

Die Verankerung der Wärmeplanung im föderalen Kompetenzgefüge – Schnittstellenmanagement zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen

Henschel/Maruschke, Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER) 2025, Heft 6, S. 471–480

Mit dem am 1.1.2024 in Kraft getretenen Wärmeplanungsgesetz (WPG) hat der Bundesgesetzgeber eine verpflichtende, systematische und flächendeckende Wärmeplanung geregelt und damit das ohnehin junge Instrument der Wärmeplanung erstmals auf bundesrechtliche Füße gestellt. Der vorliegende Beitrag analysiert die Vorgehensweise des Bundesgesetzgebers bei der Verankerung der Wärmeplanung im föderalen Mehrebenensystem, ordnet diese ein und berücksichtigt dabei die tragenden Ziele und Motive.

Da die Wärmeplanung Kenntnisse über die lokalen Gegebenheiten und die Einbindung lokaler Akteure erfordert, misst der Bundesgesetzgeber den Kommunen hierbei eine wesentliche Bedeutung zu. Einer direkten Aufgabenzuweisung steht jedoch das Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG entgegen. Um die kommunale Ebene dennoch zu erreichen, musste der Bund einen „Umweg“ über den **Sicherstellungsauftrag an die Länder** (§ 4 Abs. 1 WPG) gehen. Mit diesem ist zuallererst die Pflicht verbunden, die **planungsverantwortliche Stelle** (pvS) zu bestimmen und zur Aufgabenerfüllung zu berufen. Auch wenn den Ländern hierbei ein Regelungsspielraum zusteht, haben diejenigen Länder, die das WPG bislang durch Landesgesetz oder Rechtsverordnung umgesetzt haben, die Gemeinden als pvS bestimmt und damit den aus Bundessicht sachgerechten Weg über die kommunale Ebene gewählt.

Bei der **inhaltlichen Ausgestaltung** der Wärmeplanung hatte der Bundesgesetzgeber zwei divergierende Motive in Ausgleich zu bringen. Einerseits sollten vereinheitlichte Mindeststandards festgelegt und eine Vergleichbarkeit der Wärmepläne sichergestellt werden. Andererseits sollte den Ländern und pvS möglichst viel

Flexibilität eingeräumt werden, um insb. lokale Besonderheiten berücksichtigen zu können. Dieses Spannungsverhältnis hat der Bundesgesetzgeber auf beiden Ebenen unterschiedlich aufgelöst: Während den Ländern aufgrund der weitgehenden Sperrwirkung der Bundesregelungen – mit Ausnahme des vereinfachten Verfahrens – nur ein geringer Regelungsspielraum verbleibt, verfügen die pvS innerhalb des vereinheitlichten Bundesrechtsrahmens über deutlich weitergehende Handlungsspielräume – etwa bei der Ausfüllung der einzelnen Planungsschritte oder der Ausgestaltung der Beteiligung.

Bei der Konzipierung des WPG musste der Bundesgesetzgeber zudem berücksichtigen, dass auf landesrechtlicher Ebene bereits vereinzelt Regelungen zur Wärmeplanung existierten und auf kommunaler Ebene mit der Wärmeplanung begonnen und diese teils auch schon abgeschlossen wurde. Vor diesem Hintergrund gewährt § 5 WPG unter bestimmten Voraussetzungen **Bestandsschutz** für bestehende und in der Erstellung befindliche Wärmepläne. Letztere sollen durch das WPG vorerst weitgehend anerkannt werden und die Anforderungen des WPG erstmalig im Rahmen der Fortschreibung beachten müssen (vgl. § 25 Abs. 3 WPG). Eine Übergangs- oder Fortgeltungsregelung für bestehende Landesgesetze enthält das WPG hingegen nicht, sodass diese aufgrund der Sperrwirkung des WPG gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nichtig geworden sind. Durch den Verweis auf das „Landesrecht“ in § 5 Abs. 1 WPG werden die vor Inkrafttreten des WPG bestehenden (verpflichtenden) Landesregelungen jedoch in den Normbestand des WPG inkorporiert und bleiben damit im Rahmen der bundesgesetzlichen Bestandsschutzregelung zeitlich begrenzt anwendbar.

Neben der fachrechtlichen Verankerung der Wärmeplanung ist auch die **Kosten-tragung** im Mehrebenensystem eine zentrale Bedingung für ihr Gelingen. Die Kosten für die Erstellung und Fortschreibung der Wärmepläne entstehen unmittelbar bei den pvs und damit regelmäßig bei den Kommunen. Während dem Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen direkte finanzielle Zuweisungen an die Kommunen verwehrt sind, sind die Länder bei einer Aufgabenübertragung an die Kommunen zu Konnexitätszahlungen verpflichtet. Auch im Bund-Länder-Verhältnis liegt die Kostentragungspflicht zunächst bei den für den Vollzug zuständigen Ländern. Ein Konnexitätsverhältnis zwischen Bund und Ländern existiert nicht. Zudem ist es dem Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG untersagt, fremde Aufgaben freiwillig und ohne die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen zu finanzieren. Um dennoch einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, passte der Bundesgesetzgeber das vorgeschaltete aufgaben- bzw. zweckgebundene Finanzaufkommen an, indem er die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens änderte (Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG). Auf dieser Grundlage stellt der Bund den Ländern durch das FAG-Änderungsgesetz 2024 für die Jahre 2024 bis 2028 500 Mio. Euro zur Verfügung.

Für die Wärmeplanung sind einstweilen die Länder und pvs angehalten, die im WPG verankerten Aufgaben wahrzunehmen, während die Bundesregierung die Wirkung der Regelungen zu evaluieren hat (§ 35 WPG). Die **Evaluierung** beschränkt sich auf eine quantitative Erhebung der erstmals erstellten Wärmepläne. Qualitative Aspekte oder die verpflichtenden Fortschreibungen bleiben hingegen unberücksichtigt. Ferner sieht das WPG weder rechtliche Nachsteuerungsmechanismen noch etwaige Sanktionsvorschriften etwa bei Nichteinhaltung der Fristen vor. Stattdessen beruht es auf dem Vertrauen in die Wahrnehmung des Sicherstellungsauftrags durch die Länder und den aufgesetzten Prozess, der die pvs durch verpflichtende Fortschreibungen zur Selbstüberprüfung und Aktualisierung der Wärmepläne anhalten soll.

Kernergebnisse

- ▶ Der Bundesgesetzgeber misst den Kommunen aufgrund des lokalen Bezugspunkts eine zentrale Rolle bei der Wärmeplanung zu, konnte ihnen die Aufgabe aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht direkt zuweisen. Daher verpflichtete er die Länder mittels Sicherstellungsauftrag, die planungsverantwortliche Stelle zu bestimmen.
- ▶ Der Bundesgesetzgeber wollte mit dem WPG einheitliche Mindestvorgaben für die Wärmeplanung schaffen, aber gleichzeitig auch Flexibilität für lokale Besonderheiten erhalten. Dieses Spannungsverhältnis löste er dahingehend auf, dass den Ländern nur geringe Regelungsspielräume verbleiben, während den planungsverantwortlichen Stellen innerhalb des vereinheitlichten Bundesrechtsrahmens größere Gestaltungsspielräume zuteilwerden.
- ▶ § 5 WPG gewährt Bestandsschutz für bestehende und in Erstellung befindliche Wärmepläne, sodass die Anforderungen des WPG erst bei deren Fortschreibung einzuhalten sind. Beste hende (verpflichtende) Landesgesetze bleiben dabei im Rahmen der bundesgesetzlichen Bestandsschutzregelung zeitlich begrenzt anwendbar.
- ▶ Die Kosten der Wärmeplanung entstehen unmittelbar bei den planungsverantwortlichen Stellen. Während dem Bund direkte Finanzzuweisungen an die Kommunen verwehrt sind, sind die Länder zu Konnexitätszahlungen verpflichtet. Im Bund-Länder-Verhältnis sorgt der Bund durch Anpassung der Festbeträge des Umsatzsteueraufkommens für einen finanziellen Ausgleich.
- ▶ Die verpflichtende Evaluierung der Bundesregierung beschränkt sich auf eine rein quantitative Erhebung der erstmals erstellten Wärmepläne. Rechtliche Nachsteuerungsmechanismen oder Sanktionsvorschriften sind im WPG nicht vorgesehen.