten sich bieten, um sich in die kommunale Wärmeplanung einzubringen.

6.2 OPTION 1: SICH ÜBER DIE KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG INFORMIEREN

Grundwissen erarbeiten: Zu Beginn der Beschäftigung mit der kommunalen Wärmeplanung macht es zunächst Sinn, sich in die Thematik einzuarbeiten. Hierzu ist der erste Teil dieses Leitfadens als Startpunkt geeignet. Das Ziel sollte sein, die Bedeutung und Funktion der kommunalen Wärmeplanung zu verstehen, die Wärmeplanung in der eigenen Kommune beurteilen zu können sowie den Prozess von der Wärmeplanung zur Wärmewende vor Ort verfolgen und bewerten zu können (GermanZero 2024a). Neben dem ersten Teil dieses Leitfadens können zahlreiche im Internet verfügbare Informationen dabei helfen, die Wärmeplanung in Gänge zu verstehen, zum Beispiel:

- Website des Kompetenzzentrums Kommunale Wärmewende (KWW): <https://www.kww-halle.de/>
- Informationen von Umweltverbänden und weiteren Initiativen:
 - Standpunkt Wärmewende und Wärmeplanung des BUND: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/20250217-BUND-Standpunkt-19-Waermewende.pdf
 - Online-Werkstattreihe «Vor Ort aktiv werden für die Wärmewende» von LocalZero: <https://mitmachen-wiki.germanzero.org/w/LocalZero:W%C3%A4rmewerkstatt>

Daneben gibt es zahlreiche Online-Veranstaltungen und Vor-Ort-Veranstaltungen, um sich in die Themen einzuarbeiten. Für Initiativen ist es sinnvoll, lokale Fachexpert*innen um eine Informationsveranstaltung für die eigenen Mitglieder zu bitten.

Aktuellen Stand in der Kommune anfragen: In einem nächsten Schritt sollte der Stand der Wärmeplanung in der eigenen Kommune erfragt werden. Zum Stand der Wärmeplanung hilft meist eine kurze Internetrecherche, insbesondere auf der Website der eigenen Kommune. Lassen sich keinerlei oder nur wenige Informationen zur Wärmeplanung in der eigenen Kommune finden, ist es ratsam, direkt auf die Kommune zuzugehen und nach der Zusendung von Informationen oder nach einem Gespräch zu fragen. Hierfür können beispielsweise Mitarbeitende der Kommunalverwaltung kontaktiert werden, wie die kommunalen Klimaschutzmanager*innen, der bzw. die Oberbürgermeister*in, die Mitglieder im Gemeinde- bzw. Stadtrat oder auch die Stadtwerke. Dabei gilt es, generell herauszufinden, wer vor Ort für die kommunale Wärmeplanung zuständig ist und beispielsweise in den relevanten Steuerungsgruppen sitzt. Für eine solche Anfrage kann das vom BUND Landesverband Baden-Württemberg erstellte **Musterschreiben zur Anfrage zum Stand der kommunalen Wärmeplanung** genutzt werden: www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Klima_und_Energie/2021-08_Musterschreiben_Waermeplanung.pdf.

Erstes Informationsgespräch mit den Verantwortlichen fordern: Wenn ersichtlich wird, dass die Kommune die Wärmeplanung noch nicht angeht, kann entsprechend gefordert werden, dass die Kommune den Prozess initiiert. Hierfür kann zur argumentativen Stütze das **Empfehlungsschreiben «Gute Wärme planen»** der Umweltverbände genutzt werden: <https://www.greenpeace.de/publikationen/20241114-greenpeace-positionspapier-verbaende-waermewende.pdf>.

Hat die Kommune den Prozess der Wärmeplanung dagegen bereits initiiert, kann man die Kommune nach Auskunft zum jeweiligen Prozessstand bitten. Auch hier kann es sinnvoll sein, die Kommune um direkte Informationsgespräche zu bitten. GermanZero hat hierfür einen **Gesprächsleitfaden für Lobbygespräche mit der Kommune zur Wärmewende** erstellt, der für die

Vorbereitung eines solchen Gesprächs genutzt werden kann: https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/e/eb/Gespr%C3%A4chsleitfaden_W%C3%A4rmewende_Nov_24.pdf.

Je nach der Phase, in der die Kommune im Prozess steckt, gilt es, unterschiedliche Fragen zu stellen – zum Planungsprozess selbst und den involvierten Akteuren und ihren Entscheidungsspielräumen oder zu den fachlichen (Daten-)Grundlagen, zum Vorgehen und zu bereits getroffenen Entscheidungen. GermanZero hat auch hierfür Hilfsmaterialien für lokale Initiativen erstellt, in denen wichtige Fragen an Verwaltung und Politik in den unterschiedlichen Phasen der Wärmeplanung zusammengestellt sind (siehe auch Abbildung 7). Die Materialien enthalten sowohl eine Rechercheanleitung zur Wärmeplanung vor Ort als auch einen Leitfaden zu guter Wärmeplanung: https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2024/04/Rechercheanleitung_KWP.pdf und https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/6/62/24-10-21_Gute_W%C3%A4rmeplanung_GZ.pdf.

Planungseinblicke und Daten bei der Kommune mit Erläuterungen anfordern: Je nachdem, in welcher Phase die Wärmeplanung in der eigenen Kommune steckt, sollte die Kommune neben Informationsgesprächen dazu aufgefordert werden, die aktuellen Planungen, Daten und Ergebnisse zu übermitteln. Da die unterschiedlichen Phasen der Wärmeplanung teilweise sehr technisch und schwer nachvollziehbar sind, sollte die Kommune unbedingt aufgefordert werden, die übermittelten Daten zu erläutern. Es ist empfehlenswert, sich neben dem Stand der Wärmeplanung auch tiefer über die lokale Wärmeversorgung zu informieren. Daten über den aktuellen und künftigen Wärmebedarf, über bestehende Heizsysteme und Gasnetze und andere Energieinfrastrukturen, über Sanierungsstände und über etwaig bestehende Infrastrukturpläne sind hier von Interesse. Diese Daten müssen im Rahmen der Wärmeplanung von der Kommune ohnehin erhoben werden. Hierfür müssen die Initiativen zunächst in Erfahrung bringen, welche Akteure (Kommune, Stadtwerken, private Versorger etc.) über die gewünschten Daten verfügen.

Wenn die Daten bereitgestellt werden und vorliegen, können die Ergebnisse der Wärmeplanung kritisch hinterfragt werden. Notfalls kann dann von Initiativen eingegriffen werden. Grundsätzlich haben alle Bürger*innen in Deutschland einen Anspruch gegen Behörden (sogenannte informationspflichtige Stellen) auf Herausgabe von Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) gemäß § 4 UIG. Diese müssen dann innerhalb von einem Monat herausgegeben werden. Hilfreich hierbei kann die Internetplattform «Frag den Staat» sein, die auch Musterschreiben bereithält: <https://fragdenstaat.de>.

Nach dem Wärmeplanbeschluss: Sollte die Kommune bereits einen Wärmeplan erstellt haben, kann man trotzdem noch Einfluss nehmen. Beispielsweise

können die vorgesehenen Wärmenetzbetreiber, bevorstehende Baumaßnahmen und andere Maßnahmen erfragt werden. Dies hält die Möglichkeit offen, bis zum Ende des Prozesses noch wichtige Änderungen zu erwirken. Überdies ist die kommunale Wärmeplanung nie vollständig abgeschlossen, da sie nach § 25 WPG laufend bis zum Zieljahr fortgeschrieben werden soll.

Sind sämtliche Informationen inklusive Erläuterungen von der Kommune übermittelt worden, können sich die Initiativen ein aktuelles Bild von der Wärmeplanung in der eigenen Kommune machen. Je nachdem, welche Informationen übermittelt wurden, kann im nächsten Schritt mit einem organisierten Vorgehen die informelle Beteiligung eingefordert werden.

6.3 OPTION 2: INFORMELLE BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN IN DER KOMMUNE EINFORDERN

Wie die oben vorgestellte KOWID-Befragung verdeutlicht (siehe Abbildung 5), führen viele Kommunen auf Eigeninitiative zusätzlich zur gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung informelle Beteiligungsverfahren durch, da ihnen die Vorteile einer umfassenderen Partizipation offenbar bewusst sind. Die Kommunalbefragung des KOWID hat jedoch auch gezeigt, dass sich noch zahlreiche Kommunen im Unklaren darüber sind, ob sie bei der Wärmeplanung informelle Beteiligungsmöglichkeiten anbieten wollen, während diverse Kommunen sich bereits dagegen entschieden haben (Botta et al. 2024). Dies muss von lokalen Initiativen nicht einfach hingenommen werden.

Die Zivilgesellschaft verfügt über starke Hebel. Sie repräsentiert die Öffentlichkeit und kann mittels Presse, Demonstrationen, gezielter und professioneller Kontaktaufnahme (siehe dazu die Links zu verschiedenen Musterschreiben in Kapitel 6.2) und auf anderen Wegen informelle Beteiligungsmöglichkeiten einfordern. Dabei sollte den Verantwortlichen der Nutzen dieser Beteiligung aufgezeigt werden. Auch ein Hinweis auf bevorstehende Bürgermeister*innenwahlen und andere Wahltermine können helfen, die Verantwortlichen davon zu überzeugen, dass es in der lokalen Bevölkerung Mitsprachbedarf gibt. Dabei sollten der Kommune konkrete Vorschläge zu den gewünschten Formaten gemacht werden. Die folgenden Teilkapitel zeigen auf, welche informellen Beteiligungsmöglichkeiten eingefordert werden können.

6.3.1 Beteiligungsmöglichkeiten nach Beteiligungsgrad

Unabhängig von der konkreten Phase, in der sich die kommunale Wärmeplanung gerade befindet, können verschiedene Beteiligungsoptionen an Kommunen herangetragen werden. Es ist ratsam, informelle Beteiligungsprozesse als Initiative oder noch besser in einem Netzwerk von Initiativen einzufordern. Da die Beteiligungsprozesse über die Wärmewende Konfliktpotenzial bergen, fachliches Wissen benötigen und

auch für eine Kommune nicht einfach durchzuführen sind, ist die Beteiligung als Einzelperson wenig Erfolg versprechend. Ein Netzwerk, beispielsweise aus Mieter*inneninitiativen und anderen lokalen Gruppen, kann der Kommune die Bedeutung der Wärmewende für die Bürger*innen verdeutlichen und Druck ausüben, diese Beteiligung zu ermöglichen. Nachdem die im vorherigen Zwischenkapitel vorgestellten Schritte durchgeführt worden sind und sich ein Überblick über den aktuellen Stand der Wärmeplanung verschafft wurde, sollte über die einzufordernden Beteiligungsoptionen beraten werden. Diese Optionen unterscheiden sich sowohl vom Grad der Beteiligung, als auch vom Zeitpunkt. Es ist dementsprechend wichtig vorher in Erfahrung zu bringen, wie weit die Planung in der eigenen Kommune bereits fortgeschritten ist.

Die folgenden Möglichkeiten unterscheiden sich nach ihrem Beteiligungsgrad und orientieren sich an dem in Kapitel 4.2 vorgestellten Stufenmodell der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe Abbildung 4). Je umfangreicher Beteiligung eingefordert wird, desto spezialisierter muss die Initiative in ihrer zukünftigen Arbeit vorgehen und desto mehr Kapazitäten werden auch benötigt. Es macht einen Unterschied, ob die Kommune beispielsweise lediglich zu einer Informationskampagne oder zu einem Bürger*innenrat bewegt werden soll.

Moderation vorher festlegen: Unabhängig davon, welcher Beteiligungsgrad eingefordert wird, ist es ratsam, zu Beginn des Prozesses eine Moderation festzulegen. Die Themen der Wärmewende, insbesondere ihre Umsetzung vor Ort in den Häusern von Menschen, bergen ein hohes Konfliktpotenzial. Daher ist eine gute Begleitung des Gesamtprozesses durch eine kompetente Moderation zentral. Im Prozess muss die Moderation den Austausch lenken, einer festgelegten Struktur folgen, Konflikten Raum geben und zu ihrer Aushandlung beitragen. Es ist wichtig, dass der Prozess für alle transparent erfolgt und auf Kooperation und Mitgestaltung ausgerichtet ist. Bei der betrauten Person sollte es sich um eine unparteiische Person handeln, die im Idealfall nicht aus der Kommunalverwaltung oder -politik gestellt wird. So kann eine gut gewählte und kompetente Moderation den nötigen Grundstein für die Akzeptanz des und das Vertrauen in das Beteiligungsverfahren legen.

Stufe 1: Information

Kommunikationsstrategie: Zu Beginn ist es ratsam, die Kommune zur Entwicklung einer einheitlichen Kommunikationsstrategie zum Wärmeplanungsprozess zu bewegen, um sicherzustellen, dass alle relevanten Zielgruppen auch tatsächlich erreicht werden und dass durch klare und transparente Kommunikation ein Beitrag geleistet wird, Akzeptanz für die Wärmeplanung zu schaffen. Hierbei gilt es alle relevanten Zielgruppen und ihre Informationsbedarfe zu identifizieren, die Ziele der Kommunikation zu definieren, zu erörtern wie die verschiedenen Zielgruppen erreicht werden können (online und analog), die zu übermit-

telnden Botschaften festzulegen, konkrete Kommunikationsmaßnahmen abzuleiten und die Kommunikationszeitpunkte festzulegen (dena/KWW 2025a).

Online-Plattform: Die Kommune sollte davon überzeugt werden, eine Online-Plattform zur Wärmeplanung einzurichten, entweder als eigene Website oder als Unterseite der kommunalen Website. Diese sollte alle relevanten Informationen zum Stand der Wärmeplanung, die nächsten Schritte, die Planungsverantwortlichen, die Planungsergebnisse, etwaige Datengrundlagen, Beteiligungswege und Kontaktmöglichkeiten enthalten. Die Plattform kann zusätzlich mit Angeboten in den sozialen Medien verknüpft werden, um weitere Menschen zu erreichen.

Informationsveranstaltungen: Darüber hinaus sollte die Kommune aufgefordert werden, zu verschiedenen Zeitpunkten der Wärmeplanung Informationsveranstaltungen zum jeweiligen Prozessstand anzubieten. Die Themen der Wärmewende und -planung sind teils sehr komplex und nicht leicht zu verstehen, sodass Kommunen angehalten werden sollten, zu verschiedenen Zeitpunkten Ergebnisse zusammengefasst und leicht verständlich zu präsentieren, um Bürger*innen besser mitzunehmen.

Stufe 2: Konsultation

Kontaktmöglichkeit: Für einen direkten Draht zur Öffentlichkeit kann die Kommune um die Einrichtung einer kontinuierlichen Kontaktstelle gebeten werden, an die sich Interessierte jederzeit mit Informationsbedarfen, Fragen, Anregungen und Feedback wenden können. Dies kann über eine Online-Kontaktstelle, wie eine E-Mail-Adresse, eine App oder einen Chat erfolgen. Alternativ können ein Servicetelefon oder regelmäßige offene Sprechstunden eingerichtet werden (UBA 2025b).

Dialogveranstaltungen: Darüber hinaus lassen sich analog zu Informationsveranstaltungen auch prozessbegleitende, regelmäßige Veranstaltungen mit einem stärker dialogorientierten Charakter durchführen, um gezielt Raum für Diskussion und Feedback zu geben. Bürger*innendialoge oder -versammlungen, Diskussionsrunden und Workshops dienen als Formate, in denen die Teilnehmenden ihre Perspektiven und ihr Wissen teilen, Fragen stellen und bei Bedarf auch an Lösungen mitarbeiten können. Diese eignen sich zum Auftakt der Wärmeplanung, aber auch für die Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Eignungsprüfung, Potenzial- und Bestandanalyse, der Entwicklung der Zielszenarien, der Wärmeplanentwürfe und der konkreten Umsetzungspläne.

Stufe 3: Kooperation

Räte und Runde Tische: Um Bürger*innen verstärkt in die Entwicklung von Zielvorgaben und Lösungsoptionen einzubinden, können kooperierende Beteiligungsformate wie Bürger*innenräte, Bürger*innenforen, Runde Tische oder Planungszellen den gesamten oder einen Teil des Wärmepla-

nungsprozesses begleiten. In Bürger*innenräten und Planungszellen erarbeiten zufällig ausgewählte Bürger*innen in mehreren Sitzungen Handlungsempfehlungen, wobei externe Expert*innen zur Beratung hinzugezogen werden können. Im Fall von Planungszellen fließen die Empfehlungen in die Erstellung eines Bürger*innengutachtens. Die Empfehlungen werden anschließend öffentlich vorgestellt, diskutiert und an Entscheidungsträger*innen übergeben (Bosse/Häublein/Kadel 2023). In Bürger*innenforen arbeitet eine größere Gruppe an Beteiligten über einen längeren Zeitraum in Präsenz- und Online-Formaten an bestimmten Herausforderungen und erarbeitet zum Abschluss ein Bürger*innenprogramm, das mit Entscheidungsträger*innen und weiteren Interessierten diskutiert wird (Wegweiser Bürgergesellschaft o. J.). An Runden Tischen wiederum kommen ausgewählte Vertreter*innen unterschiedlicher Akteursgruppen über einen längeren Zeitraum zusammen, um konsensuale Lösungen für ein Problem zu erarbeiten.

Stufe 4: Mitbestimmung

Steuerungsgruppen und Beiräte: Initiativen können sich in ihrer Kommune auch dafür einsetzen, dass die eigene Initiative oder der Dachverband in der Steuerungsgruppe oder im Beirat der Wärmeplanung vertreten ist. Die Steuerungsgruppe ist für die strategische Planung, Koordinierung, Überarbeitung und Überwachung der Wärmeplanung inklusive der Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig. Dabei variiert die Zusammensetzung der Gruppen von Kommune zu Kommune, häufig sind sie jedoch nur mit Vertreter*innen der Kommunalverwaltung besetzt. Sollte in der eigenen Kommune ein Beirat für die Wärmeplanung eingerichtet werden, könnte es alternativ von Interesse sein, dort als zivilgesellschaftlicher Akteur vertreten zu sein. Der Beirat begleitet den Prozess aus interdisziplinärer Sicht, diskutiert Entwicklungen, Ergebnisse und Konflikte und entwickelt Empfehlungen. Beiräte werden aufgrund der größeren Akteursvielfalt vor Ort jedoch oftmals nur in größeren Kommunen einberufen (Kamlage/Silina/Arnold 2025).

6.3.2 Beteiligungsmöglichkeiten nach Phasen der kommunalen Wärmeplanung

Neben der Entscheidung über den Beteiligungsgrad sollten sich die Initiativen und Netzwerke auch an den Phasen der Wärmeplanung orientieren. Auch wenn die gesetzlich verankerte Beteiligung nur bestimmte Phasen der Wärmeplanung betrifft, kann die Initiative durchaus auf eine Beteiligung im gesamten Planungsprozess hinwirken. Natürlich müssen oder können die verschiedenen Grade der Beteiligung und auch die folgenden Beispiele nicht alle implementiert werden. Der Leitfaden stellt einen Mix an Beteiligungsmöglichkeiten vor (siehe auch Abbildung 6). Je nach Kommune und Stand der Planung, kommen andere oder nur Teile der hier vorgestellten Beteiligungsmöglichkeiten infrage.

Phase 0: Vor der Wärmeplanung

Informationsvermittlung: Bereits vor dem Beschluss zur Durchführung der Wärmeplanung kann die Kommune den Prozess unter Beteiligung der Öffentlichkeit ins Rollen bringen, um alle Menschen vor Ort von Beginn an mitzunehmen und um erste Prozessausgestaltungsfragen partizipativ zu bearbeiten. Diese Prozesseinleitungsphase konzentriert sich in der Regel auf die Informationsvermittlung. Die Öffentlichkeit wird über das Instrument der kommunalen Wärmeplanung informiert und für ihre Bedeutung und Ziele sensibilisiert, wodurch eine Basis für spätere Beteiligungsprozesse geschaffen werden kann. Hier können die in Kapitel 6.3.1 genannten Mittel wie eine Online-Plattform, Informationsveranstaltungen und sonstige digitale und analoge Informationsmaterialien zur Anwendung kommen.

Dabei kann bereits zu diesem Zeitpunkt eine zielgerichtete und umfängliche Informationskampagne für den gesamten Wärmeplanungsprozess erarbeitet werden. Die Kampagne sollte den Bürger*innen vermitteln, «welchen Mehrwert die Wärmeplanung bietet – von der Reduktion von CO₂-Emissionen und Energieabhängigkeit über eine höhere Energieeffizienz mit Vorteilen im Hinblick auf die Bezahlbarkeit von Heizkosten und Wohngesundheit bis hin zu wirtschaftlichen Chancen für die Region» (Kamlage/Silina/Arnold 2025). Aber auch die erwähnten stärker dialogorientierten Formate wie Bürger*innensprechstunden oder Bürger*innenversammlungen können bereits in der Prozesseinleitungsphase eingefordert werden.

Planspiele: Einen guten Zugang zur Thematik bilden Planspiele. Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt hat das Kartenset «Team Wärme» entwickelt (<https://www.zukunft-zuhause.net/akteure-vor-ort/workshops/kartenset-team-waerme>) und das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (KWW) das «Team-Wärme-Planspiel» (www.kww-halle.de/team-waerme-planspiel). Beide Spiele haben einen niedrigschwelligen thematischen Einstieg in die kommunale Wärmeplanung zum Ziel. Technologien, Energiequellen und Energieprinzipien werden als Spieler*innen einer Fußballmannschaft dargestellt, die es zu einem lokal passenden Team zu vereinen gilt. Auch wenn sich die Spiele hauptsächlich an Entscheidungsträger*innen richten, können Kommunen darum gebeten werden, zivil- oder bürgerschaftliche Vertreter*innen in die Spieldurchführung einzubinden. Die Planspiele eignen sich natürlich auch für die späteren Phasen der Wärmeplanung, beispielsweise für die Zeit nach dem Beschluss über die Wärmeplanung.

Beschlusserweiterung: In der Prozesseinleitungsphase können Initiativen bereits Druck auf die Kommune ausüben und beispielsweise die Mitglieder des Stadt- oder Gemeinderats dazu auffordern, besonders ambitionierte Ziele – sowohl hinsichtlich einer nachhaltigen und sozialverträglichen Wärmeplanung als auch hinsichtlich des Umfangs der Öffentlichkeitsbeteiligung – in die Beschlussvorlage für die Wärmeplanung aufzunehmen. Dies gilt nicht nur für die Wärmepla-

nung. Es können ebenfalls weitere ambitionierte Beschlüsse für den kommunalen Klimaschutz aufgenommen werden, beispielsweise zu einem früheren Zieljahr für die kommunale Klimaneutralität.

Obacht bei kleinen Gemeinden: Nach § 4 Abs. 3 WPG dürfen kleine Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner*innen vereinfachte Wärmeplanungsverfahren oder die Wärmeplanung gemeinsam mit mehreren Gebieten im Konvoiverfahren durchführen (WPG 2023). Das vereinfachte Verfahren sieht weniger umfangreiche Datenerhebungen und -analysen, einen kleineren Kreis an Beteiligten und auch weniger strenge Veröffentlichungspflichten vor. Dies bedeutet für manche Kommunen eine erhebliche Erleichterung. Gleichzeitig birgt es das Risiko einer weniger umfangreichen Öffentlichkeitsbeteiligung und die Gefahr, dass durch das Konvoiverfahren spezifische lokale Gegebenheiten und Anforderungen nicht in dem Maße berücksichtigt werden, wie es eigentlich sinnvoll wäre. Dies wird wahrscheinlich insbesondere dünner besiedelte, ländlichere Regionen betreffen, in denen mit weniger Bürgerinitiativen vor Ort zu rechnen ist. Es ist ratsam, diesen Punkt an regionale Gruppen oder Dachverbände heranzutragen, damit sie auch weniger stark zivilgesellschaftlich begleitete Regionen im Blick behalten und an die entsprechenden Kommunen herantreten, um sie zu einer ambitionierten Öffentlichkeitsbeteiligung und zu einer hinreichenden Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten zu motivieren.

Phase 1: Beschluss zu Durchführung einer Wärmeplanung

Informationsveranstaltungen: Sofern die Öffentlichkeit nicht bereits in der Prozesseinleitungsphase über die vorgesehene Wärmeplanung informiert wurde, gilt es, dies spätestens nach dem Beschluss über die Wärmeplanung im Gemeinde- oder Stadtrat einzufordern. Es ist davon auszugehen, dass viele Bürger*innen vom veröffentlichten Beschluss nichts mitbekommen werden oder ihn gar selbst eingesehen haben. Deshalb sollten schon zu diesem frühen Zeitpunkt ein informativer Internetauftritt, Medienberichte und Pressemitteilungen von der Kommune eingefordert werden. Gleiches gilt für eine Informationskampagne, eine klare Kommunikationsstrategie sowie die Einrichtung einer dauerhaften Kontaktstelle durch die Kommune. Es empfiehlt sich, die Kommune dazu zu bewegen, das Thema auf Veranstaltungen vorzustellen: entweder auf eigens vorgesehenen öffentlichen Veranstaltungen, wie zum Wärmeplanungsauftakt, oder auf ohnehin stattfindenden Veranstaltungen oder Treffen, wie Stadtfesten, Kiezspaziergängen oder Treffen mit Klimabeiräten. Hierbei sollte bereits Raum für Fragen, Sorgen und erste Handlungsempfehlungen gegeben werden.

Beiräte und andere Gremien: Zu diesem Zeitpunkt kann auch die bereits erwähnte Einrichtung von Bürger*innenräten gefordert werden. Alternativ sind kommunale Klimabeiräte oder spezifische Wärmeplanungsbeiräte sinnvoll. Sie vermitteln zwischen den

Anliegen der verschiedenen Akteure und sorgen für Transparenz in der Wärmeplanung. Es sollte unbedingt gefordert werden, dass Vertreter*innen der lokalen Initiativen Mitglieder in diesen Beiräten sind, damit der gesamte Prozess eingesehen werden kann und damit auch die Öffentlichkeit informiert wird.

Akteursanalyse: Das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmeplanung empfiehlt Kommunen, zu diesem Zeitpunkt auch eine umfassende Akteursanalyse durchzuführen, die als Grundlage für eine bedarfsorientierte und effektive Kommunikation und Beteiligung im Prozess der Wärmeplanung dient. Dabei werden alle relevanten Akteursgruppen sowie -untergruppen identifiziert und ihre jeweiligen Rollen, Einflussmöglichkeiten und Interessen in der Wärmeplanung und -wende untersucht. Dies ist auch im Hinblick auf die Analyse der lokalen Öffentlichkeit relevant, da diese im WPG nicht näher spezifiziert und somit als vermeintlich homogene Masse dargestellt wird. Das Kompetenzzentrum gibt sowohl in seinem an Kommunen gerichteten «Leitfaden zur Akteursbeteiligung in der Wärmeplanung» (https://api.kww-halle.de/fileadmin/PDFs/20250213_KWW_Leitfaden_Akteursbeteiligung_01.pdf) als auch in der Arbeitshilfe «Wie führe ich eine Akteursanalyse durch?» (https://api.kww-halle.de/fileadmin/PDFs/KWW-Akteursleitfaden_Arbeitshilfe_Anleitung_Akteursanalyse.pdf) Hinweise zur Durchführung, die mit der Einforderung einer umfassenden Akteursanalyse an die eigene Gemeinde übermittelt werden können.

Beteiligungskonzept: Die durchgeführte Akteursanalyse stellt die Grundlage für die Erstellung eines umfänglichen Beteiligungskonzepts für den gesamten Prozess der Wärmeplanung dar (dena/KWW 2025a). In diesem Konzept wird festgelegt, wie die verschiedenen identifizierten Akteursgruppen in den unterschiedlichen Phasen mit welchen Zielen und Formaten beteiligt werden sollen. Die Kommune kann zur Erstellung eines solchen Konzepts sowie dessen Vorstellung auf Informationsveranstaltungen aufgefordert werden. Falls sie der Kommune nicht bekannt sind, kann sie für erste Ideen auf die Arbeitshilfe «Steckbriefe zu Beteiligungsformaten» (https://api.kww-halle.de/fileadmin/PDFs/KWW-Akteursleitfaden_Arbeitshilfe_Steckbriefe_Beteiligungsformate.pdf) oder auf die «Methoden- und Verfahrenssammlung zur Bürger*innenbeteiligung» (www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-und-verfahren-der-buergerbeteiligung-von-a-bis-z) der Stiftung Mitarbeit hingewiesen werden. Dabei kann die Kommune auch aufgefordert werden, im Konzept herauszuarbeiten, wie besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen adressiert und involviert werden sollen.

Umfragen: Darüber hinaus können Kommunen dazu bewegt werden, Umfragen zum Stimmungsbild und zu den Bedarfen in der Bevölkerung durchzuführen. So wurde beispielsweise in Darmstadt zu Beginn der Wärmeplanung eine Panel-Befragung unter Bürger*innen durchgeführt, um herauszufinden, wie offen sie klimafreundlichen Wärmetechnologien gegenüberstehen

(Bosse/Häublein/Kadel 2023). Derlei Einblicke in die eigene Kommune identifiziert frühzeitig Konfliktpotenziale und erlauben es, Beteiligungsmaßnahmen auf die Bedarfe der Menschen vor Ort zuzuschneiden. Alternativ können hierfür auch stärker mitgestaltende Veranstaltungen gewählt werden, wie Zukunftswerkstätten oder Zukunftskonferenzen, bei denen Bürger*innen ihre eigenen Visionen für die Zukunft erarbeiten und erste Ideen für Maßnahmen vorschlagen, was Kommunen ebenso richtungsweisend für den weiteren Prozess der Wärmeplanung mitnehmen können.

Phase 2 & 3: Eignungsprüfung, Potenzial- und Bestandsanalyse

Informationsformate: Während der Eignungsprüfung, bei der im Ausschlussverfahren Gebiete, die sich nicht für die Versorgung durch ein Wärme- oder Wasserstoffnetz eignen, identifiziert werden, sind Informationsformate für die Öffentlichkeit zentral. Dies gilt ebenfalls für die Bestands- und Potenzialanalyse. Die Kommune kann dazu aufgefordert werden, die Ergebnisse der drei Phasen nicht nur – wie gesetzlich vorgeschrieben – an einer Stelle im Internet zu veröffentlichen, sondern sie über diverse Kanäle und Medien zu streuen. Stadt- oder Gemeindevertreter*innen können sie auf speziell dafür vorgesehenen Online- und Präsenzveranstaltungen wie Bürger*innendialogen oder Fachgesprächen oder auch auf anderen kommunalen Veranstaltungen und Treffen präsentieren. Diese Formate bieten der Öffentlichkeit die Möglichkeit, die Ergebnisse besser zu verstehen, zu kommentieren und Fragen zu stellen. Die Kommune sollte darum gebeten werden, die Informationen auch leicht verständlich aufzubereiten und vereinfachte Karten zu erstellen, damit auch Menschen mit weniger fachlichem Wissen die Ergebnisse nachvollziehen können. Bei den Veranstaltungen können bereits erste Themen mit Blick auf die Zukunft aufgegriffen werden, beispielsweise zur Förderung von Sanierungsmaßnahmen und klimafreundlichen Heizsystemen. Hierzu können zum Beispiel auch Energieberater*innen eingeladen werden. Das erhöht nicht nur den Informationsgehalt der Veranstaltungen, sondern auch die Motivation für Bürger*innen, an den Veranstaltungen teilzunehmen (dena/KWW 2025a).

Datenspenden: Besonders im Zuge der Bestandsanalyse können Kommunen auch dazu angeregt werden, über Befragungen sogenannte Datenspenden zu erhalten. Datenspende meint, dass Bürger*innen eigene Daten zur ihrer Wärmeversorgung freiwillig zur Verfügung stellen. Sie können in der Wärmeplanung dazu dienen, lokale Gegebenheiten und Bedarfe detaillierter in die Potenzialanalyse und in die Standortsuche für den Infrastrukturauf- und -ausbau einzubeziehen. So führte die Stadt Heusenstamm beispielsweise im Rahmen der Bestandsanalyse eine Befragung unter den Stadtbewohner*innen zu Gebäudedaten, -zuständen und -sanierungen durch, um eine qualifiziertere Datengrundlage zu erhalten (Stadt Heusenstamm 2025).

Phase 4: Zielszenario und Einteilung in Wärmeversorgungsgebiete

Informationsveranstaltungen: Auch in der Phase der Entwicklung von Zielszenarien und der Einteilung von Gebieten in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete sollten Bürger*innen über Informationsangebote und Online- und Präsenzveranstaltungen eingebunden werden.

Beteiligungsveranstaltungen: Neben dialogorientierten Formaten, die Rückmeldungen zu den entwickelten Szenarien und eingeteilten Gebieten sowie einen Abgleich zwischen den Erwartungen der Menschen und der technischen Machbarkeit ermöglichen (Kamlage/Silina/Arnold 2025), eignen sich in dieser Phase auch zunehmend stärker auf Mitgestaltung ausgelegte Formate wie Szenario-Workshops oder World-Cafés. Bei einem Szenario-Workshop kommen verschiedene Vertreter*innen aus Verwaltung, Politik, Fachkreisen und Zivilgesellschaft mit Bürger*innen zusammen, um verschiedene zukünftige Szenarien bzw. Zukunftsbilder vorzustellen und durchzuspielen. Dies soll das Aufzeigen verschiedener Entwicklungsverläufe und Pfadabhängigkeiten und die Identifikation relevanter Kontextbedingungen ermöglichen. Im Rahmen der Wärmeplanung könnten auf diese Weise die potenziellen Zielszenarien und Gebietseinteilungen nachvollziehbar durchspielt werden (Bosse/Häublein/Kadel 2023). Bei einem World-Café wiederum diskutieren Teilnehmende an moderierten Gruppentischen offen über ein vorgegebenes Thema und rotieren im Verlauf des Workshops zwischen den verschiedenen Thementischen. Die Ergebnisse der jeweiligen Tische werden anschließend im Plenum vorgestellt und ausgewertet. Dieses Format könnte beispielsweise genutzt werden, um ein Stimmungsbild zu den einzelnen voraussichtlichen Wärmeversorgungsgebieten zu erhalten und um erste Maßnahmenvorschläge zu sammeln.

Phase 5: Umsetzungsstrategie

Planungswerkstätten: Stärker mitgestaltende Veranstaltungen eignen sich besonders in der Phase der Erarbeitung des Maßnahmenkatalogs für die definierten Wärmeversorgungsgebiete. In dieser Phase können die erwähnten Formate des World-Cafés und Szenario-Workshops sowie weitere Formate wie Ideen- und Planungswerkstätten bzw. Planungsversammlungen zum Einsatz kommen. Dadurch können Bürger*innen konkrete Maßnahmenvorschläge entwickeln und einreichen und sich in erste Umsetzungsplanungen einbringen. Diese Formate lassen sich sehr gut mit Ortsbegehungen und Stadtteilspaziergängen verbinden, bei denen das Maßnahmen-Brainstorming durch die gemeinsame Erkundung des Planungsgebiets angeregt werden kann. Auch erste Best-Practice-Beispiele oder bestehende Infrastrukturen lassen sich hier besuchen, um Bedenken und Fragen auszuräumen (dena/KWW 2025a).

Wärmeplanentwurf

Diskussions- und Erörterungsveranstaltungen in der Kommune: Auch bei der Auslegung des Entwurfs des Wärmeplans sind die genannten Formate gute Möglichkeiten der informellen Beteiligung der Öffentlichkeit, die über die gesetzlich festgelegten Rechte auf Einsicht- und Stellungnahme hinausgehen. Denn in dieser Phase ist zu erwarten, dass der Plan die meisten Bürger*innen in seiner Fülle überfordert und die Einreichung einer formellen Stellungnahme eine zu große Hürde für viele darstellt. Deshalb sollte auch der Wärmeplanentwurf in aufbereiteter verständlicher Form (Zusammenfassungen, Erklärvideos, Bilder, Karten etc.) und über verschiedene Kanäle gestreut, auf Veranstaltungen präsentiert und zur Diskussion gestellt werden. Die Kommune sollte dabei unbedingt auch angehalten werden darzulegen, inwieweit das Feedback aus der Öffentlichkeit in die Endfassung des Plans einfließt und Begründungen dafür geben, warum gewisse Rückmeldungen nicht berücksichtigt werden können. Nur so lässt sich ausreichend Transparenz herstellen.

Abstimmung durch Bürger*innen: Üblich ist der Beschluss des finalen Wärmeplans im Stadt- oder Gemeinderat. Initiativen können aber darauf drängen, über den Plan mittels eines Bürger*innenentscheids abzustimmen. Solche Entscheide müssen jedoch nicht zwangsläufig von der Bevölkerung ausgehen, sondern lassen sich auch mittels Ratsbegehren von der Kommune initiieren. So wurde beispielsweise in Rostock der finale Wärmeplan von der Stadt ihren Bürger*innen zur Beschlussfassung vorgelegt und im Jahr 2022 von diesen beschlossen (Bosse/Häublein/Kadel 2023). Wird ein Wärmeplan von den Menschen in der Kommune per Abstimmung beschlossen, ist dies auch für die Verantwortlichen eine Bestätigung für seine Akzeptanz in der Bevölkerung.

Implementierung des Wärmeplans

Monitoring-Beirat: Wurde der Wärmeplan beschlossen, folgt die Phase seiner Umsetzung. Da die Umset-

zung der Wärmepläne laut WPG allerdings nicht bindend ist (siehe Kapitel 3.1), ist Druck auf die Kommune wichtig, damit der Plan oder wichtige Teile davon nicht in der Schublade landen. Eine zentrale Forderung hierfür kann sein, dass die Kommune eine permanente Monitoring-Gruppe einrichtet und ein klares Monitoring-Konzept ausarbeitet. Die Monitoring-Gruppe kann beispielsweise aus der Steuerungsgruppe hervorgehen. Wichtig ist, dass neben Vertreter*innen aus der Kommunalverwaltung und anderen Fachakteuren auch Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft beteiligt sind. Die Gruppe verfolgt die effektive und nachhaltige Umsetzung des Maßnahmenkatalogs, evaluiert und reflektiert den Prozess, nimmt nötige Anpassungen vor und arbeitet der gesetzlich vorgesehenen Fortschreibung des Wärmeplans alle fünf Jahre zu (Kamlage/Silina/Arnold 2025).

Vorstellung des Wärmeplans und der nächsten Schritte: Mit der Umsetzung der Wärmepläne folgt der wohl wichtigste und herausforderndste Schritt der lokalen Wärmewende. Die Beteiligung der Öffentlichkeit sollte in dieser Phase auf keinem Fall ein Ende finden, sondern stattdessen besonders stark ins Zentrum rücken. Schließlich treten erst jetzt viele potenzielle Konflikte zutage. Gleichzeitig sind die Kommunen bei der Umsetzung der Maßnahmen von zahlreichen Einzelpersonen abhängig, wie zum Beispiel von Gebäudeeigentümer*innen. Es empfiehlt sich, nach dem Beschluss des Wärmeplans eine Informationsveranstaltung durchzuführen, bei der die finalen Maßnahmen des Wärmeplans und eine konkrete Umsetzungsstrategie vorgestellt werden. Auf dieser Veranstaltung sollte für die verschiedenen Stadt- und Ortsteile aufgezeigt werden, womit die Menschen vor Ort zu rechnen haben (dena/KWW 2025a).

Je nach den örtlichen Bedingungen kommt im Laufe der Umsetzungsjahre, also jener Jahre, in denen die Bau- und Umrüstarbeiten stattfinden, eine Vielzahl informeller Beteiligungsmöglichkeiten infrage. Initiativen sollten diese Maßnahmen zum gegebenen Zeitpunkt einfordern.

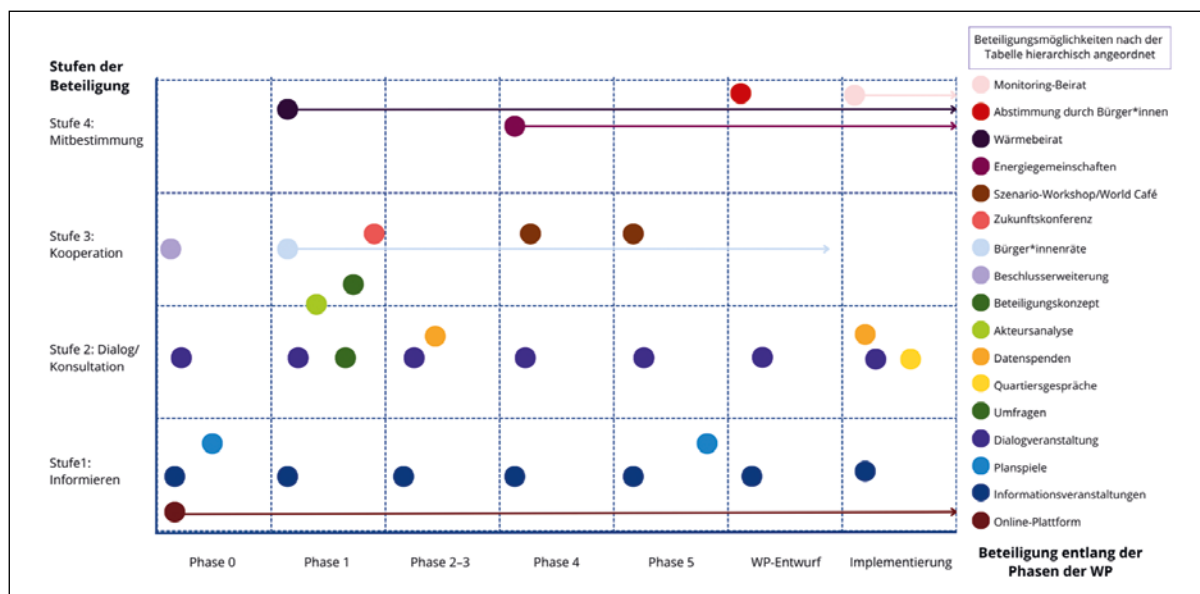
ÜBERSICHT MÖGLICHER BETEILIGUNGSOPTIONEN FÜR DIE IMPLEMENTIERUNGSPHASE

- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Pressekonferenzen etc.
- Informationskampagnen mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten
- thematisches Infomaterial, z. B.
 - Darstellung von Emissionen verschiedener Wärmetechnologien für verschiedene Gebäudetypen
 - Steckbriefe oder Ausstellung zu Best-Practice-Beispielen aus anderen Kommunen
- permanente Kontaktstelle, z. B. E-Mail-Adresse oder Bürger*innensprechstunde
- Infomarkt, Messen oder Informationsstand auf Stadtfesten, Märkten o. Ä.
- Informationsveranstaltungen, z. B. zu guten Umsetzungsbeispielen oder in Kooperation mit Energieberater*innen, Heizungshandwerksbetrieben, Wärmenetzbetreibern, Förderungsanbietern
- Quartiersenergiegespräche mit Energieexpert*innen
- Sanierungsbesichtigungen, Tag der offenen Sanierung

- Tag des offenen Heizungskellers, Nachbarschaftsbesuche, Besuch von Pilotprojekten etc.
- Besichtigungen von Nahwärmenetzen oder anderen Infrastrukturen
- Stadtteilsparziergänge, z. B. mit Wärmebildkameras
- aktivierende Befragungen, z. B. zu Bedarfen von Menschen in Gebieten der dezentralen Wärmeversorgung oder zum Anschlussinteresse an geplante Wärmenetze
- Datenspenden
- Beratungsangebote, z. B. Bürgerberatungsbüros, kostenlose Energieberatungen
- Beteiligungs(bei)rat bestehend aus Vertreter*innen verschiedener Akteursgruppen
- mitgestaltende Formate: Open-Space-Konferenzen, Zukunfts-, Ideen- und Planungsworkstätten, Planning for Real, World-Cafés, Bürger*innenkonferenzen, Wärmebeiräte, Bürger*innenräte, Runde Tische, Bürger*innenhaushalt, Planungszellen

Quelle: UBA 2025b; dena/KWW 2025a; GermanZero 2024b

Abbildung 6: Informelle Beteiligungsmöglichkeiten nach Phasen der kommunalen Wärmeplanung und nach Beteiligungsgrad



Anmerkungen: WP = Wärmeplanung

Quelle: eigene Darstellung

6.4 OPTION 3: EIGENINITIIERTE MÖGLICHKEITEN ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Neben der Einforderung informeller Beteiligungsmöglichkeiten, die durch die Kommune bereitgestellt werden, können Initiativen Beteiligungsformate auch selbst auf den Weg bringen und selbst am Planungsprozess teilnehmen, indem sie beispielsweise Expert*innen ausbilden oder Bürger*innen in der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützen.

Eigene Angebote und Aktionen anbieten

Informationsaufbereitung: Da die Kommune der Anforderung, die zahlreichen Informationen zur Wärmewende übersichtlich und zufriedenstellend aufzubereiten, nicht immer nachkommt, ist es ratsam, als Initiative auch selbst erstellte Informationen anzubie-

ten. Diese Informationen können auf die eigene Zielgruppe (Mieter*innen, das Quartier, Mitglieder etc.) zugeschnitten werden und führen zu einem höheren Aktionsgrad. Beispiele sind Flyer, Broschüren, Fact Sheets, Poster, Postkarten, Handreichungen oder Social-Media-Posts zu verschiedenen Themen der Wärmewende, etwa zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Energieträger. Große Umweltverbände wie zum Beispiel der BUND und seine Regionalgruppen haben auch schon zahlreiche Materialien erstellt, die bestellt und in der Kommune verteilt werden können. Dies kann mit einer zielgerichteten Öffentlichkeitsarbeit und beispielsweise Social-Media-Kampagnen begleitet werden. Die Zielgruppen sollten von der Initiative über bestehende Fördermöglichkeiten und kostenlose Beratungsangebote von Kommunen, Energieagenturen oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen

informiert werden, wie zum Beispiel die ehrenamtlichen Energiechecks des BUND Berlin (<https://berlinerenergiecheck.de>). Zu den Informations- und Unterstützungsangeboten zählen auch digitale Messsysteme wie Smart-Metering-Apps.

Informationsveranstaltungen: In den vorherigen Kapiteln wurden zahlreiche Formate für solche Informationsveranstaltungen vorgestellt. Auf Kiezfesten, Wochenmärkten, Musikfestivals und in der Fußgängerzone kann für sie geworben werden. Je nach Zielgruppe können sie zu ausgewählten Themen und mit Unterstützung von Fachexpert*innen stattfinden. Es lohnt sich, Vertreter*innen aus Best-Practice-Kommunen einzuladen, die von ihrem Vorgehen berichten. Darüber hinaus können Solar- und Wärmepumpen-Parties mit Fachexpert*innen nach dem Vorbild von LocalZero organisiert werden (https://mitmachen-wiki.germanzero.org/w/LocalZero:Solar_und_W%C3%A4rmepumpenparty). Aber auch Stadtteilsparzierungsgänge, Ausflüge zu Vorzeigeprojekten, Infostände auf örtlichen Veranstaltungen können als Initiative organisiert und angeboten werden. Besonders kreative und ausgefallene Formate sind beispielsweise Fotoaktionen, Gewinnspiele oder Videoaktionen zu den privaten Wärmewendegeschichten von Bürger*innen (GermanZero 2025a).

Eigene Expert*innen ausbilden: Je nach Kapazitäten der lokalen Initiative oder des Netzwerks an Initiativen kann es sinnvoll sein, Eigenexpertise auszubilden. Zum Beispiel können nach dem Vorbild des BUND Berlin Energiesparberater*innen oder auch Botschafter*innen für die Wärmewende ausgebildet werden. Das Ausbilden von Eigenexpertise hat den Vorteil, dass sich diese ehrenamtlichen Berater*innen in der eigenen Kommune engagieren können und dabei Fachwissen zur Wärmewende mitbringen.

Unterstützung der Nachbarschaft: Große Initiativen können Einkaufsgemeinschaften für Thermostate oder Wärmepumpen bilden und so die Nachbarschaft mit reduzierten Preisen durch höhere Stückzahlen versorgen. Daneben können Mieter*inneninitiativen in sozial schwächeren Nachbarschaften Mieter*innenberatungen durchführen und über die Wärmewende informieren (Verbraucherzentrale NRW 2024). Dabei gibt es zahlreiche Möglichkeiten, die Mieter*innen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Beispielsweise können laut Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG) in Mietsgebäuden ein Teil der CO₂-Kosten von Vermietenden eingefordert werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz stellt dafür einen eigenen Rechner bereit: <https://co2kostenaufteilung.bundeswirtschaftsministerium.de/schritt1> (BMWK 2024). Auch der Deutsche Mieterbund (Deutscher Mieterbund 2024) und die Verbraucherzentrale Energieberatung (Verbraucherzentrale Energieberatung 2025) informieren über diese Möglichkeiten. Dadurch lässt sich auch Druck auf die Vermietenden zur energetischen Sanierung ausüben. Mieter*innen können aber

auch direkt dabei unterstützt werden, bei ihren Vermietenden Heizungsoptimierungen, den Wechsel zu nachhaltigen Heizsystemen, Sanierungen oder Wärmenetzanschlüsse anzufragen, um langfristig Heizenergie und -kosten zu sparen. Gute Zeitfenster für die genannten Aktionsangebote sind zum Beispiel die Heizperiode, der Zeitpunkt der Heizkostenabrechnung oder wenn Bauarbeiten im Rahmen der Wärmewende vor der eigenen Haustür beginnen. In solchen Zeiten sind Mieter*innen tendenziell verunsichert und können Unterstützung durch Initiativen gebrauchen.

Gruppen bilden und Druck ausüben

Zusammenschluss mit anderen Initiativen: Insbesondere für kleine Initiativen und Nachbarschaftsgruppen ist es sinnvoll, sich mit weiteren Verbündeten zusammenzutun. Häufig bestehen bereits lokale und regionale zivilgesellschaftliche Netzwerke, denen sich angeschlossen werden kann. Das ist gerade dann hilfreich, wenn eine Initiative ohne Dachverband agiert oder wenn es sich um eine Initiative in einem ländlich geprägten Raum mit wenig anderen Initiativen handelt. Kräfte zu bündeln ist sinnvoll und macht auch mehr Spaß. Ein gutes Beispiel ist die Initiative Soziale Wärmewende jetzt, ein bundesweites Netzwerk aus Aktiven der Klima- und Mieter*innenbewegung, das bislang allerdings hauptsächlich in eher größeren Städten vertreten ist. Aber auch der Schulterschluss und Austausch mit anderen lokalen Bürger*inneninitiativen und zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Nachbarschaftsinitiativen, Schulen, lokalen Vereinen, der Freiwilligen Feuerwehr oder Gruppen bürgerschaftlichen Engagements in anderen Orten ist sinnvoll. Diese Gruppen sind alle von der Wärmewende betroffen und sollten für das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen und bezahlbaren Wärmewende zu gewinnen sein. Gerade in weniger dicht besiedelten Regionen schafft dies Motivation und deckt örtliches Know-how auf. Gemeinsam mit anderen Initiativen oder auch innerhalb der eigenen Initiative können darüber hinaus Arbeitsgruppen zur Wärmewende gegründet werden. Zusätzlich sind diese Zusammenschlüsse auch für die Verantwortlichen der Wärmewende ein ernstzunehmender Faktor und üben Druck aus.

Öffentlichkeitsarbeit: Öffentlichkeitsarbeit ist im Zweifel ein gutes Druckmittel, um die Verantwortlichen zur konstruktiven Zusammenarbeit zu bewegen. Der Wärmeplanungsprozess und auch die anschließende Umsetzung sollten von den Initiativen konstruktiv kritisch begleitet werden. Neben der Übermittlung von Forderungsschreiben, offenen Briefen oder Gesprächsanfragen an die Kommunalverwaltung oder Lokalpolitik zu kritischen Aspekten der Wärmeplanung sollten die eigenen Standpunkte in Pressemitteilungen oder über Berichte regionaler Medien Verbreitung finden. Das Umwelt Institut München hat beispielsweise eine Vorlage für eine Pressemitteilung zum Ausschluss von Wasserstoffnetzen im Auftrag der Gruppen erstellt, die den offenen Brief «Wasserstoff nicht verhei-

zen» unterzeichnet haben (Vorlage für Pressemitteilung: <https://docs.google.com/document/d/1YpG6kO2Fmz99yCIWDyJPSYHOjuemWZPq42d83ACuzik/edit?tab=t.0>; offener Brief: https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2024/03/Offener-Brief_Kostenfalle-Wasserstoff_05.pdf). Des Weiteren können Initiativen Forderungen auch mittels Bürgerbegehren, Demonstrationen oder Kundgebungen stellen.

6.5 OPTION 4: ZUSÄTZLICHE MÖGLICHKEITEN DER BETEILIGUNG

Energiegemeinschaften

Eine weitere Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung bieten lokale gemeinwohlorientierte Energiegemeinschaften, bei denen sich Menschen zusammentun und gemeinsam Energie produzieren und nutzen oder verkaufen. Mittlerweile gibt es bereits rund 250 Wärmeenergiegemeinschaften in Deutschland (DGRV o. J.a). Besonders interessant ist der Zusammenschluss von Bürger*innen zu Bürger*innen-Energiegemeinschaften. Die Finanzierung von Wärmenetzen wird eine zentrale Herausforderung bei der Umsetzung der Wärmepläne darstellen, sodass Energiegemeinschaften eine mögliche Lösung darstellen, insbesondere in eher ländlich geprägten Räumen oder auch in ausgewiesenen Prüfgebieten oder Gebieten der dezentralen Versorgung, in denen beispielsweise Nahwärmenetze eine alternative Option darstellen können. So haben sich Wärmeenergiegemeinschaften bislang tendenziell dort gebildet, wo keine netzgebundene Versorgung realisiert wird (DGRV 2024). Insbesondere im Gebäudesektor ermöglichen Energiegemeinschaften eine effizientere Nutzung erneuerbarer Energie, da sie Dachflächen gemeinschaftlich erschließen, lokal erzeugte Energie teilen und unter Umständen auch zur Netzentlastung beitragen können. Dadurch wird nicht nur der Primärenergieverbrauch gesenkt, sondern auch die soziale Dimension der Energiewende gestärkt, da auch Mietende oder Haushalte mit geringem Einkommen partizipieren können. Sie stellen somit eine Möglichkeit dar, die Wärmewende ökologisch und nachhaltig umzusetzen, die lokale Wirtschaft anzukurbeln und durch die direkte organisatorische und finanzielle Beteiligung der Bürger*innen für potenziell mehr Akzeptanz der Wärmewende zu sorgen (Klimabündnis Brandenburg 2025). § 21 Abs. 2 WPG gibt zudem explizit vor, dass Gemeinden mit mehr als 45.000 Einwohnenden die Rolle von Energiegemeinschaften in der Wärmeversorgung prüfen sollen.

Energiegemeinschaften können in verschiedenen Rechtsformen organisiert werden. Bürger*innen-gemeinschaften organisieren sich häufig als eingetragene Genossenschaften, da diese den kollektiven Ansatz begünstigen und Investitionsaufwände gemeinschaftlich geteilt werden (DGRV o. J.b). Typische Beispiele sind Genossenschaften, die die Abwärme von landwirtschaftlichen Biogasanlagen nutzen.

Initiativen können ihren Zielgruppen mittels Informationsveranstaltungen oder Informationsmaterialien Hinweise auf bestehende Bürger*innengenossenschaften

oder Informationen zur Neugründung an die Hand geben. Hierfür kann auf zahlreiche bereits publizierte Materialien zurückgegriffen werden:

- Website des Netzwerks für Bürger*innen-Energiegemeinschaften: <https://netzwerk-energiegewende-jetzt.de>
 - Plattform für Erneuerbare-Energiegemeinschaften: Tipps für die ersten Schritte zur Gründung von Bürger*innen-Energiegenossenschaften: <https://erneuerbare-energie-gemeinschaften.de/wie-man-anfaengt>
 - Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften: Online-Austausch zu Genossenschaften zum Thema Wärmenetze und Wärmeplanung: <https://erneuerbare-energie-gemeinschaften.de/webseminar-regelmaessiger-austausch-fuer-genossenschaften-zum-thema-waermenetze-und-waermeplanung>
- Zusätzlich sollte die Kommune dazu aufgefordert werden, solche Initiativen zu unterstützen. Das «Handbuch zur gesellschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Wärmewende» des Umweltbundesamts gibt einen Überblick zu den Unterstützungsmöglichkeiten seitens Kommunen, die eingefordert werden können (UBA 2025b):
- Organisation von Veranstaltungen und Kampagnen, die Bürger*innen über Genossenschaften und die Gründung von Genossenschaften informieren
 - Organisation von Beratungsangeboten zu Wärmenetzgründung und -betrieb
 - Einführung von Förderprogrammen, Zuschüssen und Darlehen für Wärmegenossenschaften
 - Unterstützung bei Flächensuche und -bereitstellung
 - Unterstützung der Vernetzung relevanter Akteure
 - Vorstellungen und Exkursionen zu erfolgreichen Wärmenetzgenossenschaften
 - Fachliche Unterstützung bei Machbarkeits- und technischen Analysen zu Wärmenetzen.

Letzte Ausfahrt – juristische Hebel

Wer Stellungnahmen und Einwendungen im formellen Beteiligungsverfahren eingereicht hat und weiterhin oder nunmehr der Auffassung ist, dass die Planung rechtswidrig ist, kann dies gegebenenfalls gerichtlich vor Verwaltungsgerichten überprüfen lassen. Hierfür muss die potenzielle Kläger*in gemäß § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung deutlich machen, in ihren oder seinen Rechten verletzt zu sein. Ein solches verletztes Recht kann beispielsweise das Eigentumsrecht sein. Verletzte Mietrechte reichen in der Regel nicht aus. Ob es sinnvoll sein kann, den Klageweg zu beschreiten, ist aufgrund der vielfältigen Fragen nur in einem Gespräch mit einem oder einer auf Verwaltungsrecht spezialisierten Anwält*in herauszufinden. Dies sollte man nicht scheuen. Welche Anwält*innen infrage kommen, hängt auch vom Wohnort ab. Hilfreich ist hier die Plattform von Umweltschlichtern, die auf Umwelt- und Planungsrecht spezialisiert sind und auch in verschiedenen Orten Deutschlands tätig sind (<http://www.umweltanwaelte.de>).

7 BEST-PRACTICE-BEISPIELE

Kurzfassung: Im folgenden Abschnitt werden Best-Practice-Beispiel aus verschiedenen Kommunen vorgestellt. Diese Beispiele bieten Orientierung, wenn die eigene Kommune zu mehr Beteiligung bewegt werden soll.

Wärmebeirat Wismar

Ende 2024 wurde auf Beschluss der Wismarer Bürger*innenschaft der Wärmebeirat Wismar gegründet, in dem Vertreter*innen der Kommune, aus der Politik, von den Stadtwerken, Wohnungsbaugesellschaften, Verbänden, Vereinen, der Hochschule sowie von Mieter*innen- und Klimainitiativen den kommunalen Wärmeplanungsprozess beratend begleiten. Durch das Einbringen von Fragen und Anregungen durch die Beiratsmitglieder sollen Potenziale und Ideen für die Wärmeplanung aufgezeigt werden, die durch das für die Erstellung des Wärmeplans zuständige Planungsbüro geprüft und bei Bedarf in den Planungsprozess aufgenommen werden. Der Wärmebeirat dient zudem der Schaffung von Transparenz über den Wärmeplanungsprozess für die Bevölkerung. Bislang hat der Beirat viermal getagt. Bei den Treffen stellt das Planungsbüro jeweils den aktuellen Stand der Wärmeplanung und neueste Ergebnisse dar und bietet Raum für Fragen und Diskussionen (GermanZero 2025b). Daneben hat die Stadt diverse Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit durchgeführt. Teil des Beirats sind beispielsweise der Mieterbund, die BUND-Gruppe Wismar und die Initiative GutesKlima Wismar, die teils durch Anfragen, teils auf Einladung Beiratsmitglieder wurden. Die Initiative GutesKlima Wismar gibt an, als Vertretung für Bürger*innen kritische Fragen zu stellen sowie Wissen und Vernetzungsangebote beizusteuern. Daneben plant GutesKlima Wismar gemeinsam mit der Stadt nach Abschluss der Wärmeplanung einen Informationstag für die Öffentlichkeit zu veranstalten (GutesKlima Wismar, persönliches Gespräch, 15.10.2025).

Team Wärmewende in Ulm

Im Jahr 2023 wurde der Ulmer Wärmeplan verabschiedet (Stadt Ulm o. J.). Die Lokale Agenda Ulm 21, eine Nachhaltigkeitsinitiative, in der sich die Stadtverwaltung, die Bürger*innenschaft, Vereine, Initiativen und Unternehmen zusammengeschlossen haben, veranstaltete daraufhin 2024 eine Ideenwerkstatt für die Öffentlichkeit zur Umsetzung des Wärmeplans. Aus dieser Werkstatt entstand der ehrenamtliche Arbeitskreis Team Wärmewende, bestehend aus Vertreter*innen der Lokalen Agenda Ulm 21, dem Klimaschutzmanager der Stadt, der lokalen Energieagentur, Greenpeace Ulm/Neu-Ulm, LocalZero Ulm und einzelnen Bürger*innen. Das Team verfolgt das Ziel, die Wärmewende mit den Bürger*innen voranzubringen und die Menschen zum Umstieg auf erneuerbare Energien in

ihren Gebäuden zu bewegen (GermanZero 2025c). Das Team trifft sich monatlich und hat eine erste Aktion in einem Ulmer Stadtteil durchgeführt, in dem ein Anschluss an ein Wärmenetz künftig eher unwahrscheinlich ist. Hierfür hat das Team im Stadtteil fünf für das Gebiet typische Pilothäuser ausgewählt, die in Zusammenarbeit mit einem Energieberater kostenlose Energie-Assessments (eine professionelle Analyse des Energieverbrauchs und der Effizienz des Gebäudes) erhalten haben. Auf Basis dieser Assessments wurden energetische Steckbriefe für die Häuser erstellt, die als Beratungsgrundlage auf einer Mikromesse im Stadtteil dienten. Zu der Mikromesse lud das Team diverse Unternehmen der dezentralen Wärmeversorgung als Aussteller ein. So konnten Bürger*innen anhand der Steckbriefe schauen, welches der Häuser Gemeinsamkeiten mit dem ihren aufweist, und entsprechende Beratungsgespräche mit den Herstellern führen. Für die gesamte Aktion konnte das Team Fördermittel vom Land Baden-Württemberg nutzen. Das Team plant derzeit eine weitere solche Aktion in einen anderen Stadtteil. LocalZero Ulm hat zudem unabhängig von seiner Mitarbeit im Team Empfehlungen zur Energie- und Wärmewende ausgearbeitet und an lokale Fraktionsmitglieder herangetragen. Die Initiative plant außerdem, einen «Tag des offenen Heizungskellers» in Ulm durchzuführen (LocalZero Ulm, persönliches Gespräch, 27.10.2025).

Wärmerat Rostock

Rostock hat als eine der ersten deutschen Großstädte bereits 2022 seinen Wärmeplan durch die Bürgerschaft beschlossen (Hanse- und Universitätsstadt Rostock o. J.). Die Erstellung des Wärmeplans wurde durch die Projektgruppe Wärmeplan begleitet, die als Gremium verschiedener Akteure die Einbindung diverser Perspektiven, auch der Bürgerschaft, sicherstellen sollte. So setzte sich die Projektgruppe aus Vertreter*innen der Verwaltung, der Bürgerschaft, der Agenda 21 Rat für nachhaltige Stadtentwicklung, des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen, der Universität Rostock, der Stadtwerke und der energielenker projects GmbH zusammen (BürgerBegehren Klimaschutz 2024). Zu Beginn des Wärmeplanungsprozesses führte die Klimaschutzleitstelle Rostock eine Befragung unter der Bevölkerung durch, in der sie nach ihren Einstellungen zu verschiedenen Themen der Wärmewende befragt wurde. Die Bevölkerung wurde mittels Poster- und Postkartenaktionen im Stadtgebiet auf die Wärmeplanung und den Fragebogen aufmerksam gemacht (Kamlage/Silina/Arnold 2025). Zudem wurden in vier Foren die Rostocker Bürger*innen «regelmäßig zu Zielstellungen, Arbeitsständen und (Zwischen-)Ergebnissen des Wärmeplans informiert» (BürgerBegehren Klimaschutz 2024). Nach Beschluss des Wärmeplans wurde als Fortsetzung der Projektgruppe Wärmeplan

der Wärme-Rat etabliert, der die Umsetzung des Wärmeplans begleitet und berät. Zu den Neumitgliedern des Wärme-Rats gehört beispielsweise auch der Mieterbund (Vogt 2024).

Klimawende Köln

Als 2024 der Wärmeplanungsprozess in Köln begann, traten die Bürger*inneninitiative Klimawende Köln, Greenpeace Köln und der NABU Köln an die Koordinationsstelle Klimaschutz der Stadt heran, um ihr Interesse an der aktiven Teilnahme am Wärmeplanungsprozess zu bekunden. Daraufhin wurden sie von der Stadt in den Teilnehmendenkreis des Stakeholder-Prozesses aufgenommen, der durch zwei externe Agenturen organisiert und begleitet wird. Seit Beginn der Wärmeplanung wurde der feste Stakeholder-Kreis zu diversen Veranstaltungen eingeladen: einer Auftaktveranstaltung, Ergebnispräsentationen der Bestands- und Potenzialanalyse, Workshops zu Gebietsausweisungen und zur Vorstellung des Wärmeplanentwurfs. Im Rahmen dieser Veranstaltungen können die Stakeholder Feedback, Anregungen und Fragen zur Wärmeplanung einbringen.

Klimawende Köln setzt sich darüber hinaus mittels verschiedener eigeninitiierten Aktivitäten für die Wärmeplanung vor Ort ein (Klimawende Köln, persönliches Gespräch, 31.10.2025). Bereits 2022 organisierte sie eine Podiumsdiskussion mit Vertreter*innen der Stadt, der Energieversorger, aus der Wissenschaft und der Energieagentur zur kommunalen Wärmeplanung (Klimawende Köln o. J.a). Im Jahr 2024 organisierte sie gemeinsam mit Greenpeace Köln eine Wärmewendekampagne in einem Kölner Stadtteil, in dem sie für die Bürger*innen Informationsveranstaltungen gemeinsam mit der Stadt und der Verbraucherzentrale durchführte. Derzeit plant sie noch einen Tag des offenen Heizungskellers (Klimawende Köln, persönliches Gespräch, 31.10.2025).

In Reaktion auf die Zielszenarien der Wärmeplanung sendete Klimawende Köln an die Stadt gemeinsam mit Greenpeace Köln, NABU Köln, Robinwood und biofuelwatch ein kritisches Forderungspapier zur geplanten Biomassenutzung für die Wärmeerzeugung (Klimawende Köln 2025). Nach Veröffentlichung des Wärmeplanentwurfs plant Klimawende Köln zudem, Bürger*innen auf die Möglichkeit zur Einreichung von Stellungnahmen zum Wärmeplan hinzuweisen. Zudem will sie eine eigene Stellungnahme mit kritischem Blick auf die Themen Wasserstoff, Biomasse, Gasausstieg und Dekarbonisierung der Fernwärme einreichen und für interessierte Bürger*innen veröffentlichen. Zugleich wendet sich Klimawende Köln immer wieder mit

Fragen und Empfehlungen an die Stadt und thematisiert Themen der klimaneutralen Wärmeversorgung in halbjährlichen Treffen zwischen ihnen und dem lokalen Energie- und Fernwärmeversorger. Diese Treffen sind aus einem Bürgerbegehren heraus entstanden, das die Klimawende Köln 2020 initiierte, um den Versorger zur Klimaneutralität zu verpflichten (Klimawende Köln, persönliches Gespräch, 31.10.2025). Der Prozess endete Ende 2021 mit einem Mediationsverfahren zwischen Versorger, Stadt und Klimawende Köln sowie einem Ratsbeschluss zur Umstellung der Kölner Strom- und Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien bis 2035 (Klimawende Köln o. J.b).

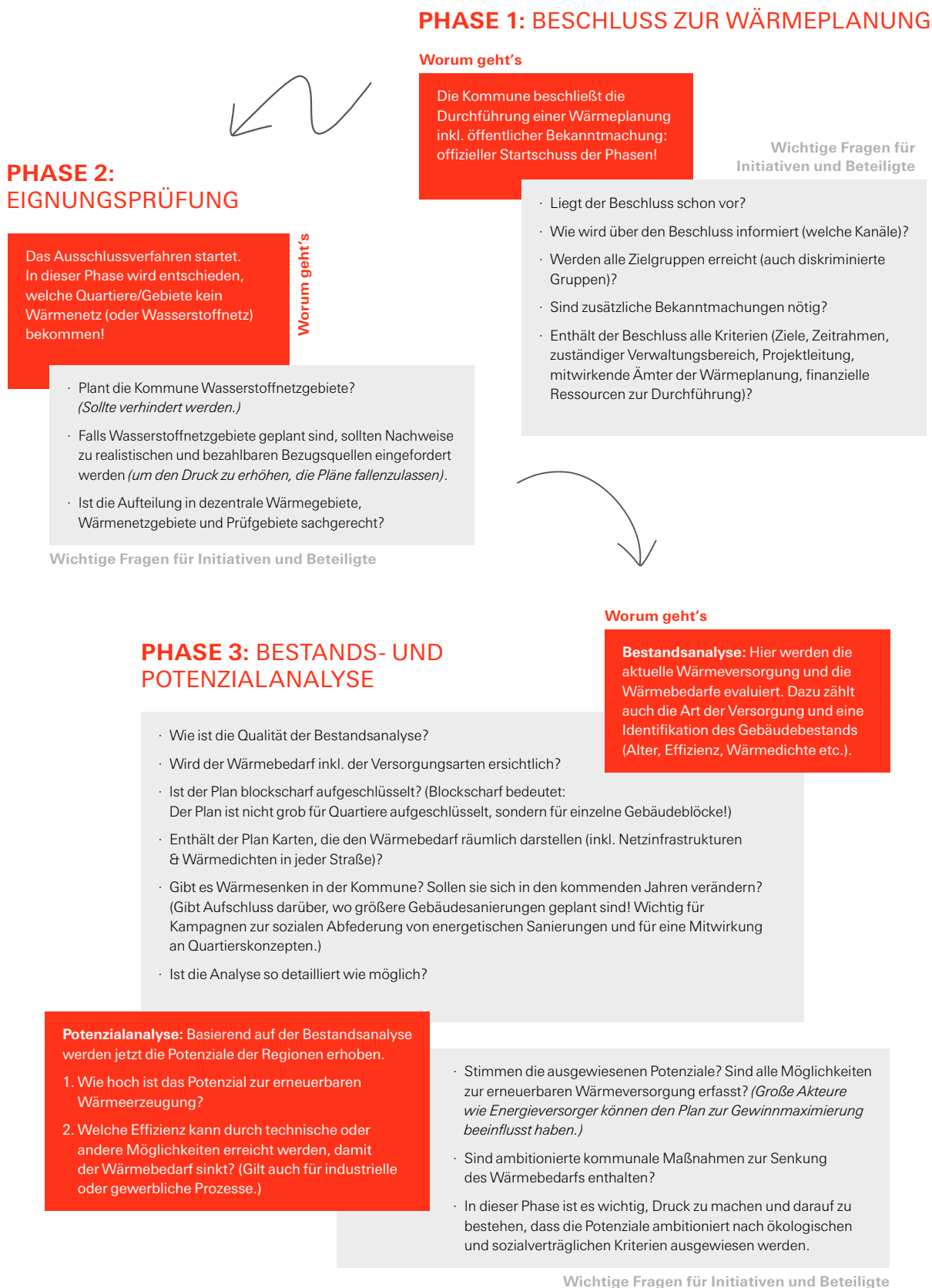
Bürger*innenrat Malchin

Um eine breitere Akzeptanz der Wärmewende unter den Bürger*innen zu gewährleisten, beschloss die Stadtvertretung Malchin 2023, einen Bürger*innenrat zur kommunalen Wärmeplanung zu etablieren. Zunächst wurde eine Steuerungsgruppe mit Vertreter*innen aus der Stadtvertretung und der Bürger*innenschaft gegründet, die über die Zusammensetzung und Ausgestaltung des Bürger*innenrats entschied. Per Losverfahren wurden 65 Malchiner Bürger*innen ausgewählt. Dabei wurde darauf geachtet, dass sich die Gruppe der Ausgelosten je zur Hälfte aus Frauen und Männern, aus Menschen zwischen 16 und 40 sowie 41 und 80 Jahren zusammensetzt und dass ein Fünftel der Ratsmitglieder sich dem Anteil an den Einwohner*innen der Ortsteile entsprechend zusammensetzt.

18 der ausgelosten Bürger*innen folgten der Einladung und nahmen am Bürger*innenrat teil, der sich in einem Zeitraum von zwei Monaten in vier Sitzungen mit verschiedenen Fragen der Wärmeplanung beschäftigte. Zu jeder Sitzung waren Expert*innen mit Inputvorträgen geladen, anschließend wurde anhand von Leitfragen diskutiert: zum Beispiel «(Wie) Sollen die vorhandenen Wärmenetze in Malchin ausgebaut werden?» «Wie sollte ein Betreibermodell für das Wärmenetz aussehen?». Per Abstimmung einigte sich der Bürger*innenrat anschließend auf Ergebnisse und formulierte Handlungsempfehlungen, die im April 2024 an die Stadtvertretung übergeben wurden (Bürger*innenrat 2024; Zukunftshandeln MV 2024). Diese enthalten Empfehlungen zu den Themen «Information & Kommunikation», «Potenzialanalyse & Planungen», «Betreibermodell» sowie «Nutzung von Biomasse, Photovoltaik, Geothermie und Windenergie» (Bürger*innenrat Malchin 2024). Mehrere der Empfehlungen sollen in der weiteren Planung der Stadt Berücksichtigung finden (Bürger*innenrat 2024).

8 CHECKLISTE

Abbildung 7: Beteiligungsmöglichkeiten an der kommunalen Wärmeplanung



PHASE 4: ZIELSZENARIO UND EINTEILUNG IN WÄRMEVERSORGUNGSGBIETE

Zielszenario: Jetzt entsteht der Wärmeplan! Die Kommune formuliert im Zielszenario, wohin sie genau will. Hier erfolgt auch die flächenhafte Darstellung über die klimaneutrale Versorgung mit Zwischenschritten.

Im Zielszenario erfolgt die genaue **Einteilung in Wärmeversorgungsgebiete**. Das bedeutet:

1. Die Kommune wird in verschiedene Gebiete mit unterschiedlicher Wärmeversorgung eingeteilt.
2. Für jedes Gebiet wird die Art der Wärmeversorgung definiert und das Zieljahr, in dem diese Versorgung vollständig sichergestellt sein soll, wird festgelegt.

Worum geht's

- Ist das Zielszenario auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung ausgelegt?
- Ist ein Wasserstoffnetzgebiet vorgesehen? *(Wenn ja, sollte hier massiv interveniert werden, denn Wasserstoff ist für die dezentrale Wärmeversorgung eine teure Illusion! Die Ablehnung von Wasserstoffnetzgebieten sollte untermauert werden.)*
- Werden Wasserstoffnetzgebiete ausgewiesen, sollten folgende Prüfungen verlangt werden:
 - Welche Begründung liefert die Kommune für die Inklusion von Wasserstoff im Zielszenario gegenüber realistischen Alternativen?
 - Gibt es belastbare Kostenrechnungen zu Beschaffung und Endkund*innenpreisen?
 - Woher soll der Wasserstoff bezogen werden?
 - Plant die Gemeinde mit grünem Wasserstoff oder setzt sie auf fossilen Wasserstoff mit CCS?
- Im Fall von mit Wasserstoff betriebenen Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen für Fernwärme sollte ebenfalls Folgendes kritisch hinterfragt werden:
 - Geht die Kommune von stromgeführten Anlagen mit jährlich sehr geringen Einsatzzeiten aus oder von wärmegeführten Anlagen mit hohen Volllaststunden? *(Letzteres ist eine Sackgasse, das Gas wird knapp und teuer werden.)*
 - Insbesondere bei mehr als zehn Prozent Wasserstoff in der Fernwärme sollte energisch nachgehakt werden!
- Werden alle sinnvollen Potenziale für Großwärmepumpen (Flächen sichern!) und unvermeidbare Abwärme ausgeschöpft?
- Wird auf Biomasse oder Biogas in Wärmenetzen gesetzt?
 - Woher kommt die Biomasse (etwa Hackschnitzel oder das Substrat für Biogas)? *(Nutzungskonflikte sollten thematisiert werden.)*
 - Soll Biomasse in Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen zur Fernwärmeversorgung in Spitzenzeiten als Alternative zu Wasserstoff eingesetzt werden oder soll sie Grundlast-Wärme liefern? *(Letzteres ist in der Regel problematisch, denn auch Biomasse ist begrenzt.)*
- Wächst der Anteil der Abfallverbrennung?
 - Zirkuläres Wirtschaften soll Rohstoffe im Kreis führen, Material und Energie einsparen – das Abfallaufkommen sollte also sinken, nicht steigen.
 - Existieren Abfallkonzepte für die Kommune? Sind die Bezugsoptionen schlüssig?
- Die klimaneutrale Wärmeversorgung erhöht den Strombedarf!
 - Sind die Analysen und Ausbaupläne dafür schlüssig?
 - Werden Impulse für regional produzierten Ökostrom gesetzt?
- Enthält das Zielszenario Angaben zu Meilensteinen, wann zum Beispiel welches Gebiet, welche Infrastruktur ausgebaut/umgestellt wird?
- Sind regionale Besonderheiten im Zielszenario angemessen berücksichtigt?

Wichtige Fragen für Initiativen und Beteiligte

PHASE 5: UMSETZUNGSSTRATEGIE

Worum geht's

Jetzt geht es an die Umsetzung. Alle Daten liegen vor. Der aktuelle Bedarf, Potenziale und Ziele sind definiert. Jetzt muss die Kommune eine Strategie mit festen Meilensteinen erstellen, die das Zielszenario in die Wirklichkeit überführt. Die Umsetzungsstrategie wird in sogenannte Transformationspfade unterteilt.

Die Kommune hat die Wahl, den Plan oder Teile des Plans selbst umzusetzen. Sie kann aber auch Dritte damit beauftragen.

- Werden tatsächlich Transformationspfade entwickelt?
- Basieren die Transformationspfade auf den zuvor entwickelten Analysen?
- Achtung: Auch hier können Energieträger wie Wasserstoff praktisch durch die Hintertür wieder Eingang in die Wärmeplanung finden, wenn große Verbraucher oder Energieversorger in ihren eigenen Dekarbonisierungsplänen auf Wasserstoff setzen.
- Sind alle Kriterien der Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit gewahrt oder fallen Dinge unter den Tisch?

Wichtige Fragen für Initiativen und Beteiligte

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wärmeverbrauch nach Energieträgern inklusive Kälteanwendungen (2008–2023)	7
Abbildung 2: Regelungen nach Wärmeplanungsgesetz zum Anteil erneuerbarer Energie und unvermeidbarer Abwärme in Wärmenetzen	11
Abbildung 3: Verpflichtende Akteurs- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Wärmeplanungsgesetz	13
Abbildung 4: Beteiligungsstufen für die Wärmewende am Beispiel von Wärmenetzen	24
Abbildung 5: Ergebnisse der Kommunalbefragung zur Durchführung informeller Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung	27
Abbildung 6: Informelle Beteiligungsmöglichkeiten nach Phasen der kommunalen Wärmeplanung und nach Beteiligungsgrad	35
Abbildung 7: Beteiligungsmöglichkeiten an der kommunalen Wärmeplanung	40

LITERATUR

A

Agora Energiewende (2023): Roll-out von Großwärmepumpen in Deutschland – Strategien für den Markthochlauf in Wärmenetzen und Industrie, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2022/2022-11_DE_Large_Scale_Heatpumps/A-EW_293_Rollout_Grosswaermepumpen_WEB.pdf [abgerufen am 04.12.2025].

Agora Energiewende/Prognos/GEF (2024): Wärmenetze – klimaneutral, wirtschaftlich und bezahlbar. Wie kann ein zukunftssicherer Business Case aussehen?, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-18_DE_Business_Case_Waermenetze/A-EW_335_Businesscase_Waermenetze_WEB.pdf [abgerufen am 04.12.2025].

B

Berliner Mieterverein (2023): Wärmeplanungsgesetz. Nachbesserung eingefordert, in: MieterMagazin 11/2023, <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm1123/waermeplanungsgesetz-nachbesserung-eingefordert-112313a.htm> [abgerufen am 31.10.2025].

BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2024): Gebäudeenergiegesetz (GEG). Häufig gestellte Fragen (FAQ), <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/FAQ/GEG/faq-geg.html> [abgerufen am 31.10.2025].

BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2025): Erneuerbare Energien, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html#:~:text=Photovoltaik:%20Klimafreundlich%20&%20kosteng%C3%BCnstig,und%20zu%20den%20FAQs%20Solarpaket> [abgerufen am 04.12.2025].

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): Berechnung und Aufteilung der Kohlendioxidkosten, <https://co2kostenaufteilung.bundeswirtschaftsministerium.de/schritt1> [abgerufen: 05.12.2025].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Kommunale Wärmeplanung - Für eine deutschlandweit zukunfts-feste und bezahlbare Wärmeversorgung, https://www.bmwsb.bund.de/DE/stadtentwicklung/klimagerechte-stadtentwicklung/kommunale-waermeplanung/kommunale-waermeplanung_node.html [abgerufen am 03.11.2025].

Bolte, Hanna/Korb, Julian (2025): Fernwärmepreise: Mainova reagiert auf Kritik von Verbraucherschützern, in: ZfK – Zeitung für kommunale Wirtschaft, <https://www.zfk.de/energie/waerme/fernwaermepreise-mainova-reagiert-auf-kritik-von-verbraucherschuetzern> [abgerufen am 31.10.2025].

Bosse, Jana/Häublein, Eric/Kadel, Lisa (2023): So gelingt die kommunale Wärmeplanung: nachhaltig, sozial und partizipativ, eine Kooperation mit der Energieagentur Kreis Ludwigsburg LEA e. V., https://klima-und-demokratie.de/wp-content/uploads/2023/05/Leitfaden_kommunaleWaermeplanung_Online.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Botta, Fabio/Dziurla, Katharina-Sophie/Grüttner, André/Rottmann, Oliver (2024): Transformation der kommunalen Energieversorgung – Ziele, Herausforderungen und Perspektiven der kommunalen Wärmeplanung, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V., https://kowid.de/wp-content/uploads/2024/09/KOWID_TransformationKommunaleEnergieversorgung_230924.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

BUND (2021): Abfallverbrennung ist nicht klimaneutral: Mit echter Kreislaufwirtschaft Klima und Ressourcen schützen, Verbändepapier, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/ressourcen_technik_abfallverbrennung_verbaendepapier.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

BUND (2025): Wärmewende und Wärmeplanung, Standpunkt 19, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/20250217-BUND-Standpunkt-19-Waermewende.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Bundeskartellamt (2023): Bundeskartellamt prüft Preisanpassungsklauseln bei Fernwärme, Pressemitteilung, 16.11.2023, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/16_11_2023_Einleitung_Fernwaerme.html [abgerufen am 31.10.2025].

Bundesregierung (2024): Förderung nach Gebäudeenergiegesetz. Für mehr klimafreundliche Heizungen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/neues-gebaeudeenergiegesetz-2184942> [abgerufen am 31.10.2025].

Bundesverband Wärmepumpe e. V. (2025): Großwärmepumpen boomen: Markt nimmt Fahrt auf – Politik muss nachziehen. Pressemitteilung, Berlin, 16.06.2025, <https://www.waermepumpe.de/presse/news/details/grosswaermepumpen-boomen-markt-nimmt-fahrt-auf-politik-muss-nachziehen/> [abgerufen am 05.11.2025].

BürgerBegehren Klimaschutz e. V. (2024): Wärmewende gemeinsam gestalten – So gelingt die Bürger*innenbeteiligung in der Wärmeplanung, https://klima-und-demokratie.de/wp-content/uploads/2024/09/240904_Waermewende_gemeinsam_gestalten_01_Online.pdf [abgerufen am 03.11.2025].

Bürgerrat (2024): Malchiner Bürgerrat will runter vom Gas, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/malchiner-buergerrat-will-runter-vom-gas/> [abgerufen am 31.10.2025].

Bürgerrat Malchin (2024): Bürgergutachten Malchin 2024. Empfehlungen des Bürgerrats zur kommunalen Wärmeplanung, <https://www.zukunftshandeln-mv.de/media/files/files/B%C3%BCrgergutachten%20Malchin%20A5.pdf> [abgerufen am 31.10.2025].

C

CDU/CSU/SPD (2025): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Koalitionsvertrag, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

D

dena – Deutsche Energie-Agentur (2023): DENA GE-BÄUDEREPORT 2024. Zahlen, Daten, Fakten zum Klimaschutz im Gebäudebestand, <https://www.dena.de/infocenter/dena-gebauedereport-2024/> [abgerufen am 03.11.2025].

dena – Deutsche Energie-Agentur (2024): Leitfaden Akteursbeteiligung in der Kommunalen Wärmeplanung, https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2024/Leitfaden_Akteursbeteiligung_in_der_Kommunalen_Waermeplanung.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

dena/KWW – Deutsche Energie-Agentur/Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (2025a): Leitfaden: Akteursbeteiligung in der Kommunalen Wärmeplanung, https://api.kww-halle.de/fileadmin/PDFs/20250213_KWW_Leitfaden_Akteursbeteiligung_01.pdf [abgerufen am 02.11.2025].

dena/KWW – Deutsche Energie-Agentur/Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (2025b): Status quo der Kommunalen Wärmeplanung, o. D., <https://www.kww-halle.de/praxis-kommunale-waermewende/status-quo-der-kwp> [abgerufen am 05.11.2025].

Deutsche WindGuard (2026): Status des Offshore-Windenergieausbaus in Deutschland Jahr 2025, https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/pressemitteilungen/2026/Status_des_Offshore-Windenergieausbaus_Jahr_2025.pdf [abgerufen am 31.01.2026].

Deutscher Bundestag (2023a): Plenarprotokoll 20/121. Stenografischer Bericht. 121. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 20. September 2023, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20121.pdf#P.14933> [abgerufen am 31.10.2025].

Deutscher Bundestag (2024): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Caren Lay, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Gruppe DIE LINKE – Wohnkostenlücke 2023 (Drucksache 20/12470), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/124/2012470.pdf> [abgerufen am 31.10.2025].

Deutscher Mieterbund (2024): CO₂-Kosten – wie bekommen Sie Ihr Geld zurück? <https://www.mieterbund.de/aktuelles/meldungen/co2-kosten-wie-bekommen-sie-ihr-geld-zurueck/> [abgerufen am 31.10.2025].

Deutscher Mieterbund (2025): Zahlen & Fakten, <https://www.mieterbund.de/themen-und-positionen/zahlen-fakten/> [abgerufen am 31.10.2025].

Deutsch-Französisches Zukunftswerk (2025): In Dänemark ist Wärmeversorgung nachhaltig und sozialverträglich, <https://df-zukunftswerk.eu/aktuelles/daenemark-ist-waermeverorgung-nachhaltig-und-sozialvertraeglich>, [depubliziert, zuletzt abgerufen am 31.10.2025].

DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (o. J.a): Wärmenetze, <https://erneuerbare-energie-gemeinschaften.de/themenschwerpunkte/waermenetze/> [abgerufen am 02.11.2025].

DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (o. J.b): Personengesellschaft Genossenschaft (eG), <https://erneuerbare-energie-gemeinschaften.de/legislations/genossenschaft-eg/> [abgerufen am 02.11.2025].

DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (2024): Genossenschaftliche Wärmenetze als Chance für die Wärmewende, Positionspapier, https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2024/10/DGRV_Positionspapier_Warmegenossenschaften.pdf [abgerufen am 03.11.2025].

Doering, Kai (2023): Fernwärme: Warum Deutschland wie Dänemark sein will, <https://www.demo-online.de/aktuelles/fernwaerme-warum-deutschland-wie-daenemark-sein-will> [abgerufen am 31.10.2025].

DUH – Deutsche Umwelthilfe (2026): Die Kraftwerksstrategie aus Perspektive der Wärmenetze, Diskussionspapier zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) im Kontext der Versorgungssicherheit, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energiewende/251203_DUH_Kraftwerksstrategie_aus_Perspektive_der_W%C3%A4rmenetze_final.pdf [abgerufen am 15.01.2025].

F

Fraunhofer IEG/Fraunhofer ISI (2025): Hintergrund-szenarien zur Festlegung des Hochlaufentgelts im Wasserstoff-Kernnetz, <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/29abeba8-6422-44ff-8f43-6f94f31e5f59/content> [abgerufen am 31.10.2025].

G

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2024): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2024/2025. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, <https://www.vdwbayern.de/wp-content/uploads/2024/12/Wohnungswirtschaftliche-Daten-und-Trends-20242025.pdf> [abgerufen am 31.10.2025].

Gebäudeenergiegesetz (GEG) (2023): Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden, § 71 o Regelungen zum Schutz von Mietern, beschl. vom Deutschen Bundestag am 20.12.2023 (BGBl I Nr. 394), in Kraft getreten am 01.01.2024, https://www.gesetze-im-internet.de/geg/_71o.html [abgerufen am 31.10.2025].

Gemeindeordnung (GemO), § 41b Veröffentlichung von Informationen, <https://dejure.org/gesetze/GemO/41b.html> [abgerufen am 31.10.2025].

GermanZero (2024a): Hallo Wärme-Wender!, https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/d/d6/24-10-29_Info_Call.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

GermanZero (2024b): Ulm – Wärmewendeaktionen (10.12.2024), https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/d/d5/2024_12_10_Ulm_W%C3%A4rmewendeaktionen.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

GermanZero (2025a): LocalZero: Wärmewerkstatt. Euer Werkzeugkasten für konkrete Aktionen, https://mitmachen-wiki.germanzero.org/w/LocalZero:W%C3%A4rmewerkstatt#Euer_Werkzeugkasten_f%C3%BCr_konkrete_Aktionen [abgerufen am 31.10.2025].

GermanZero (2025b): LocalZero: Wärmebeirat, <https://mitmachen-wiki.germanzero.org/w/LocalZero:W%C3%A4rmebeirat> [abgerufen am 03.11.2025].

GermanZero (2025c): LocalZero: Wärmewende – Unterstützung in Ulm, https://mitmachen-wiki.germanzero.org/w/LocalZero:W%C3%A4rmewende_-_Unterst%C3%BCtzung_in_Ulm [abgerufen am 03.11.2025].

GermanZero (2025d): Eine gute Wärmeplanung für eine zügige klimaneutrale Wärmeversorgung vor Ort, https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/6/62/24-10-21_Gute_W%C3%A4rmeplanung_GZ.pdf [abgerufen am 03.11.2025].

H

Hanse- und Universitätsstadt Rostock (o. J.): Wärmeplan Rostock, https://rathaus.rostock.de/de/umwelt_gesellschaft/umweltschutz/zukunftsaufgaben_klimaschutz_und_energie/waermeplan/312421 [abgerufen am 03.11.2025].

Hiebel, Markus/Nühlen, Jochen/Bertling, Jürgen (2017): Zur Rolle der thermischen Abfallbehandlung in der Circular Economy, Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik UMSICHT (Hrsg.), Kurzstudie im Auftrag der AGR Abfallentsorgungsgesellschaft Ruhrgebiet mbH, <https://www.umsicht.fraunhofer.de/content/dam/umsicht/de/dokumente/publikationen/2017/thermische-verwertung-circular-economy-studie.pdf> [abgerufen am 03.11.2025].

Hungerland, Tobias (2024): Integrierte kommunale Wärme- und Kälteerzeugung: Themenkurzprofil Nr. 75, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000179500/157670748> [abgerufen am 03.11.2025].

I

IEA – Internationale Energieagentur (2025): Northwest European Hydrogen Monitor 2025, <https://www.iea.org/reports/northwest-european-hydrogen-monitor-2025/executive-summary> [abgerufen am 31.10.2025].

K

Kamlage, Jan-Hendrik/Silina, Irina/Arnold, Dennis (2025): Beteiligung in der kommunalen Wärmewende: Ein Modell für eine bürger*innenorientierte kooperative Planung, Kurzstudie im Auftrag des Bunds für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Berlin, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/Beteiligung-Kommunale-Waermewende-Kurzstudie-BUND-2025.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Klimabündnis Brandenburg (2025): Gutachten zur Notwendigkeit und zu den Herausforderungen der Wärmewende im Land Brandenburg, https://www.klimabundnis-brandenburg.de/app/download/12297987094/Gutachten_Wa%CC%88rmewende.pdf?t=1758193845 [abgerufen am 02.11.2025].

Klimawende Köln (o. J.a): Kommunale Wärmeplanung, <https://klimawende.koeln/kommunale-waermeplanung/#cookies-rejected> [abgerufen am 03.11.2025].

Klimawende Köln (o. J.b): Unser Bürgerbegehren, <https://klimawende.koeln/was-wir-tun/buergerbegehren/> [abgerufen am 03.11.2025].

Klimawende Köln (2025): Keine Empfehlung von Biomasse im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung in Köln, <https://klimawende.koeln/biomasse-in-der-kommunalen-waermeplanung/> [abgerufen am 03.11.2025].

Kluge, Christian/Ulrich, Constance/Gattner, Julia (2025): Die Umsetzung der kommunalen Wärmepläne in Deutschland – Sichtweisen der Akteure auf Herausforderungen und Lösungsansätze, Forschungsbericht, Berlin, https://adelphi.de/system/files/document/20250220_forschungsbericht_adelphi_dieumsetzungderkommunalenwarneplaneindeutschland_0.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Kuhn, Armin (2023): Klimagerechte Nachbarschaften, in: Zeitschrift LuXemburg, <https://zeitschrift-luxemburg.de/artikel/klimagerechte-nachbarschaften/> [abgerufen am 31.10.2025].

KWW – Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende (2023): Baden-Württemberg: Rechtsgrundlagen zur Wärmeplanung, <https://www.kww-halle.de/praxis-kommunale-waermewende/baden-wuerttemberg> [abgerufen am 31.10.2025].

L

Landtag von Baden-Württemberg (2020): Gesetz zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg (Drucksache 16 / 8993), https://www.landtag-bw.de/resource/blob/250402/c556b8195efa8492f9b40915dd6acb3b/16_8993_D.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Lang, Susanne/Panitz, Felix/Nikolov, Alexander/Drechsler, Björn/Ahrendts, Fabian/Meier, Nadezda (2024): Erneuerbar, effizient, regional – Potenziale von Großwärmepumpen in Brandenburg und Sachsen, Online-Studie 6/2024 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Onl-Studie_6-24_Grosswaermepumpen.pdf [abgerufen am 05.11.2025].

M

Mohr, Stephan/Schmidt-Achert, Tapio/Ziemsy, Valerie/Pichlmaier, Simon (2025): FfE - Von der Theorie zur Praxis: Warum grüner Wasserstoff teuer ist als gedacht, Diskussionspapier, https://www.ffe.de/wp-content/uploads/2025/07/Discussion_Paper-Investitionskosten_Elektrolyse-2.pdf [abgerufen am 05.11.2025].

MVV Energie AG (2024): Heizungstausch: Pflichten und Rechte von Vermietern und Mietern, <https://www.mvv.de/waerme/ratgeber/heizungstausch-pflichten-und-rechte-von-vermietern-und-mietern> [abgerufen am 31.10.2025].

N

Neidlein, Hans-Christoph (2025): Denmark: More PV for district heating, https://www.pveurope.eu/power2heat/heat-transition-denmark-more-pv-district-heating?utm_source [abgerufen am 03.11.2025].

O

Odenweller, Adrian/Ueckerdt, Adrian (2025): The green hydrogen ambition and implementation gap, <https://www.nature.com/articles/s41560-024-01684-7> [abgerufen am 05.11.2025].

Ortner, Sara/Paar, Angelika/Johannsen, Lea/Wachter, Philipp/Hering, Dominik/Pehnt, Martin/Acker, Yanik / Köhler, Benjamin/Bürger, Veit/Braungardt, Sibylle/Keimyer, Friedhelm/Ott, Benjamin/Radgen, Peter/Kluge, Christian/Bartsch, Alexander/Langreder, Nora/Billerbeck, Anna/Morgenstern-Kennedy, Bettina /Koch, Andreas (2024): Leitfaden Wärmeplanung: Empfehlungen zur methodischen Vorgehensweise für Kommunen und andere Planungsverantwortliche, Leitfaden Wärmeplanung, https://api.kww-halle.de/fileadmin/PDFs/Leitfaden_W%C3%A4rmeplanung_final_17.9.2024_gesch%C3%BCtzt.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Overlack, Sebastian/Pflugmann, Fridolin/Ipers, Thorben/Hanschur, Leonard/Hosius, Emil/Kauth, Christian (2025): Deutschlands Wärmewende: ehrgeizige Pläne, hohe Umsetzungshürden, McKinsey & Company, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Bd. 75, Nr. 9, https://www.mckinsey.com/de/~ /media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2025/2025-09-09%20ewi%20waermewende/et_09_2025_mckinsey_ewi_wrmewende.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Q

Quentin, Jürgen (2026): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland im Jahr 2025, Fachagentur Wind und Solar, https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oefentlich/themen/06-zahlen-und-fakten/20260115_Status_des_Windenergieausbaus_an_Land_Jahr_2025.pdf [abgerufen am 31.01.2026].

R

Rüffer, Jonas (2025): Wasserstoff und Naturschutz. Ökologische Auswirkungen und Rahmenbedingungen, Policy Paper, UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V., https://www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/2025/06/UfU-Paper_Wasserstoff-und-Naturschutz_Rueffer.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

S

Stadt Heusenstamm (2025): Kommunale Wärmeplanung: Umfrage zu Gebäuden im Stadtgebiet (Eigentümer & Verwaltungen), <https://www.heusenstamm.de/de/buerger-und-stadt/pressecenter/aktuelle-meldungen/detail/item/8411/kommunale-waermeplanung-umfrage-zu-gebaeuden-im-stadtgebiet-eigentuemerverwaltungen> [abgerufen am 31.10.2025].

Stadt Ulm (o. J.): Kommunale Wärmeplanung in Ulm, <https://www.ulm.de/leben-in-ulm/umwelt-energieentsorgung/energie-und-klimaschutz/klimaschutz-ulm-und-bw/kommunalewaermeplanung> [abgerufen am 03.11.2025].

Statistisches Bundesamt (2025): Monatlicher Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung in Deutschland im Zeitraum März 2024 bis März 2025, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/779784/umfrage/monatlicher-anteil-erneuerbarer-energien-an-der-stromerzeugung-in-deutschland/> [abgerufen am 05.11.2025].

Staudt, Elisabeth (2024): Wohnen muss beheizbar bleiben! Mythen und Fakten zur Wärmewende, luxemburg argumente 25, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Argumente/lux_argu_25_Warmewende.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

T

tagesschau (2024): Hohe Kosten und undurchsichtige Preise bei Fernwärme, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/fernwaerme-hohe-kosten-100.html> [abgerufen am 31.10.2025].

U

UBA – Umweltbundesamt (2025a): Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme> [abgerufen am 31.10.2025].

UBA – Umweltbundesamt (2025b): Gesellschaftliche Unterstützung für eine erfolgreiche Wärmewende. Handbuch zur gesellschaftlichen Beteiligung in der kommunalen Wärmewende, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2025_uba_handbuch_waermewende_barrierefrei.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Umwelt Institut München (2025): Gasausstieg und Wärmewende #4. Musterstellungnahme zur kommunalen Wärmeplanung, https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2025/08/Gasausstieg_4_Musterstellungnahme.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Urbansky, Frank (2025): Wärme in Dänemark, <https://www.enwipo.de/2025/05/16/waerme-in-daenemark/> [abgerufen am 03.11.2025].

V

Verbraucherzentrale Energieberatung (2025): CO₂-Aufteilung für Mieter:innen & Vermieter:innen, <https://verbraucherzentrale-energieberatung.de/co2-aufteilung-mieter-vermieter/> [abgerufen am 05.12.2025].

Verbraucherzentrale NRW (2024): Mieterinnenverein Dortmund – Vortrag Philipp Röser, https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2024-09/04_roeser_mieterverein_do.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

Vogt, Andreas (2024): Kommunale Wärmeplanung am Beispiel der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Präsentation vom 14.11.2024, https://mitmachen-wiki.germanzero.org/wiki/images/3/3e/2024-11-12_W%C3%A4rmeplanung_Rostock.pdf [abgerufen am 03.11.2025].

vzbv – Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (2025): Wärmenetze wettbewerbslich fördern. Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands zur Ausgestaltung einer Preisaufsicht für den Markt für leitungsgebundene Wärme, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2025-05/25-04-28_Positionspapier%20Fernw%C3%A4rme_vzbv.pdf [abgerufen am 31.10.2025].

W

Walter, Jan (2024): Kommunale Wärmeplanung: Ziel und Ablauf, in: Solarserver, <https://www.solarserver.de/wissen/basiswissen/kommunale-waermeplanung-ziel-und-ablauf/> [abgerufen am 31.10.2025].

Wegweiser Bürgergesellschaft (o. J.): BürgerForum – Methoden und Verfahren der Bürgerbeteiligung von A bis Z, <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-und-verfahren-der-buergerbeteiligung-von-a-bis-z/buergerforum/> [abgerufen am 31.10.2025].

WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024): Aspekte zur Fernwärme. WD 5 - 3000 - 108/24, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021382/5290cd9a501645aaa9536af43156f335/WD-5-108-24-pdf.pdf> [abgerufen am 31.10.2025].

Witt, Uwe (2026): Wasserstoff. Knapp, teuer, unverzichtbar für den Industrieumbau, Online-Studie 2/2026 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, <https://www.rosalux.de/publikation/id/46476/wasserstoff-knapp-teuer-unverzichtbar-fuer-den-industrieumbau> [abgerufen am 11.02.2026].

WPG – Wärmeplanungsgesetz (2023): Gesetz über die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze, beschlossen vom Deutschen Bundestag am 20.12.2023, BGBl. I Nr. 394, in Kraft getreten am 01.01.2024, <https://www.gesetze-im-internet.de/wpg/BJNR18A0B0023.html> [abgerufen am 31.10.2025].

WWF (2023): Wasserstoff und grüne Gase im Gebäudesektor? Keine gute Lösung, Policy Paper, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/wasserstoff-und-gruene-gase-im-gebaeudesektor.pdf> [abgerufen am 31.10.2025].

Z

Zukunftshandeln MV (2024): Bürgerrat Malchin 2024, <https://www.zukunftshandeln-mv.de/buergerrat-malchin-2024> [abgerufen am 31.10.2025].

