

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG AN DER KOMMUNALEN WÄRMEPLANUNG

WORUM GEHT ES?

Anfang 2024 ist das Wärmeplanungsgesetz (WPG) in Kraft getreten.¹ Ziel des Gesetzes ist die Transformation der Wärmeversorgung in Deutschland hin zu einer bundesweit klimaneutralen Wärmeversorgung bis zum Jahr 2045. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes sind die Bundesländer und Kommunen, die bis spätestens 2028 kommunale Wärmepläne erstellen müssen. Die Planung soll den Kommunen, Bürger*innen und Versorgern Orientierung in der Transformation hin zur kosteneffizienten und klimafreundlichen Wärmeversorgung bieten.

Aus der Vielzahl der Beteiligten und den unterschiedlichen Interessen ergeben sich **zahlreiche Stolperfallen, die sich insbesondere auf sozial benachteiligte Verbraucher*innen negativ auswirken können. Das WPG schreibt zwar die Beteiligung der Öffentlichkeit vor, in ihrem Umfang ist sie aber begrenzt.** Die organisierte Zivilgesellschaft wirkt jedoch als Korrektiv gegenüber den Trägern der Wärmeplanung, vor allem hinsichtlich des ökologischen Sinns und der Sozialverträglichkeit der Maßnahmen. Deshalb ist es wichtig, dass Klima- und Mieter*inneninitiativen ihre limitierten Möglichkeiten der gesetzlichen Beteiligung («formelle Öffentlichkeitsbeteiligung») nutzen und darüber hinaus weitere Beteiligungsmöglichkeiten («informelle Öffentlichkeitsbeteiligung») einfordern.

KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG NACH DEM WÄRMEPLANUNGSGESETZ

Das WPG verpflichtet Kommunen, eine flächendeckende Wärmeplanung in fünf Phasen durchzuführen (siehe Abbildung Seite 2).

Die Ergebnisse dieser fünf Phasen der Wärmeplanung werden abschließend im kommunalen Wärmeplan zusammengefasst, der dann für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Gemeinden mit über 100.000 Einwohnenden müssen ihre Wärmepläne bis Ende Juni 2026 und Gemeinden mit unter 100.000 Einwohnenden bis Ende Juni 2028 fertigstellen. Zudem dürfen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnenden eine vereinfachte Wärmeplanung durchführen.

Die Umsetzung des Wärmeplans muss anschließend alle fünf Jahre evaluiert werden, bei Bedarf muss der Wärmeplan fortgeschrieben werden. Allerdings ist die Implementierung des Wärmeplans rechtlich nicht bindend, sodass es wichtig ist, dass die organisierte Zivilgesellschaft vor Ort Druck auf die jeweilige Kommune ausübt, damit der Wärmeplan oder relevante Teile davon nicht in der Schublade verschwinden.

¹ WPG – Wärmeplanungsgesetz: Gesetz über die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze, beschlossen vom Deutschen Bundestag am 20.12.2023, BGBl. I Nr. 394, www.gesetze-im-internet.de/wpg/BJNR18A0B0023.html

PHASE 1

Beschluss zur Wärmeplanung: Im Beschluss werden bereits erste Eckdaten wie Ziele, Zeitrahmen und Verantwortlichkeiten zur kommunalen Wärmeplanung festgelegt.

PHASE 2

Eignungsprüfung: In dieser Phase wird überprüft, welche Teilgebiete sich nicht durch ein öffentliches Wärme- oder Wasserstoffnetz versorgen lassen.

PHASE 3

Bestands- und Potenzialanalyse: Prüfung des bestehenden Energiebedarfs und seiner Versorgungsarten sowie Prüfung des Potenzials für erneuerbare Energien, Abwärme und Wärmespeicherung.

PHASE 4

Zielszenario und Gebietseinteilung: Einteilung des Plangebiets in Wärmeversorgungsgebiete inklusive Eignungswahrscheinlichkeit für unterschiedliche Wärmearten mit Zieljahr.

PHASE 5

Umsetzungsstrategie: Festlegung der Umsetzungsmaßnahmen für die Versorgung der Gebiete mit Wärme aus erneuerbaren Energien im Zieljahr.

WER WIRD WIE INVOLVIERT?

Das WPG schreibt die Beteiligung diverser Akteure an der kommunalen Wärmeplanung vor. So sind nach § 7 WPG Behörden und Träger öffentlicher Belange, aktuelle und potenzielle künftige Netzbetreiber von Energie- und Wärmenetzen sowie betroffene Gemeinden frühzeitig und fortlaufend am Wärmeplanungsprozess zu beteiligen. Darüber hinaus kann die Kommune nach eigenem Ermessen weitere Fachakteure einbeziehen wie Wärmeproduzenten, Großverbraucher oder die Immobilienwirtschaft. Diese Akteure können laut WPG durch die Erteilung von Informationen, Stellungnahmen, Datenübermittlungen und die Teilnahme an Besprechungen eingebunden werden.

Die formellen Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit beschränken sich nach § 7 WPG auf die Informations Einsicht und die Abgabe von Stellungnahmen zu gewissen Zeitpunkten. Gemäß § 13 WPG muss die Öffentlichkeit über den Beschluss zur Wärmeplanung informiert werden (Phase 1), sie erhält Einsicht in die Ergebnisse der Eignungsprüfung sowie der Bestands- und Potenzialanalyse (Phase 2 & 3) und

darf Stellungnahmen zum Wärmeplanentwurf in einem Zeitraum von mindestens 30 Tagen einreichen.

ZAHLEN UND FAKTEN

Wärme macht zurzeit über 50 Prozent des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland aus. Der größte Teil dieser Wärme wird nach wie vor über fossile Energien erzeugt. 2024 lag der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bei nur 18,1 Prozent. Ein Großteil der Wärmeproduktion entfällt auf Gebäude, sodass aufgrund des hohen Anteils an fossilen Energien der Gebäudesektor in Deutschland 40 Prozent der gesamten Emissionen von Treibhausgasen wie Kohlenstoffdioxid (CO₂) verursacht – etwa 112 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente (Stand: 2022).

Rund 81 Städte müssen ihre Wärmepläne bis Mitte 2026 erstellen, während die verbleibenden gut 10.900 Kommunen ihre Pläne bis Mitte 2028 vorlegen müssen. Bislang haben etwa sieben Prozent aller Kommunen ihre Wärmeplanung bereits abgeschlossen. Ungefähr 45 Prozent der Kommunen befinden sich derzeit im Prozess der kommunalen Wärmeplanung, während bei den verbleibenden 48 Prozent der Stand der Planung unklar ist (Stand: Ende 2024). Die Abbildung auf Seite 3 zeigt den Stand aufgeschlüsselt nach Kommunengröße.

Um die kommunale Wärmeplanung durchzuführen, können Kommunen neben der vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine informelle Beteiligung zulassen. Laut einer Umfrage des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge haben sich 52 Prozent der Kommunen noch nicht entschieden, ob informelle Verfahren Anwendung finden sollen. 35 Prozent der Kommunen planen, informelle Beteiligungsverfahren durchzuführen, während 13 Prozent der Kommunen keine informellen Beteiligungsmöglichkeiten anbieten möchten.²

WIE IST DAS EINZUORDNEN?

Die Wärmeplanung und ihre Umsetzung bergen zahlreiche Fallstricke, die sich auf Verbraucher*innen, insbesondere Mieter*innen, nachteilig auswirken können: von intransparenten Preisstrukturen über falsche Lösungsoptionen wie Wasserstoffheizungen bis hin zu fehlender Mitsprache bei der Entscheidung über die eigene Versorgung. Es ist nicht anzunehmen, dass die möglichen Probleme durch

² Botta, Fabio/Dziurla, Katharina-Sophie/Grüttner, André/Rottmann, Oliver: Transformation der kommunalen Energieversorgung – Ziele, Herausforderungen und Perspektiven der Wärmeplanung, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID), Leipzig 2024, https://kowid.de/wp-content/uploads/2024/09/KOWID_TransformationKommunaleEnergieversorgung_230924.pdf

Planungsverantwortliche zur Genüge bedacht bzw. vermieden werden, zumal der Fokus der verpflichtenden Beteiligung klar auf den anderen Akteuren liegt und nicht auf der Öffentlichkeit.

Aus diesem Grund ist es fahrlässig, dass das WPG eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur in geringem Maße vorsieht und nicht entlang des gesamten Planungsprozesses vorschreibt. Ein klarer gesetzlicher Auftrag für stärkere Partizipationsformen, um insbesondere die Sozialverträglichkeit der Wärmeversorgung sicherzustellen, wäre unbedingt angezeigt gewesen.

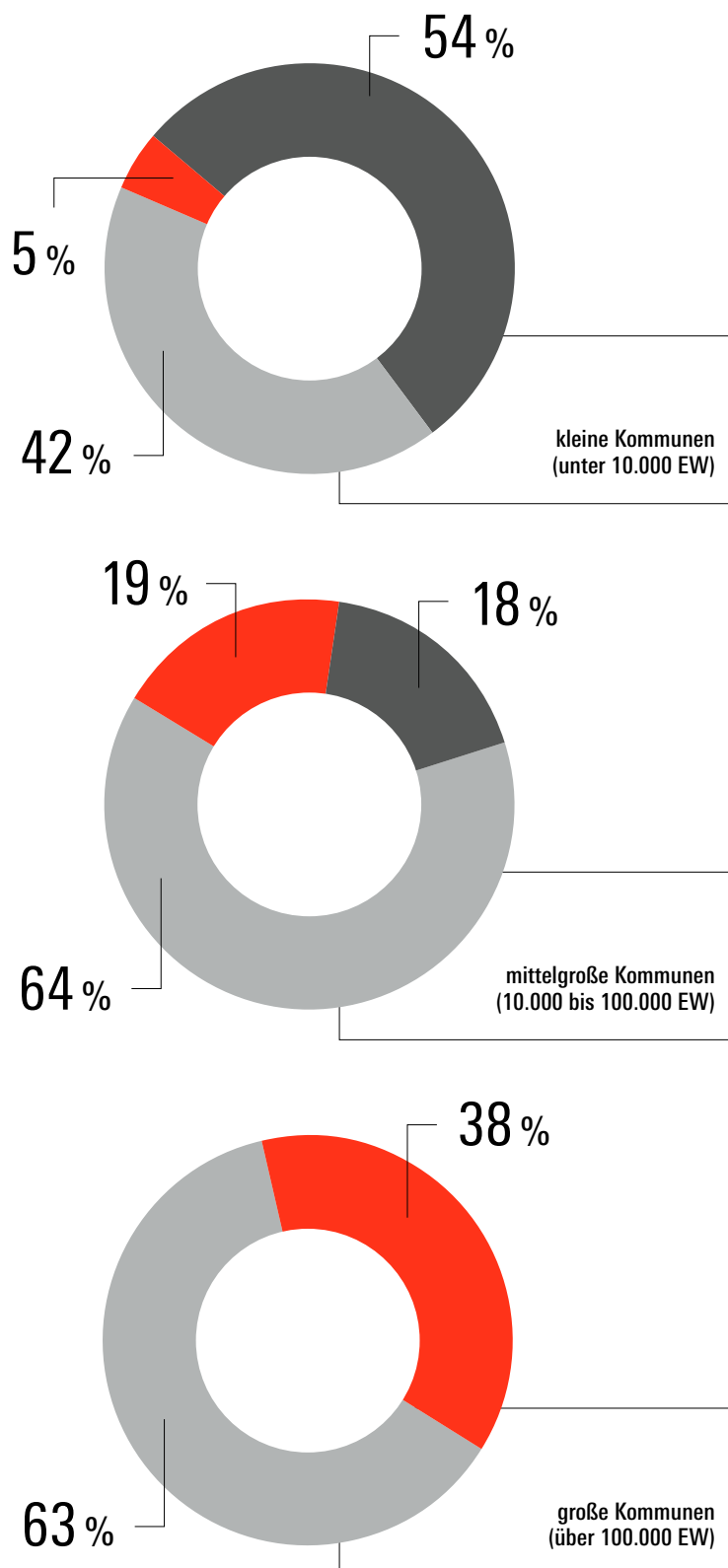
Darüber hinaus macht das WPG nur wenige Vorgaben dazu, *wie* die Öffentlichkeit informiert und beteiligt werden soll. Dies ist angesichts des technischen Charakters der Wärmeplanung unzureichend, da nicht davon auszugehen ist, dass alle Bürger*innen die Informationen nachvollziehen können. Auch stellt sich vor dem Hintergrund der fehlenden Verbindlichkeit der Wärmepläne die Frage, welche praktische Relevanz die Stellungnahmen der Öffentlichkeit überhaupt entfalten können, zumal nicht weiter vorgegeben ist, inwieweit die Ergebnisse aus den Stellungnahmen der Öffentlichkeit überhaupt Berücksichtigung im Wärmeplan finden sollen.

«Die gesetzlichen Beteiligungsvorgaben des WPG bleiben hinter dem Potenzial wirksamer Öffentlichkeitsbeteiligung zurück. Bürger*innen werden im Gesetz lediglich als Teil der «Öffentlichkeit» behandelt und es gibt keine Vorgaben und Hinweise zur Umsetzung ambitionierter, dialogischer Beteiligungsprozesse. Ambitionierte Beteiligung hingegen braucht frühzeitige, transparente, kontinuierliche und zielgruppenspezifische Kommunikation sowie klar skizzierte Möglichkeiten zur Mitgestaltung.»³

WAS MUSS GETAN WERDEN?

Damit die Wärmewende klimafreundlich und sozialverträglich vonstattengeht, ist es notwendig, dass Mieter*innen- und Klimainitiativen die kommunale Wärmeplanung kritisch begleiten, indem sie ihre Fachexpertise einbringen und ihre Vertretungsfunktion, zum Beispiel für Mieter*innen, wahrnehmen. Ein Zusammenschluss von Initiativen kann soziale und ökologische Kosten abwenden, Druck auf Entscheidungsträger*innen ausüben und eine stärkere Verbindlichkeit für die Umsetzung der Wärmepläne schaffen. So kann letztlich auch die Akzeptanz der Wärmewende in der Bevölkerung gesteigert werden.

Status quo der Umsetzung der kommunalen Wärmeplanung (nach Kommunengröße)



■ abgeschlossen ■ im Prozess ■ Stand unbekannt

³ Kamlage, Jan-Hendrik/Silina, Irina/Arnold, Dennis: Beteiligung in der kommunalen Wärmewende: Ein Modell für eine bürger*innen-orientierte kooperative Planung, Kurzstudie im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Berlin 2025, www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/Beteiligung-Kommunale-Waermewende-Kurzstudie-BUND-2025.pdf

Anmerkungen: Insgesamt 10.754 Kommunen. Gebietsstand am 31.12.2024 nach dem Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamts.

Unbewohnte Gebiete ausgeschlossen. Stand: Oktober 2025;

Quelle: Deutsche Energie-Agentur/Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende: Status quo der Kommunalen Wärmeplanung, o. D., www.kww-halle.de/praxis-kommunale-waermewende/status-quo-der-kwp

Daher sollte die Kommune dazu aufgefordert werden, die formellen Beteiligungsmöglichkeiten um weitere Möglichkeiten zu erweitern. Die Kommune muss sich diesen Forderungen aus der Zivilgesellschaft zwar nicht beugen, aber mit genügend Pressearbeit, Druck und dem Verweis auf eventuell anstehende Wahlen können Kommunen dennoch dazu bewegt werden.

Zu den zahlreichen konkreten Handlungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft gehört:

— **Abfrage des aktuellen Stands der Wärmeplanung in der Kommune:** Nach einer Einarbeitung in die Thematik (Bedeutung und Funktion der kommunalen Wärmeplanung und ihrer geplanten Durchführung) sollte der aktuelle Stand in der Kommune abgefragt und gegebenenfalls um ein erstes Informationsgespräch gebeten werden. Je nachdem, in welcher Phase die Wärmeplanung steckt, sollte die Kommune aufgefordert werden, aktuelle Planungen, Daten und Ergebnisse zu übermitteln und diese auch nachvollziehbar zu erläutern.

— **Beteiligungsmöglichkeiten bei der Kommune einfordern:** Je nach Phase der Wärmeplanung und der gewünschten Intensität der Beteiligung sollte die Kommune aufgefordert werden, Informationsveranstaltungen und Umfragen durchzuführen oder Planspiele, Zukunftswerkstätten, Runde Tische oder sogar Wärme- oder Monitoringbeiräte einzurichten, in denen die organisierte Zivilgesellschaft ordentlich vertreten sein sollte. Die Wahl der Art und Weise der Beteiligung ist davon abhängig, worauf sich die Kommune einlässt und welche Kapazitäten und Expertise aufseiten der zivilgesellschaftlichen Akteure zu Verfügung stehen.

— **Eigeninitiierte Beteiligungsmöglichkeiten ausbauen:** Neben der Einforderung stärkerer Beteiligungsmöglichkeiten von den Kommunen, besteht auch die Möglichkeit, eigene Beteiligungsformate zu entwickeln und anzubieten, sich selbst zu Expert*innen weiterzubilden, um Bürger*innen zu beraten, Pressearbeit und Standortarbeit auf Gemeinde- oder Stadtfesten durchzuführen und sich – insbesondere im ländlichen Raum – mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuschließen.

— **Zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten prüfen:** In manchen Kommunen existieren je nach lokalen Gegebenheiten Wärmegemeinschaften, beispielsweise in Form von Bürger*innen-Genossenschaften. Informationen zu Zusammenschlüssen dieser Art sollten gesammelt und weitergegeben werden. Neben der Beteiligung an bestehenden Gemeinschaften sollte auch die Gründung neuer Zusammenschlüsse in Erwägung gezogen werden. Initiativen könnten Veranstaltungen organisieren oder Flyer zum Thema erstellen, um ihre Zielgruppen auf bestehende Bürger*innen-Genossenschaften hinzuweisen oder ihnen Informationen zur deren Neugründung an die Hand zu geben.

«Die Wärmeplanung und ihre Umsetzung bergen zahlreiche Fallstricke, die sich auf Verbraucher*innen, insbesondere Mieter*innen, nachteilig auswirken können: von intransparenten Preisstrukturen über falsche Lösungsoptionen wie Wasserstoffheizungen bis hin zu fehlender Mitsprache bei der Entscheidung über die eigene Versorgung.»

WEITERFÜHRENDE LEKTÜRE



Nicole Wozny, Jonas Rüffer,
Michael Zschiesche, Klaus Mindrup
**Öffentlichkeitsbeteiligung an der kommunalen
Wärmeplanung – Ein Leitfaden**
Herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
Berlin 2025



**Beteiligungsmöglichkeiten an
der kommunalen Wärmeplanung –
Checkliste**