

Policy Paper

August 2025, Marco Gütle

Kommunale Wärmeplanung und Gasnetzstilllegung: Grundversorgung mit Wärme als neue kommunale Aufgabe

Einleitung: Kommunale Wärmeplanung als Infrastrukturentscheidung

Bei der kommunalen Wärmeplanung werden kommunale Gebiete in Deutschland bis spätestens Mitte 2026 bzw. Mitte 2028¹ ausgewiesen, die sich für eine Fern- oder Nahwärmeversorgung eignen bzw. eignen könnten. Auf diese Gebiete legen die Kommunen, die nach dem Wärmeplanungsgesetz die Planungsträger sind, häufig ihre größte Aufmerksamkeit, ebenso die kommunalen Stadtwerke als aktuelle bzw. zukünftige Wärmenetzbetreiber. Kommunale Wärmeplanung ist in der Praxis daher weitgehend die Vorbereitung von Wärmenetzplanung.

Im Zuge der Diskussionen um das Gebäudeenergiegesetz im Jahr 2024 hat das Wärmeplanungsgesetz einen noch höheren Stellenwert bekommen, während jedoch die praktischen Konsequenzen dieses Prozesses nur unzureichend in die politische Diskussion eingeflossen sind. Denn die kommunale Wärmeplanung hat direkte Auswirkungen auf die Zukunft der Erdgasverteilnetze. Hierdurch berührt die kommunale Wärmeplanung nicht nur Fragen der Energiepolitik, sondern auch Fragen der Infrastrukturplanung, Fragen der Sozialpolitik und nicht zuletzt Fragen zur Rolle von Gemeinden in der Energiewende.

Stilllegung von Gasnetzen überall geregelt vollziehen

In den kommunalen Gebieten, in denen im Zuge der kommunalen Wärmeplanung Wärmenetze geplant werden, wird die dort bestehende Versorgung mit Erdgas zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr erfolgen. Der bisherige Erdgasnetzbetreiber dürfte in den meisten Fällen zukünftig das Wärmenetz betreiben und den teuren Parallelbetrieb von Wärme- und Erdgasnetz auf ein Minimum beschränken. Alternativ wird der Erdgasnetzbetreiber, sofern er zukünftig nicht das Wärmenetz betreibt, aufgrund der neuen Konkurrenz zügig sein Geschäft beenden. Die Gasnetzstilllegung in diesen Gebieten wird also in aller Regel rasch und geordnet verlaufen.

Herausforderung „Individuelle Lösungen“-Gebiete

Anders ist es in jenen Gebieten, welche im Zuge der **Wärmeplanung** als nicht für Wärmenetze geeignet bewertet werden. Dort werden sogenannte individuelle Lösungen vorgesehen. Diese individuellen Lösungen werden in aller Regel Wärmepumpen sein. Diese Heizlösung wird aus technologischen Gründen (kontinuierliche Verbesserung der Jahresarbeitszahlen und steigende Marktdurchdringung von Wärmepumpen, die auf effiziente Weise höhere Vorlauftemperaturen liefern) und finanziellen Gründen (Erhöhung der CO₂-Bepreisung im Wärmesektor) in den meisten Fällen das Mittel der Wahl sein.

Das aber bedeutet, dass auch in diesen Gebieten die bestehende Versorgung mit Erdgas zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr erfolgen wird: die Zahl der Gebäude, die ans Gasnetz angeschlossen

¹ Bis 2026: Kommunen > 100 000 Einwohner:innen; bis Mitte 2028: Kommunen < 100 000 Einwohner:innen

sind, wird sukzessive abnehmen und durch den Ausfall der Netzentgelt-Zahlungen die Finanzierungsbasis zum Betrieb der Netze erodieren. Diese Entwicklung wird sich selbst verstärken, da durch die Verkleinerung der Kundenbasis die Netzentgelte steigen, was wiederum die Motivation der einzelnen Nutzer:innen zur Aufgabe des Netzanschlusses erhöhen wird. Die Gasnetzstilllegung in diesen Gebieten wird in der Folge höchstwahrscheinlich unregelt, unkoordiniert und zeitlich wenig voraussehbar ablaufen.

Überforderte Haushalte – Ungeklärte Zuständigkeiten

Die Gebäudeeigentümer:innen in den Nicht-Wärmenetzgebieten sind selbst dafür verantwortlich, ihr Gebäude mit einer alternativen erneuerbaren Wärmeversorgung auszustatten. Aus diesem Grund sehen viele Kommunen für diese Gebiete derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf. Für die viele Menschen wird eine Wärmepumpe oder eine mit Wärmepumpe kombinierte CO₂-freie Heizlösung erschwinglich sein.

Das gilt aber nicht für alle Bürger:innen mit einem geringen Haushaltseinkommen und/oder keinen Rücklagen. Sie dürfte die Stilllegung des Gasnetzes vor Probleme stellen: Vor dem Zeitpunkt der Stilllegung steigen ihre Heizkosten stetig. Nach der Stilllegung müssen sie eine hohe Investition tätigen für eine alternative Wärmeversorgung. Dafür müssen sie sich (auch bei einer hohen möglichen Förderquote) verschulden, wenn sie denn einen Kredit erhalten. Im schlimmsten Fall fällt ihre alte Gasheizung aus aufgrund fehlenden Brennstoffes mit allen negativen gesundheitlichen und technischen Folgen für Menschen und Gebäude.

Die verlässliche Wärmeversorgung einiger Bürger:innen in den Nicht-Wärmenetzgebieten steht durch die Gasnetzstilllegung in Frage. Für die Sicherstellung ihrer körperlichen Unversehrtheit im Hinblick auf Wärmeversorgung ist bisher jedoch noch keine politische Zuständigkeit definiert.

Grundversorgung mit Wärme politisch sicherstellen

Während bei Strom, Gas und selbst bei Telekommunikationsdiensten das Prinzip der Grundversorgung stets einen grundzuständigen Versorger definiert, existiert bei der über die Gasversorgung hinausgehende Wärmeversorgung kein vergleichbares Prinzip. Heizen ist hierzulande traditionell eher Privatsache ist. Dagegen ist die netzgebundene Versorgung beim Strom und Gas aus guten Gründen Gegenstand öffentlicher Interessen und damit reguliert. Die Stilllegung von Gasnetzen macht diese Zweiteilung jedoch obsolet. Wenn politische Entscheidungen dazu führen, dass bestimmte Formen der Wärmeversorgung nicht mehr möglich sind, muss künftig politisch reguliert werden, dass wie beim Strom eine Versorgung mit Wärme, in welcher Form auch immer, sichergestellt ist. Und dass muss. Auch für den Fall gelten, dass die Wärmeerzeugung vor Ort bei den Verbraucher:innen stattfindet.

Ansätze politischer Regulierung der Gasnetzstilllegung

BNetzA-Festlegung KANU 2.0

Blicken wir zunächst auf die bestehenden Ansätze einer politischen Regulierung der Stilllegung von Gasverteilnetzen. Hier ist zunächst der im Herbst 2024 ergangene Beschluss zur Festlegung KANU 2.0² der Bundesnetzagentur zu nennen, wonach die Gasverteilnetzbetreiber die Abschreibungsfristen für ihre

² Festlegungsverfahren zur Anpassung von kalkulatorischen Nutzungsdauern und Abschreibungsmodalitäten von Erdgasleitungsinfrastrukturen

(<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/GBK/Ebene2/Methoden/KANU/start.html?r=1>)

getätigten Investitionen verkürzen können. Die BNetzA-Festlegung ergibt sich logisch aus dem Zieljahr 2045 zur Erreichung der Treibhausgasneutralität nach dem Bundesklimaschutzgesetz. Die bis zu diesem Zeitpunkt verbleibende Zeit ist nach herkömmlichen Maßstäben nicht ausreichend, um bereits getätigte sowie anstehende Investitionen vollständig abzuschreiben.

Kürzere Abschreibungsfristen

Die sogenannten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern für die verschiedenen Elemente des Gasnetzes sind derzeit noch in der Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) festgelegt. Diese liegen in aller Regel weit über 20 Jahren. Daher ist die Festlegung zur Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit der bestehenden Gasverteilnetze hoch relevant. Die Festlegung ermöglicht ab dem 01.01.2025, abweichend von den Bestimmungen der GasNEV, die Anpassung der Abschreibungsdauern an das Zieljahr 2045. In Fällen, in denen landesgesetzliche Regelungen oder kommunale Festlegungen die Gasnetzstilllegung vor dem Jahr 2045 notwendig machen, sind Ausnahmen möglich. Der Beschluss adressiert den gesamten Anlagenbestand. Die Abschreibungen auf Grundlage der neu bestimmten Abschreibungsdauern sind nach KANU 2.0 sowohl klassisch linear als auch degressiv möglich.

BNetzA: Gasnetzentgelte degressiv gestalten

Mit dem Beschluss schafft die Bundesnetzagentur erst die grundsätzliche Möglichkeit für Verteilnetzbetreiber, von den gewohnten Investitionszyklen in ihrer eigenen Kalkulation Abstand zu nehmen und eine Refinanzierung der getätigten Investitionen bei geänderten Nutzungsdauern und damit eine Gasnetzstilllegung zu ermöglichen. Die Regelungen der KANU 2.0 sind bis Ende 2027 befristet. Die BNetzA beabsichtigt, die Regelungen der KANU 2.0 in weiterentwickelter Form im Rahmen der Neufassung der GasNEV und der Anreizregulierungsverordnung (ARegV; hier endet 2027 die vierte Regulierungsperiode) fortzuschreiben. Die BNetzA gibt den Gasverteilnetzbetreibern großen Spielraum bei der Einschätzung, welche erneuerten Abschreibungsdauern notwendig werden. Die Behörde erwartet, dass die Gasabnahmemengen erst im Laufe der 2030er stark sinken. Die von der BNetzA im Rahmen des Beschlusses diskutierten Einwände der Stakeholder aus der vorangegangenen Konsultation lassen aus unserer Sicht durchaus eine generelle Empfehlung der BNetzA erkennen: angesichts der unklaren Auswirkungen der kommunalen Wärmeplanungen und der unklaren Geschwindigkeit des H2-Hochlaufs auf degressive Abschreibungsmodelle zu setzen. So erhöht sich die Chance, dass die durch die verkürzten Abschreibungsdauern erhöhten Netzentgelte von einer größeren Zahl von Haushalten bezahlt werden können.

EU-Gasbinnenmarktrichtlinie – Pläne zur Gasnetzstilllegung erforderlich

Des Weiteren gibt es auf der Ebene europäischer Gesetzgebung ein Politikinstrument, welches klare Zuständigkeiten für die Stilllegung von Gasnetzen vorschreibt. Es handelt sich hierbei um die jüngst novellierte Gasbinnenmarktrichtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff). Dort wird in Artikel 57 bestimmt, dass Gasverteilnetzbetreiber sogenannte Pläne für die Netzstilllegung zu erarbeiten haben. Die Erarbeitung der Pläne muss dabei in Zusammenarbeit mit Betreibern von Wärmenetzbetreibern geschehen. Auch die Entwicklung des Wasserstoffnetzes muss berücksichtigt werden. Ziel ist es, eine Integration der Energiesysteme zu erreichen und dem Rückgang der Erdgasnutzung Rechnung zu tragen. Dieser Artikel muss bis zum 5. August 2026 in deutsches Recht umgesetzt sein, die Zuständigkeit liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Bisher gibt es noch keine politischen Aktivitäten zur Umsetzung dieser Regelung.³

³ Vgl. auch Geordnete Stilllegung von Gasverteilnetzen in Kommunen. Diskussionspapier des Umweltinstitut München zur nationalen Umsetzung des EU-Gaspakets. Stand: Januar 2025. https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2025/01/Diskussionspapier_Stilllegung_Gasnetze.pdf, abgerufen am 15.05.2025.

Politische Diskussionen noch im Anfangsstadium – Lobbys stellen sich auf

Darüber hinaus befindet sich die Diskussion um eine integrierte Lösung zur Stilllegung von Gasnetzen noch in einem Anfangsstadium. Hierbei zeichnet sich eine Bruchlinie ab zwischen der Umwelt- und Naturschutzbewegung auf der einen Seite – wobei hier die Aktivitäten des Umweltinstituts München an vorderster Stelle zu nennen sind – und einer gegenüber dem Markthochlauf optimistischen Lobby von Gasnetzverteilerbetreibern auf der anderen Seite ab. Deren Standpunkte sind in der vom Verband kommunaler Unternehmen (VKU) und des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches (DVGW) koordinierten Initiative „H₂ vor Ort“ organisiert. Die Initiative H₂ vor Ort schlägt vor, den in Artikel 57 der Gasbinnenmarktrichtlinie geforderten Gasnetzstilllegungsplan im Sinne eines *Gasnetzgebietstransformationsplans* (GTP) einzuführen. Hierfür wurde jüngst ein in Zusammenarbeit mit Gasverteilnetzbetreibern erarbeiteter Leitfaden vorgestellt.⁴

Umgang mit überforderten Gebäudeeigentümer:innen

Bei der Debatte um die politische Gestaltung der Gasnetzstilllegung ist es noch vergleichsweise still, doch der europäische Gesetzgeber und die Bundesnetzagentur haben die Notwendigkeit einer Regulierung erkannt. Doch wie auch immer dieser Prozess weiterläuft: eine kalkulatorisch und regulatorisch gelungene Stilllegung des Erdgasnetzes sorgt nicht dafür, dass in allen Gebäuden bezahlbar und erneuerbar geheizt werden kann. Wie aber sieht ein politischer Prozess aus, der dies sicherstellt? Im Folgenden wird dargestellt, welche Herausforderungen bestehen und wie diese, mit der Regierolle der Kommune im Mittelpunkt, gelöst werden können.

Herausforderungen eines integrierten Prozesses zur Sicherstellung umfassender Wärmeversorgung

Im Rahmen des Strukturwandels der Wärmeversorgung stellen sich für die Gebäudeeigentümer:innen, die Gasverteilnetzbetreiber und die Kommune prozessuale, kommunikative, soziale und rechtliche Fragen. Um den Prozess des Übergangs von fossiler zu erneuerbarer Wärmeversorgung überhaupt in Gang bringen zu können, ist hierbei zunächst einmal dringend zu klären, wer überhaupt dafür verantwortlich ist, dass alle Gebäude über eine alternative Wärmeversorgung verfügen, wenn die Gasversorgung eingestellt wird.

Kommunen mehr Prozesskontrolle ermöglichen

Im Moment sind dies die Gebäudeeigentümer:innen. Angesichts der herausragenden Rolle von Kommunen im Prozess der kommunalen Wärmeplanung und der Gasverteilnetzbetreiber im Prozess der Gasnetzstilllegung jedoch ist diese alleinige Verantwortlichkeit mit großen Herausforderungen verbunden. Dies gilt insbesondere in den oben beschriebenen Gebieten in Kommunen, in denen kein Wärmenetz geplant wird. Vieles spricht dafür, dass der Gemeinde hier eine herausragende Rolle zukommt. Diese muss nicht per se in der Endverantwortlichkeit der Sicherstellung einer erneuerbaren Wärmeversorgung von einzelnen Gebäuden liegen. Jedoch liegt es auf der Hand, dass die Kommunen einerseits für mehr Orientierung für Gebäudeeigentümer:innen sorgen müssen, und andererseits mehr Kompetenzen gegenüber den Gasverteilnetzbetreibern an die Hand bekommen müssen, um an Informationen zu kommen und zugleich ungewünschte Szenarien regulatorisch ausschließen zu können.

⁴ Gasnetzgebietstransformationsplan: Wasserstoff über die Gasverteilnetze für alle nutzbar machen. LEITFADEN 2025: Vorbereitung Langfristprognose 2.0 und Art. 56/57 der EU-Gasbinnenmarktrichtlinie. Version 1.0, 13.05.2025.
https://www.h2vorort.de/fileadmin/Redaktion/PDF/GTP_2025_Leitfaden_V_1.0.pdf, abgerufen am 15.05.2025.

Kommune als zentraler Kommunikator

Letztlich geht es hinsichtlich der Orientierungsfunktion von Kommunen um die Sicherstellung der kohärenten und rechtzeitigen Kommunikation gegenüber Gebäudebesitzer:innen und Wohnungswirtschaft, damit diese wissen, was sie wann zu tun haben. Wichtig ist zudem, *wie* und mit welchen Mitteln Bürger:innen informiert und an dem Prozess beteiligt werden, um sicher stellen zu können, dass auch alle Zielgruppen hinreichend informiert werden.

Kommunen mit starken Informationsrechten gegenüber Gasverteilnetzbetreibern ausstatten

Eng verzahnt mit dieser Orientierungsfunktion der Kommunen ist die Ausstattung der Kommunen mit neuen Kompetenzen in der Zusammenarbeit mit Gasverteilnetzbetreibern. Formal gesehen hat die Kommune in vielen kommunalen Stadtwerken das Sagen über das Vorgehen des beim Stadtwerk angesiedelten Gasverteilnetzbetreibers. Tatsächlich ist es realpolitisch oft anders. Stadtwerke spielen erstens eine extrem wichtige kommunale Rolle als Einnahmequelle für die Gemeindefinanzen. Zweitens besitzen sie in ihrer Rolle als Experten für komplexe technische und regulatorische Fragen große Handlungsfreiheit, da nur wenige Vertreter von Kommunalverwaltungen Aussagen wie „das geht technisch nicht“, „das gefährdet den sicheren Betrieb des Netzes etc.“ hinterfragen können. Diese Rolle ist umso ausgeprägter in Kommunen, in denen der Gasverteilnetzbetreiber vollständig in kommunalem Eigentum liegt. Dies alles macht es für Bürgermeister:innen und Klimaschutzmanager:innen schwierig, mit dem Beharrungsvermögen von Gasverteilnetzbetreibern umzugehen.

Die Kommunen müssen deshalb mit starken Rechten hinsichtlich der Einholung von Informationen von den Gasverteilnetzbetreibern ausgestattet werden. Dies bezieht sich nicht nur auf Fahrpläne zum Gasnetzausstieg oder -umbau, sondern auch auf die Preisgestaltung der Gasverteilnetzbetreiber. Denn letztlich kommt der Kommune die Verantwortung für soziale Verwerfungen zu, wenn immer weniger Gebäude über das Gasnetz versorgt werden und für die „letzten“ Haushalte die Netzentgelte immer weiter steigen.

Rechtlichen Rahmen für Wärmewende umfassender gestalten

All diese prozessualen, kommunikativen und sozialen Herausforderungen müssen letztlich in Form eines umfassenden rechtlichen Rahmens für die Wärmewende angegangen werden. Es geht darum zu klären, welche rechtlichen Anpassungen am bestehenden Recht notwendig sind, damit der Gasausstieg gelingt. Hierbei sind viele Fragen zu beachten: Braucht es einen Anschlusszwang des Wärmeversorgers? Wie werden die Netzentgelte gestaltet und reguliert? Wie gestaltet sich die Zukunft der Konzessionsabgabe als Finanzierungsquelle für Kommunen? Wie werden die Gasnetzausstiege in der Gasnetzplanung und allgemeinen Energieinfrastrukturplanung abgebildet?

Fördermittel verstetigen und um zwei neue Aufgabenfelder erweitern: Soziale Härtefälle + gemeinschaftliche Wärmeversorgung)

Weiter steht und fällt der Prozess mit der Verfügbarkeit von Fördermitteln für Kommunen und Bürger:innen. Hier sind neben der Fortführung der bereits etablierten Förderung von energetischer Sanierung und Wärmepumpeneinbau zwei neue Förderbereiche zu nennen: Erstens muss der Blick geschärft werden für mögliche neue Förderinstrumente bei sozialen Härtefällen. Dabei muss auch geklärt werden, wie das Sozialrecht mit der Herausforderung der Wärmewende umgeht. Zweitens ist der bürgerschaftliche und nachbarschaftliche Ansatz zur Finanzierung der Wärmewende konsequent finanziell zu stärken. Hierbei sind sowohl genossenschaftliche Konzepte zur Wärmeversorgung mit mittleren oder kleinen Wärmenetzen zu nennen, aber auch nachbarschaftliche „kalte“ Nahwärme, gemeinsam finanzierte Bohrungen für Erdwärmepumpen oder Einkaufsgemeinschaften für Wärmepumpen und/oder serielle Sanierung zu nennen.

Kommunen für die Grundversorgung mit Wärme aufstellen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Veränderungen sehen wir es als dringend an, im Bereich der individuellen Wärmeversorgung eine neue Zuständigkeit für die Sicherstellung einer bezahlbaren erneuerbaren Heizlösung für alle Bürger:innen zu schaffen. Diese Zuständigkeit kann aus den oben beschriebenen Gründen nicht beim Gasverteilnetzbetreiber angesiedelt werden, da dieser sein Geschäft in aller Regel einschränken oder ganz einstellen wird.

Wegen ihrer Zuständigkeit für die kommunale Wärmeplanung sind die Kommunen hingegen prädestiniert für diese Aufgabe. Die kommunale Verwaltung hat aufgrund ihrer lokalen Verankerung den Überblick, wo im Gemeindegebiet die Stilllegung des Gasnetzes zu Problemen der Bürger:innen führen dürfte. Kommunen sind für lokale Probleme zuständig, ob sie wollen oder nicht. Dies lässt sich nicht nur mit den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten für die öffentliche Gesundheit oder für einen Großteil der Sozialleistungen begründen, sondern schlicht mit der Tatsache, dass im Zweifelsfall Landes- und Bundeshauptstädte weit weg, aber Bürgermeister:innen im Regelfall telefonisch erreichbar sind.

Politische Diskussion vorantreiben

So sinnfällig die kommunale Zuständigkeit bei der Sicherstellung einer bezahlbaren erneuerbaren Wärmeversorgung auch erscheinen mag, so wenig fortgeschritten ist die politische Diskussion dazu. Die Kommunen treffen mit ihrer Wärmeplanung für die Entwicklung der Energieinfrastruktur explizit (Wärmenetz – schnelle Stilllegung des Gasnetzes) oder implizit (Wärmepumpen – langsame, ungeordnete Stilllegung des Gasnetzes) eine Richtungsentscheidung für die Wärmeinfrastruktur. Das ruft nach klaren politischen Weichenstellungen, einem umfassenden Regulierungsrahmen und einer deutlichen Erhöhung der Ressourcen für die Kommunen. Doch die politische Diskussion hierzu ist noch ganz am Anfang, und der Prozess zum Ablauf einer Gasnetzstilllegung ist bisher nur rudimentär entwickelt.

Von europäischen Nachbarn lernen: Niederlande

Wir schlagen vor, den Blick aufs europäische Ausland zu erweitern und zu schauen, wie dort mit den skizzierten Herausforderungen umgegangen wird – schließlich findet hier wie dort die Wärmeversorgung Großteils im Rahmen des europäischen Binnenmarktes für Energie und unter den Vorgaben des Europäischen Rechts, z.B. in Form der Energieeffizienzrichtlinie, statt. Neben Dänemark, welches als Vorreiterland im Ausbau von Wärmenetzen und der Beteiligung genossenschaftlicher Akteure auf dem Markt für erneuerbare Wärme gelten kann, sind insbesondere die Niederlande als Anschauungsbeispiel interessant. Am Beispiel dieses Nachbarlandes soll deshalb im Folgenden herausgearbeitet werden,

Kennzeichen des Ansatzes der Niederlande zur Bewältigung der Wärmewende ist der „buurtaanpak“. Mit dem Fokus auf die Einheit der Nachbarschaft, den „Nachbarschaftsansatz“ also, wird dort bereits seit einigen Jahren versucht, die Riesenaufgabe Wärmewende auf Ebene überschaubarer kommunaler Gebiete anzugehen. Nicht nur der Klimaschutz, sondern auch die umfangreichen Proteste, welche die durch die einheimische Gasförderung verursachten Erdbeben im Nordwesten des Landes hervorgerufen haben, standen hierbei am Beginn des politischen Beschlusses. Die Niederlande sollen im Lauf der nächsten Jahrzehnte – Zieljahr ist derzeit 2050 – eine dekarbonisierte Wärmeversorgung erhalten. Dementsprechend wird nicht nur allgemein von „Wärmewende“, sondern auch handfest-konkret von der „Erdgasfreiheit“ im Wärmesektor gesprochen. Der niederländische Ansatz wird derzeit umfassend überarbeitet und ist ein vielversprechendes Beispiel hierfür, wie die Kommunen als Regisseure im Prozess der Wärmewende positioniert werden können.

Kommunen als Regisseure der Wärmewende

Die niederländischen Gemeinden spielen wie auch in Deutschland bereits heute eine wichtige Rolle beim Übergang zu nachhaltigen Heizungslösungen. Sie bestimmen in einem Planungsprozess, welche nachhaltige Lösung für jedes Stadtviertel am besten geeignet ist. Deshalb arbeitet jede Gemeinde an einem sogenannten Wärmeprogramm, um Schritt für Schritt von Erdgas auf andere Wärmequellen umzustellen. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit Anwohnern, Unternehmen, Wohnungsbaugesellschaften und Netzbetreibern.

Wärmeplan als Grundlage für Zeitplan und Maßnahmen

Ein solcher Plan enthält unter anderem die Strategie und die Planung für die Wärmewende in der Gemeinde, darunter die Frage, welche Stadtteile zuerst an der Reihe sind. In den Plänen müssen die Kommunen deutlich machen, was wo, wie und wann realisierbar ist. Hierzu gehört auch die Kommunikation gegenüber Einwohn:erinnen und Unternehmen. Die Wärmeprogramme müssen bis Ende 2026 vorliegen. Mit dem nationalen Programm für die lokale Wärmewende (Nationaal programma lokale warmtetransitie, NPLW) wurde hierzu ein groß angelegtes flankierendes Bildungs- und Informationsprogramm ins Leben gerufen.

Förderprogramm für Pilot-Stadtteile

Parallel wurde mit dem Programm der „proeftuinen“ (wörtlich „Testfeld“ oder „Versuchsgut“) ein großes Förderprogramm aufgelegt, in dem seit 2018 Gemeinden finanzielle Mittel erhalten, um insgesamt 66 Pilot-Stadtteile vom Erdgas unabhängig zu machen. Die geförderten Gebiete entscheiden selbst, wie sie dies umsetzen, und lernen so, welche Vorgehensweise am besten geeignet ist. Dafür stehen rund 380 Millionen Euro zur Verfügung.

Erweiterung der Kompetenzen der Kommunen geplant

Während diese Elemente einer umfassenden Politik für die Wärmewende auch in Deutschland bereits ganz oder in Ansätzen etabliert sind, ist derzeit mit der Einführung mehrerer Gesetze und Regelungen die Entstehung eines ganz neuen, umfassenden Regulierungs- und Unterstützungsrahmes zur Wärmewende zu beobachten. Diese Entwicklungen, zu denen ein Gesetz zu kommunalen Instrumenten in der Wärmewende („wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie“) sowie ein Gesetz über kollektive Wärmeversorgung („wet collectieve warmte“) gehören, sollen im Folgenden kurz beschrieben werden.

Auf den Weg gebracht wurde das Paket durch das hinsichtlich Klima- und Umweltpolitik linksliberal neigende Kabinett Rutte IV unter Federführung des Ministers für Klima und Energie Rob Jetten. Das Gesetzespaket, das auch und gerade von begleitenden Durchführungsverordnungen abhängt, hat das derzeit regierende rechtsnationale Kabinett Schoof „überlebt“. Das Gesetz über kollektive Wärmeversorgung („wet collectieve warmte“) wurde im Juli in der zweiten Kammer des Parlaments angenommen und ist nun in der ersten Parlamentskammer in Behandlung, wo aller Erwartung nach eine Mehrheit als sicher gelten kann. Das Gesetz zu kommunalen Instrumenten in der Wärmewende ist von beiden Parlamentskammern beschlossen. Entscheidend bei seiner Einführung wird eine Verordnung sein, die noch in Bearbeitung ist. Obwohl für beide Gesetze das ursprünglich geplante Datum des Inkrafttretens zum 01.01.2026 wohl nicht eingehalten werden kann, besteht eine große Chance, dass das Gesetzespaket innerhalb des Jahres 2026 vollständig in Kraft tritt.

Kommunen sollen Wärmewendeggebiete verbindlich ausweisen dürfen, inkl. Gasnetzstilllegung

Grundelement des geplanten Gesetzes zu kommunalen Instrumenten in der Wärmewende ist, dass die Kommunen fortan zur Ausweisung von verschiedenen „Wärmewendegebieten“ in ihrer Raumplanung befugt werden. Dies bietet Gemeinden die Möglichkeit, Gebiete raumplanerisch innerhalb ihres kommunalen Gebiets auszuweisen, die mithilfe von Wärmenetzen oder anderen geeigneten Lösungen auf

eine nachhaltige Wärmeversorgung umgestellt werden. Hier wird also nicht wie bei der deutschen kommunalen Wärmeplanung lediglich eine rechtlich nicht bindende Einteilung der Gemeindegebiete vorgenommen. Die Einteilung wird raumplanerisch verankert, und noch wichtiger: die Kommunen werden dazu befugt, den Transport von Erdgas in bestimmten Gebieten langfristig zu untersagen. Hierzu werden Teile des Gesetzes zur Raumplanung und des aktuellen Gasgesetzes geändert. Das geplante Gesetz soll durch eine Durchführungsbestimmung ergänzt werden, der wichtige Teile des Gesetzes konkretisiert. Durch das *Gesetz zu kommunalen Instrumenten in der Wärmewende* wird also ganz deutlich der Primat der Wärmeplanung über den Gasverteilnetzbetrieb verankert.

Kommunen sollen Hoheit über Wärmenetze erhalten

Ergänzt wird das *Gesetz zu kommunalen Instrumenten in der Wärmewende* durch das zeitgleich auf den Weg gebrachte *Gesetz zur kollektiven Wärmeversorgung* („Wet collectieve warmte“). Ausgangspunkt des Gesetzes ist es, dass den Gemeinden die Kontrolle über die zukünftig zu bauende netzgebundene Wärmelieferung in den Kommunen zugesprochen wird. So darf niemand in einer Gemeinde Wärme liefern und transportieren, es sei denn, die Gemeinde hat dies ausdrücklich genehmigt. Diese Genehmigung kann durch die Benennung eines Wärmeunternehmens geregelt werden, das die ausschließliche Befugnis und Pflicht erhält, erneuerbare Wärme innerhalb einer sogenannten Wärmeparzelle zu transportieren und zu liefern. Das Gesetz schreibt weiter vor, dass die benannten Wärmeunternehmen zu mehr als 50% in öffentlicher Hand sein müssen. Gibt es während der sogenannten Einführungsphase von 7 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes kein Unternehmen mit einer öffentlichen Mehrheitsbeteiligung, wird es möglich, ein privates Unternehmen zu benennen. Für kleine Wärmesysteme mit maximal 1.500 Anschlüssen gelten etwas flexiblere Regeln.

Gemeinschaftliche Wärmenetze sollen gestärkt werden

Weiter wird im Gesetz zur kollektiven Wärmeversorgung explizit und mit zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen versehen die Möglichkeit für Energiegemeinschaften – also bspw. genossenschaftliche Akteure – eröffnet, als Betreiber eines Wärmenetzes aufzutreten. Im Fokus der Unterstützungsmaßnahmen stehen Elemente zur Erleichterung der Finanzierung in Form eines Garantiefonds und Maßnahmen zur Bereitstellung von Eigenkapital. Zudem müssen Kommunen beim Zuschnitt der Wärmeparzellen darauf achten, dass bestehende Bewohnerinitiativen, aus denen sich Energiegemeinschaften entwickeln könnten, einbezogen werden. Weiter wird die Möglichkeit geprüft, die Zusammenarbeit von Energiegemeinschaften und Kommunen in einigen Punkten zu erleichtern, indem dann weniger scharfe Anforderungen an den Beteiligungsumfang der Gemeinde an einem Wärmenetz gestellt werden.⁵

Das Gesetz zur kollektiven Wärmeversorgung führt überdies neue Vorschriften in Bezug auf die Regulierung der Wärmepreise ein. Derzeit sind die Kosten für die Wärme- und Kälteversorgung an die Gaspreise gekoppelt. Diese Kopplung wird schrittweise aufgegeben und auf einen kostenbasierten Tarif umgestellt.

⁵ Vgl. hierzu insbs. <https://klimaatweb.nl/nieuws/warmtegemeenschappen-stevige-positie-in-nieuwe-wet/>, abgerufen am 27. August 2025.

Fazit – Lücke „Individuelle Gebiete“ in der kommunalen Wärmeplanung schnell schließen

In der Gesamtschau der in den Niederlanden geplanten Regelungen ergibt sich ein eindrucksvolles Beispiel, was bei gesetzgeberischem Willen möglich ist, um einen umfassenden Regulierungs- und Unterstützungsrahmen für eine sozial gerechte Transformation der Wärmeversorgung zu schaffen.

Wir plädieren daher auch in Deutschland für einen strukturierten Prozess, um die kommunale Wärmeplanung auch in den „individuelle Lösungen“-Gebieten sozialverträglich und schnell umzusetzen. Hier sind neben prozessualen und kommunikativen Fragen vor allem umfassende und systematische Rechtsänderungen notwendig, um Rollenklarheit für alle Beteiligten zu schaffen. Vor allem den Kommunen sollten hierbei neue Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Rechte zukommen, die sich unter dem Sammelbegriff der „Grundversorgung“ mit Wärme zusammenfassen lassen. Wichtig sind zudem kohärente Angebote für Fördermechanismen. Die beschriebenen Ansätze zur Umsetzung der Wärmewende im Nachbarland Niederlande sollten Anlass für eine umfassende politische und gesellschaftliche Diskussion sein.