

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bündnis Wärmewende Frankfurt
Frankenallee 106
60326 Frankfurt am Main

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit ¹ (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

05.09.2026
00284/26 /L /vg/vg
Mitarbeiterin: Birgit Westphal
Durchwahl: 040-278494-21
E-Mail: westphal@rae-guenther.de

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

– zur Rechtmäßigkeit des Endbericht „Erstellung der kommunalen Wärmeplanung für die Stadt Frankfurt am Main“ (März 2026) –

Im Auftrag des:

Bündnis Wärmewende Frankfurt (FFM)

Erstellt durch:

die Rechtsanwälte Victor Görlich und Dr. Dirk Legler (RAe Guenther),
unter Mitwirkung von Ruben Eras

Jede urheberrechtliche Nutzung ist grundsätzlich untersagt, insbesondere mit, für oder in KI-Systemen oder KI-Modellen. Die Nutzung zum Text-und-Data-Mining nach § 44b Abs. 3 UrhG wird vorbehalten.

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Inhalt

A.	Abstract / Gesamtbefund	3
B.	Ausgangspunkt und Prüfauftrag	4
C.	Rechtmäßigkeit des Wärmeplans Frankfurt a. M.	5
I.	Prüfungsmaßstab	5
1.	Bundesrecht – WPG	6
2.	Landesrecht	6
3.	Allgemeines Verwaltungsrecht	6
4.	Analoge Heranziehung des Bauleitplanungsrechts	6
5.	Höherrangiges Recht als Auslegungs- und Gewichtungsmäßigstab	7
6.	Kontrolldichte – Planungsermessen und seine rechtlichen Grenzen	7
II.	Formelle Rechtmäßigkeit	8
1.	Zuständigkeit, §§ 12, 13 WPG i. V. m. § 13 HEG	8
2.	Verfahrensschritte	9
3.	Beteiligung, § 7 WPG	9
4.	Rechtsform	11
5.	Veröffentlichung und Bekanntgabe	11
6.	Zwischenergebnis	11
III.	Materielle Rechtmäßigkeit	12
1.	Zwingendes Fachrecht: Mindestinhalte, §§ 15–20 WPG	12
2.	Sonstige absolute Abwägungsschranken	19
3.	Abwägungs- und Begründungsfehler	20
4.	Einbeziehung der mittelbaren Bindungswirkung von Wärmeplänen	29
IV.	Ergebnis zur Rechtmäßigkeit	29
D.	Fehlerfolgen (Beachtlichkeit)	30
E.	Gesamtergebnis und aufsichtsrechtliche Konsequenzen	30
I.	Gesamtbefund	30
II.	Mögliche Aufsichtsrechtliche Maßnahmen	31

A. Abstract / Gesamtbefund

Der Wärmeplan Frankfurt am Main ist rechtswidrig. Er sollte noch vor Beschlussfassung nachgebessert werden.

Die Auswahl des maßgeblichen Zielszenarios – die Entscheidung, die das gesamte Zielbild 2045 und damit die Einteilung des Stadtgebiets determiniert – ist abwägungs- und begründungsfehlerhaft zustande gekommen. Eine objektive Gegenüberstellung der drei Szenarien hat nicht stattgefunden. Die Planbegründung ist von vornherein auf Szenario 2 ausgerichtet. Damit fehlt dem Plan das, was § 17 Abs. 2 S. 3, 4 WPG verlangt: der ergebnisoffene Vergleich zielkonformer Szenarien und die Darlegung der Auswahlgründe.

Die wesentlichen Fehler im Überblick:

- *Keine ergebnisoffene Szenarienauswahl.* Sämtliche Inputparameter werden für Szenario 2 entwickelt; die Alternativen erscheinen partiell nur als Abweichung hiervon – etwa für Szenario 1 nur in Gestalt von drei kostensteigernden Aufschlägen. Der ausschlaggebende Kostenabstand ist letztlich keine objektive Berechnung struktureller Unterschiede, sondern Folge gesetzter Annahmen, die nicht hinreichend begründet sind.
- *Methodischer Fehler.* Für alle drei Szenarien wird derselbe Dekarbonisierungspfad der Fernwärme unterstellt – auch für Szenario 1, das definitionsgemäß bereits 2035 Klimaneutralität voraussetzt. Die dort ausgewiesenen kumulierten Emissionen sind systematisch zu hoch angesetzt.
- *Untergewichtung von Klima- und Effizienzbelangen.* Der Effizienzvorrang (Art. 3 EED, § 21 WPG) wird nicht hinreichend einbezogen; vermiedene CO₂- und Klimafolgekosten bleiben unberücksichtigt, obwohl der Plan den CO₂-Preis auf der Kostenseite ansetzt. Höhere Effizienz wirkt im Ergebnis in der Bewertungs-Matrix in drei von sechs Kriterien negativ.
- *Übergewichtung der Kostenbelange.* Fernwärmemischpreis und Netzentgelte werden in den jeweiligen Szenarien ungleich behandelt, das Kostenkriterium ist durch überschneidende Kategorien doppelt gewichtet, der Vergleichsmaßstab wechselt, und die Bewertungsstufen „-/0/+“ in der Bewertungsmatrix sind auf keinen mitgeteilten Maßstab zurückführbar. Der Risikobegriff erfasst allein die Risiken beschleunigten, nicht die des verzögerten Handelns. Auch wird der Nutzen einer beschleunigten Gebäudesanierung im Verhältnis zu ihren Kosten falsch bewertet.
- *Selbstbindung nicht abgewogen.* Der Beschluss „Klimaneutrales Frankfurt 2035“ wird als „ehrgeiziges Klimaziel“ benannt, dann aber mit einem undifferenzierten Hinweis auf bundesrechtliche Verschränkungen

weggewogen. Mit den tatsächlichen Vor- und Nachteilen einer beschleunigten Dekarbonisierung setzt sich der Plan nicht konkret genug auseinander

- Es bestehen *Begründungsdefizite nach § 17 Abs. 2 S. 4 WPG* (ungleiche Untersuchungstiefe, nicht überprüfbare Kostenaussagen) und zu § 21 WPG (keine eigenständige Kosten-Nutzen-Analyse der Effizienzmaßnahmen); überdies ist eine Berücksichtigung der mittelbaren Außenwirkung des Wärmeplans nicht erfolgt.

Die Fehler betreffen überwiegend gerade die beiden Kriterien, auf die der Plan seine Auswahl ausdrücklich stützt – Gesamtkosten und Umsetzungsrisiko – und sind damit ergebnisrelevant. Da das WPG kein Fehlerfolgenregime kennt, das minder gewichtige Verstöße für unbeachtlich erklärt, droht die Unwirksamkeit des Plans insgesamt. Weil wärmeplanerische Ausweisungen in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, würde ein rechtsfehlerhafter Plan zudem auch Folgeabwägungen betreffen.

Rechtlich erforderlich sind deshalb: Erneute Ermittlungen der offengelassenen Potenziale und Belange, sowie eine nach einheitlichem Maßstab durchgerechnete Szenarien-Betrachtung. Ein aufsichtsrechtliches (unverzögliches) Nachbesserungsverlangen nach §§ 135, 137, 138 HGO ist deshalb geboten – das Begründungsdefizit nach § 17 Abs. 2 S. 4 WPG lässt sich ohne jede Bewertung fachlicher Annahmen feststellen.

B. Ausgangspunkt und Prüfauftrag

Der Gegenstand dieser gutachterlichen Stellungnahme ist der Endbericht der „Erstellung der kommunalen Wärmeplanung für die Stadt Frankfurt am Main“, Stand März 2026¹, also das Fachgutachten, das als Entwurf vom 7. April bis 17. Mai 2026 offengelegt wurde und voraussichtlich am 1. Oktober von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen werden soll.

Das Fachgutachten wurde von der Stadt Frankfurt am Main (Klimareferat 79A) auf Grundlage des Wärmeplanungsgesetzes (WPG, insb. §§ 4, 13, 21, 23) und des Hessischen Energiegesetzes (HEG) bei der Mainova AG und Fraunhofer Ifam in Auftrag gegeben. Der Bericht analysiert Bestand und Potenziale des Frankfurter Wärmesektors und leitet daraus ein Zielbild für 2045 ab. Aus drei Zielszenarien wählt er Szenario 2 mit einer mittleren Sanierungsrate, wodurch das städtische Klimaneutralitätsziel 2035² planerisch nicht länger verfolgt wird.

¹ Unter Einbeziehung der im Magistrat abgestimmten Änderungen des Entwurfs.

² § 1650 der Stadtverordnetenversammlung vom 12.05.2022, konkretisiert durch: § 4688 vom 02.05.2024, „Klimastadt Frankfurt: Gemeinsam für ein klimaneutrales und lebenswertes Frankfurt“.

Vor diesem Hintergrund hat das Bündnis Wärmewende Frankfurt diese gutachterliche Stellungnahme zur Überprüfung des in der Berichtsbegründung dargelegten Abwägungsvorgangs in Auftrag gegeben. Der Schwerpunkt des Prüfauftrags lag mithin auf der Szenarienauswahl i. S. d. § 17 Abs. 2 WPG.

Der Endbericht der kommunalen Wärmeplanung für die Stadt Frankfurt am Main (nachfolgend auch nur „Wärmeplan“) war auftragsgemäß auf Rechtsfehler und in erster Linie auf Abwägungsdefizite und deren rechtliche Erheblichkeit zu untersuchen.

Es war dementsprechend eine zweistufige Prüfung vorzunehmen, bei welcher der Wärmeplan zunächst auf seine Rechtmäßigkeit (C.) und sodann auf seine Rechtswirksamkeit (D.) untersucht wurde.

Bei dem Wärmeplan handelt es sich zwar nicht um eine Rechtsnorm im engeren Sinne (der Wärmeplan hat für sich keine unmittelbare Außenwirkung), indes misst die Rechtsordnung Wärmeplänen mittelbare Rechtswirkungen zu:

So sind wärmeplanerische Ausweisungen etwa in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen (§§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g, Abs. 5 Satz 2 BauGB und § 27 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 26 Abs. 1 WPG); ein gänzliches Abweichen von einem Wärmeplan ist regelmäßig nicht abwägungsgerecht, weil der Plan eine besonders verlässliche Investitionsgrundlage bietet.³ Ein rechtsfehlerhafter Plan infiziert dann die bauleitplanerische Folgeabwägung, was erhebliche Wirkungen auf Dritte entfalten kann, wenn die Nichtigkeit von Bauleitplänen, die sich auf den Wärmeplan beziehen, gerichtlich festgestellt wird.

Schon auf Grund dieser mittelbaren Außenwirkung von Wärmeplänen ist deren sorgfältige Rechtskontrolle geboten.

C. Rechtmäßigkeit des Wärmeplans Frankfurt a. M.

Nachfolgend wird der Wärmeplan Frankfurt a. M. in seiner derzeitigen Fassung auf Rechtsfehler untersucht.

I. Prüfungsmaßstab

Grundsätzlich gilt, dass jede hoheitliche Planung rechtlichen Bindungen unterliegt. Teils unmittelbar aus dem zur Planung ermächtigenden Gesetz, teils aus

³ Baars/Lückemeier, BauR 2024, 446 [455], zit. bei Marschall, KlimR 2024, 107 [108].

allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen.⁴ Auch bei nur punktuell geregelten Planungstypen gelten ungeschriebene Anforderungen.⁵ Auch verfahrensrechtliche Lücken im jeweiligen Fachrecht können und müssen durch kommunalverfassungsrechtliche Vorschriften geschlossen werden.

1. Bundesrecht – WPG

Den fachrechtlichen Maßstab bildet das Wärmeplanungsgesetz. Maßgeblich sind die Zielbestimmung des § 1 WPG, die Regelungen zu Wirkungen und Grundsätzen der Wärmeplanung in §§ 4, 21 WPG, die Verfahrensvorschriften der §§ 7, 13, 14, 23 WPG sowie die Mindestinhalte nach §§ 15 bis 20 WPG i. V. m. Anlage 2.

2. Landesrecht

Daneben gelten auf landesrechtlicher Ebene insbesondere § 13 HEG und die Hessische Wärmeplanungsverordnung vom 12.11.2025, insbesondere deren § 3 Abs. 2. Für die kommunale Beschlussfassung gelten ferner §§ 135, 137, 138 HGO sowie die allgemeinen Verfahrensvorgaben der HGO für Beratung und Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung.

3. Allgemeines Verwaltungsrecht

Unabhängig vom Fachrecht unterliegt der Wärmeplan dem Abwägungs- und Begründungsgebot, der Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Gebot der Widerspruchsfreiheit. Das Abwägungsgebot ist Element des Rechtsstaatsprinzips; es steht nicht zur Disposition des Gesetzgebers und gilt auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung.⁶ Dass das WPG keine dem § 1 Abs. 7 BauGB entsprechende Vorschrift kennt, steht seiner Geltung für den Wärmeplan daher nicht entgegen.

4. Analoge Heranziehung des Bauleitplanungsrechts

Wärmeplanung und Bauleitplanung sind als gesamträumliche, szenarienbasierte Abwägungsplanung strukturähnlich. Das WPG weist zur Abwägungsdogmatik und zu den Fehlerfolgen aber eine Regelungslücke auf, sodass hier auf allgemeine Grundsätze der Bauleitplanung zurückgegriffen werden muss. Für die Analogie der jeweiligen Vorschriften des BauGB spricht auch die normative Verzahnung beider Regime, wie sie in § 27 Abs. 3 Nr. 1 und 2 WPG, § 1 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 Nr. 7 lit. g, Nr. 11 BauGB sowie Anlage 1 Nr. 11 WPG zum Ausdruck kommt.⁷

⁴ BVerwG, 07.07.1978 – IV C 79.76 = BVerwGE 56, 110.

⁵ Wie etwa bei der Lärmaktionsplanung: VGH BW 17.07.2018 – 10 S 2449/17; OVG NRW 18.08.2022 – 8 B 661/22

⁶ Köck, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 124.

⁷ Marschall, KlimR 2024, 107 (108); Wagner, UPR 2024, 88 (94); Benz/Boinski, ZUR 2023, 330 (333).

Die Abwägungsfehlerlehre gilt dabei als allgemeiner Maßstab. Das BauGB dient insoweit lediglich der Konkretisierung, nicht als Geltungsgrund. Die Analogie begrenzt sich deshalb im Wesentlichen auf die Fehlerlehre und gilt nicht ohne Weiteres für das Fehlerfolgenregime (dazu unter D.).

Analog gelten nach hier vertretener Auffassung insbesondere die Regelungen zur Planerfordernis⁸ und zum Abwägungsgebot⁹; Bauplanungs- und Raumordnungsrecht wirken überdies als zwingende Fachrechtsschranke¹⁰.

Heranzuziehen sind also z. B. § 1 Abs. 3 BauGB (Erforderlichkeit), § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 7 lit. a, f, i, Nr. 11 sowie § 1a Abs. 5 BauGB (Klimabelange), § 1 Abs. 7 BauGB (Abwägung) und § 2a, § 9 Abs. 8 BauGB (Begründung).

Nicht übertragbar sind demgegenüber §§ 214, 215 BauGB (Fehlerfolgen, dazu unter D.I).

5. Höherrangiges Recht als Auslegungs- und Gewichtungmaßstab

Weiterhin gelten als Auslegungs- und Gewichtungmaßstab Art. 20a GG sowie die unionsrechtlichen Vorgaben der EED und der RED III (Einzelheiten dazu unter C.III.3.a, b).

6. Kontrolldichte – Planungsermessen und seine rechtlichen Grenzen

Die Grenzen des Ermessensspielraums des Planungsgebers bestimmen sich allgemein nach einer Je-desto-Formel:

Je stärker der Plan oder die in ihm vorgesehenen Maßnahmen in Rechte Dritter eingreifen oder höherrangige Belange berühren, desto gewissenhafter sind die Eingriffsfolgen zu ermitteln, zu bewerten und gegen das Umsetzungsziel abzuwägen.¹¹ Umgekehrt bestehen bei bloßen Orientierungs- oder Eignungsgebietsausweisungen ohne Steuerungswirkung nur relativ geringe Abwägungsanforderungen.

Überschritten sind die Grenzen des Planungsermessens jedenfalls stets bei einem Widerspruch zu höherrangigem Recht, insbesondere zu den Geboten der Verhältnismäßigkeit und der Bestimmtheit.

⁸ Vgl. dazu auch: Rechtsgutachten zur „Berücksichtigung kommunaler Wärmepläne bei der Aufstellung von Förderprogrammen vom 29.12.2022, S. 20 mit Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 – 4 VR 5/14; BVerwG, Urt. v. 22.01.1993 – 8 C 46/91.

⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66; BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50.72 („Flachglas“).

¹⁰ So auch: Rechtsgutachten zur „Berücksichtigung kommunaler Wärmepläne bei der Aufstellung von Förderprogrammen vom 29.12.2022, S. 22.

¹¹ Vgl. nur: BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – Az. IV C 105.66 (BVerwGE 38, 152); BVerwG, Urteil vom 16.06.2011 – 4 CN 1.10 (BVerwGE 140, 41).

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Nachfolgend werden die formellen Rechtmäßigkeitsanforderungen auftragsgemäß nur summarisch dargestellt. Fraglich erscheint hier in erster Linie, ob der Wärmeplan Frankfurt die Vorgaben zur Beteiligung (§ 7 WPG) hinreichend beachtet hat. Im Übrigen sind keine offensichtlichen Verfahrensfehler ersichtlich.

1. Zuständigkeit, §§ 12, 13 WPG i. V. m. § 13 HEG

Offensichtliche Verstöße gegen die Zuständigkeitsvorgaben sind hier nicht ersichtlich:

a) Die Stadt Frankfurt am Main (Dezernat für Klima, Umwelt und Frauen) ist planungsverantwortliche Stelle. Die Planungspflicht folgt aus § 4 Abs. 2 WPG und § 13 HEG; die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist zugleich Ausübung der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 137 HV gewährleisteten Selbstverwaltung. Bedenken gegen diese Verbandszuständigkeit bestehen nicht.

b) Nach § 13 Abs. 5 WPG wird der Wärmeplan durch das nach Maßgabe des Landesrechts zuständige Gremium beschlossen. Das ist in Hessen die Stadtverordnetenversammlung; ein Geschäft der laufenden Verwaltung liegt angesichts der finanziellen Größenordnung (rund 14 Mrd. Euro Umsetzungskosten bis 2045) und der strategischen Tragweite ersichtlich nicht vor.

Der Zuständigkeitsvorbehalt erfasst nicht nur den Schlussbeschluss, sondern auch weichenstellende Verfahrensentscheidungen. Hier war zu prüfen, auf welcher Grundlage die Auswahl des maßgeblichen Zielszenarios erfolgt ist. Diese Auswahl determiniert das gesamte Zielbild 2045 und damit die Einteilung des Stadtgebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete. Sie ist im hier geprüften Fachgutachten (WP S. 131 ff.) durch das Gutachterkonsortium getroffen und der Stadtverordnetenversammlung erst im Ergebnis vorgelegt worden. Dass der Planungsträger sich fachlicher Zuarbeit bedient, ist zunächst unbedenklich; unzulässig wäre es nur, die Abwägungsentscheidung selbst zu delegieren.

c) § 13 Abs. 5 WPG verlangt einen Beschluss, nicht eine bloße Kenntnisnahme. Eine Beschlussfassung, die sich darauf beschränkt, den Plan „zur Kenntnis“ zu nehmen, genügt den gesetzlichen Anforderungen nicht. Der Beschlussvorschlag der Magistratsvorlage M 109/2026 vom 03.08.2026 differenziert insoweit: Während Ziffer 4 ausdrücklich bestimmt, dass die kommunale Wärmeplanung „beschlossen“ wird, sind die Ziffern 1 bis 3 sowie 5 bis 7 als bloße Kenntnisnahmen gefasst. Der Beschlussgegenstand nach Ziffer 4 dürfte also den Anforderungen des § 13 Abs. 5 WPG genügen.

2. Verfahrensschritte

Das Verfahren zur Erstellung des Wärmeplans ist hier dem in § 13 WPG vorgezeichneten Ablauf gefolgt:

- Durchführungsbeschluss (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 WPG),
- Eignungsprüfung (§ 14 WPG),
- Bestands- und Potenzialanalyse auf Grundlage der Datenerhebung nach §§ 9 bis 11 WPG, Erstellung des Entwurfs (§ 13 Abs. 3 WPG),
- Offenlegung und Möglichkeit der Stellungnahme (§ 13 Abs. 4 WPG) sowie
- Beschlussfassung und Veröffentlichung im Internet (§ 13 Abs. 5 WPG).

Diese Schritte sind ausweislich der Verfahrensunterlagen formal durchlaufen worden. Auch sind offensichtliche (formale) Verstöße gegen kommunalverfassungsrechtliche Verfahrensvorgaben oder Ordnungsvorschriften nicht ersichtlich.

3. Beteiligung, § 7 WPG

Nach § 7 Abs. 1 WPG muss die planungsverantwortliche Stelle nach Maßgabe des § 13 WPG die Öffentlichkeit sowie die berührten Behörden und Träger öffentlicher Belange beteiligen; nach § 7 Abs. 2 WPG sind Netzbetreiber und weitere Beteiligte frühzeitig und fortlaufend einzubeziehen. § 13 Abs. 4 WPG gewährt eine Einsichtnahme- und Stellungnahmefrist von mindestens einem Monat, mindestens jedoch 30 Tagen.

Entscheidend ist, dass § 7 WPG nicht bei der Eröffnung der Beteiligung stehenbleibt. Die Vorschrift verpflichtet die planungsverantwortliche Stelle zur Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen und zur Berücksichtigung des Prüfungsergebnisses. Maßstab ist die dokumentierte inhaltliche Auseinandersetzung. Weder das Ausbleiben einer Antwort noch eine Antwort, die den sachlichen Kern der Einwendung nicht aufgreift, genügt dieser Pflicht.

a) Frist

Die Offenlegung ist ausweislich der Magistratsvorlage im Zeitraum vom 07.04.2026 bis zum 17.05.2026 durchgeführt worden. Die Frist des § 13 Abs. 4 WPG wäre damit gewahrt. Allerdings hat die Stadt in ihren Veröffentlichungen zur Offenlage den 07.05.2026 als Ende der Stellungnahmefrist benannt. Sollte die tatsächlich kommunizierte Frist am 07.05.2026 geendet haben, wäre die Mindestfrist zwar rechnerisch noch eingehalten, die Fristangabe aber uneinheitlich und damit geeignet, Beteiligte von der Abgabe einer Stellungnahme abzuhalten. Eine nähere Prüfung dieses Vorgangs soll hier aber dahinstehen.

b) Verletzung der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht

Indes hat die planungsverantwortliche Stelle ihre materielle Beteiligungspflicht verletzt.

Der „Begleitende Bericht zur kommunalen Wärmeplanung“ („Stellungnahmen aus der Stadtgesellschaft“, im Folgenden nur „Begleitender Bericht“) behandelt erhebliche Einwendungen zu Kapitel 5 (Zielszenarien) nicht inhaltlich, sondern dokumentiert lediglich deren Kenntnisnahme.

Im Einzelnen:

(1) Verweigerter Offenlegung der Datengrundlagen

Die Einwender haben wiederholt um Offenlegung der Quellen und Datengrundlagen zu Abbildung 79 (WP S. 126) gebeten, weil es nicht plausibel erscheint, dass ein um mehr als 100 % kürzerer Emissionszeitraum lediglich zu 21 bzw. 15 % geringeren Gesamtemissionen führen soll. Die Antwort (Begleitender Bericht, S. 32) wiederholt allein das Ergebnis, wonach die Unterschiede zwischen einem frühen und einem späteren Zieljahr geringer ausfielen, als reine Budgetrechnungen erwarten ließen. Die Datengrundlage bleibt ungenannt. Ebenso unplausibel und ungenannt ist die Datengrundlage für das Bewertungskriterium „Endenergieeinsatz“.

Damit ist nicht nur die Berücksichtigungspflicht verletzt. Vielmehr ist so der angestrebte Erkenntnisgewinn, den die Beteiligung auch erbringen soll, unmöglich. Dasselbe gilt für die bisher unbeantworteten Einwendungen.¹²

(2) Keine inhaltliche Auseinandersetzung

Soweit der Begleitende Bericht auf Einwendungen eingeht, beschränkt er sich teilweise auf die Ankündigung, den jeweiligen Gesichtspunkt künftig transparenter darzustellen. So heißt es zur Kritik an der Bewertung der Sanierungskosten, man werde in der Fortschreibung prüfen, wie der langfristige Nutzen höherer Effizienz gegenüber den Investitionskosten deutlicher abgebildet werden könne (Begleitender Bericht, S. 31); zu den Klimafolgekosten wird eine „ergänzende Ausweisung“ als „hilfreich“ bezeichnet (Begleitender Bericht, S. 34).

¹² Insb. zur: Doppelgewichtung derselben Kostenrechnung über die Bewertungskriterien 3 und 4; Vernachlässigung geopolitischer Risiken fossiler Energieträger bei der Bewertung der Versorgungssicherheit; Nichtberücksichtigung klimapolitischer Risiken beim Kriterium Umsetzungsrisiken; die Übergewichtung von Gesamtkosten und Umsetzungsrisiken in der finalen Abwägung (WP S. 132); die Unvereinbarkeit der Bewertungsmatrix mit dem unionsrechtlichen Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“; sowie die fehlende Angabe zum Anteil erneuerbarer Energien und unvermeidbarer Abwärme an den Wärmenetzen zum 01.01.2030 (vgl. § 2 Abs. 1 WPG).

Bei näherer Betrachtung hat aber nahezu keine der 224 Teilstellungnahmen zu einer Änderung des Zielbilds und keine zu einer Änderung der Bewertungsmatrix geführt (WP S. 131, Tabelle 19). Konsequenterweise wird der Beteiligungsbericht nach Ziffer 5 des Beschlussvorschlags auch nur „zur Kenntnis genommen“.

(3) Widersprüche

Die Zusage, den langfristigen Nutzen höherer Effizienz künftig deutlicher gegenüber den Investitionskosten abzubilden, enthält das Eingeständnis, dass dieser Nutzen gegenwärtig unzureichend berücksichtigt ist. Dasselbe gilt für die Anerkennung, eine Ausweisung der volkswirtschaftlichen Klimafolgekosten sei zur umfassenderen Einordnung der Szenarien „hilfreich“. Beides sind bewertungsrelevante Gesichtspunkte, keine Darstellungsfragen. Wer sie als defizitär erkennt und gleichwohl an der auf ihrer Grundlage getroffenen Szenarienauswahl ohne weitere Auseinandersetzung festhält, verletzt die Berücksichtigungspflicht in einer Weise, die sich schon aus den Verfahrensunterlagen belegen lässt.

c) Rechtsfolge

Das dargelegte Beteiligungsdefizit erschöpft sich hier nicht in einem einfachen Verfahrensverstoß. Weil die Beteiligung zugleich der Sachverhaltsermittlung dienen soll, kann ein entsprechender Verstoß – wie hier – als Ermittlungs- und Abwägungsdefizit auf die materielle Rechtmäßigkeit durchgreifen (vgl. dazu auch C.III.3.f.).

4. Rechtsform

Weder das WPG noch die HessWPVO ordnen für den Wärmeplan eine bestimmte Rechtsform an. Rechtsfehler sind insoweit nicht ersichtlich.

5. Veröffentlichung und Bekanntgabe

Nach § 13 Abs. 5 WPG ist der Wärmeplan nach dem Beschluss im Internet zu veröffentlichen. Auch insoweit sind offensichtliche Verfahrensfehler hier nicht ersichtlich.

6. Zwischenergebnis

Die Stadt hat hier als planungsverantwortliche Stelle ihre Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht aus § 7 WPG verletzt. Erhebliche Einwendungen sind teils unbeantwortet gelassen, teils lediglich mit der Zusage künftiger transparenterer Darstellung beschieden worden.

Der Sache nach sind Einwendungen mithin teilweise nicht behandelt worden. Dieser Fehler wirkt sich als Ermittlungs- und Abwägungsdefizit auf die materielle Rechtmäßigkeit des Wärmeplans insgesamt aus (dazu sogleich).

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Die materielle Rechtmäßigkeit des Wärmeplans richtet sich grundsätzlich nach dem im Fachplanungsrecht üblichen Prüfungsaufbau:

1. Planrechtfertigung,
2. kein Verstoß gegen zwingendes Fachrecht (absolute Planungsschranken außerhalb der Abwägung, die im Wege der Abwägung nicht überwunden werden können),
3. Gebot gerechter Abwägung.

Für die kommunale Wärmeplanung ist diese Systematik allerdings zu modifizieren. Erstens besteht eine gesetzliche Planungspflicht (§ 4 Abs. 1 WPG; für Hessen bereits zuvor § 13 HEG, vgl. WP S. 2 f.). Die Planrechtfertigung ist damit dem Grunde nach positiv vorentschieden; ihr verbleibt praktische Bedeutung allein in Gestalt des Vollziehbarkeitsgebots. Zweitens bestimmt § 23 Abs. 4 WPG, dass der Wärmeplan keine rechtliche Außenwirkung hat und keine einklagbaren Rechte oder Pflichten begründet. Der Wärmeplan ist damit ein rein verwaltungsinternes bzw. informatorisches Planungsinstrument. Daraus folgt:

Ein unmittelbarer verwaltungsgerichtlicher Angriff gegen den Wärmeplan selbst (Anfechtungs- oder Feststellungsklage) scheitert regelmäßig bereits an der Klagebefugnis, weil der Plan keine Rechtsposition berührt. Die materielle Fehlerhaftigkeit des Plans entfaltet ihre praktische Wirkung daher inzident: Nämlich bei Anfechtung nachfolgender belastender Rechtsakte, die auf den Wärmeplan gestützt werden (Satzungen über Anschluss- und Benutzungszwang nach § 19 HGO, Bauleitpläne, Gestattungen), sowie als Grundlage kommunalverfassungsrechtlicher und politischer Einwendungen im Beschlussverfahren.¹³

Die nachfolgende Prüfung ist daher so angelegt, dass die identifizierten Fehler auch auf ihre Bedeutung für die (inzidente) mittelbare Außenwirkung des Wärmeplans geprüft werden.

Zu prüfen sind demnach zunächst die Mindestinhalte nach §§ 15 – 20 WPG i. V. m. Anlage 2 WPG sowie – wegen der Einwohnerzahl von ca. 780.000 (WP S. 3) – die zusätzlichen Anforderungen des § 21 WPG.

1. Zwingendes Fachrecht: Mindestinhalte, §§ 15 – 20 WPG

Die Mindestinhalte der §§ 15 – 20 WPG sind fachrechtliche Planungsschranken außerhalb der Abwägung. Der Gesetzgeber hat sie als zwingende Verfahrens- und Inhaltsanforderungen ausgestaltet, nicht als abwägungsoffene Belange. Ein Defizit

¹³ Vgl. zum Ganzen: Marschall: Umsetzung der Wärmeplanung im Rahmen des Städtebaurechts, KlimR 2024, 107.

bei einem vorgegebenen Mindestinhalt ist deshalb nicht abwägungsfähig – es kann nicht durch überwiegende Gegenbelange „aufgewogen“ werden, und nicht durch Gegenbelange kompensierbar, insbesondere nicht durch Hinweise auf Kosten, Aufwand, Datenverfügbarkeit oder Zeitdruck.

Die planungsverantwortliche Stelle kann sich also nicht darauf zurückziehen, die Erhebung eines geforderten Indikators sei „unverhältnismäßig aufwendig“ gewesen. Sie kann lediglich innerhalb des von § 16 Abs. 1 WPG eröffneten methodischen Spielraums die Ermittlungstiefe abstufen – die Ermittlung als solche steht nicht zu ihrer Disposition.

Ein Mindestinhaltsdefizit macht die nachgelagerte Abwägungskontrolle nicht entbehrlich, wohl aber die Abwägung selbst angreifbar, weil ihr die gesetzlich vorgeschriebene Tatsachengrundlage fehlt.

a) Bestandsanalyse, § 15 WPG

Der Wärmeplan arbeitet die Bestandsanalyse in Kapitel 3 (WP S. 18–52) formal umfassend ab. Erhoben werden Gebäude- und Siedlungsstruktur (3.2), dezentrale Wärmeerzeuger nach Anzahl, Art, Energieträger und Baujahr (3.3), Wärmenetze, einspeisende Erzeugungsanlagen, Gasnetze, Wärme- und Gasspeicher, Wasserstoffanlagen, Abwassernetze ab DN 800, Stromnetze und Kälteinfrastruktur (3.4) sowie Wärmebedarf, Wärme- und Endenergieverbrauch, Kennzahlen und Treibhausgasemissionen (3.5).

Die Bestandsanalyse stützt sich in erheblichem Umfang auf den Energieentwicklungsplan (EEP) der Mainova AG (WP S. 5, 18 f.). Der EEP ist eine unternehmens-eigene, nicht öffentlich verfügbare Planungsgrundlage. Der Wärmeplan formuliert selbst, dass „insbesondere bei der Bestandsanalyse auf diesen Datenbestand zurückgegriffen und dieser mit weiteren Daten und Informationen validiert und ergänzt“ wurde (WP S. 5) – ohne die Validierung zu dokumentieren. Dabei handelt es sich eher um ein Begründungsdefizit als um eine nicht hinreichende Bestandsanalyse.

Die räumliche Grundeinheit der gesamten Planung ist damit nämlich von einer Datenbasis abhängig, deren Belastbarkeit von außen nicht überprüfbar ist; gleichwohl ist § 15 WPG wohl formal inhaltlich erfüllt.

b) Potenzialanalyse, § 16 WPG

Das vierte Kapitel des Wärmeplans (WP S. 53–107) behandelt Effizienz- und Einsparpotenziale (4.1), Potenziale erneuerbarer Wärme (4.2), unvermeidbare Abwärme (4.3), Wärmespeicherung (4.4) sowie ergänzend Potenziale erneuerbaren Stroms (4.6).

§ 16 WPG verlangt die Ermittlung der im beplanten Gebiet verfügbaren Potenziale. Die Norm zielt auf eine planerisch verwertbare Aussage darüber, welche Wärmemengen aus welchen Quellen zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehen.

Der Plan behauptet für 2045 eine vollständig erneuerbare Wärmeversorgung, ohne dass der Potenzialanalyse zu entnehmen wäre, aus welchen Quellen die hierfür erforderlichen Mengen stammen werden. Für Solarthermie wird etwa ein „sehr hohes theoretisches Potenzial“ angenommen, ohne dass eine Angabe des erschließbaren Potenzials gemacht wird (WP S. 97). Dasselbe gilt für die Verfügbarkeit von Biomasse (WP S. 97 f.), Abwärme aus Rechenzentren (WP S. 98) und industrielle Abwärme (ebda).

Fraglich bleibt, ob das Fehlen einer genauen quantitativen Bestimmung einen Verstoß gegen § 16 WPG begründet. Dafür spräche zwar, dass dies mit einem quantitativ-empirischen Kriterien-Vergleich (vgl. Kapitel 5.5 des Wärmeplans) nicht vereinbar ist. Allerdings spricht die Gesetzesbegründung zu § 16 WPG davon, dass dem „durch eine *möglichst* umfassende Analyse und Ausweisung lokaler Potenziale Rechnung getragen werden *[sollte]*“.¹⁴

Der Gesetzgeber hatte also im Blick, dass nicht sämtliche Potenziale quantitativ bestimmbar sind, da diese von zahlreichen Faktoren abhängen. Zu § 18 WPG führt er insoweit ausdrücklich aus: „*Nicht quantifizierbare Unsicherheiten sind durch qualitative Bewertungen zu berücksichtigen.*“¹⁵

Es ist insoweit nicht ersichtlich, dass der Wärmeplan die Anforderungen des § 16 WPG in erheblicher Weise unterschreitet.

c) Zielszenario, § 17 Abs. 1 WPG

Das fünfte Kapitel des Wärmeplans entwickelt drei Zielszenarien (WP S. 108, 140).

(1) Betrachtungszeitpunkte

Die Modellierung erfolgt in Fünfjahresschritten für die Stützjahre 2030, 2035, 2040 sowie das Zieljahr 2045 (WP S. 108). Die nach Anlage 2 Abschnitt III WPG geforderten Indikatoren – jährlicher Endenergieverbrauch differenziert nach Energieträgern und Endenergiesektoren, jährliche Treibhausgasemissionen, Anteil und Umfang leitungsgebundener Wärmeversorgung, Anzahl und Anteil der Gebäude mit Wärmenetz- bzw. Gasnetzanschluss – sind in Anhang 10.3, Tabellen 20 bis 26 (WP S. 273 f.) für alle vier Jahre ausgewiesen.

¹⁴ BT-Drs. 20/8654, S. 100.

¹⁵ Ebda, S. 101.

(2) Emissionsfaktoren

Die Emissionsfaktoren werden sodann aber nach Stützjahren, jedoch ohne Aufschlüsselung nach Szenarien dargestellt (vgl. Tabelle 16, WP S. 112).

Das fällt insbesondere beim Dekarbonisierungspfad für Fernwärme auf. Dieser wurde von der Mainova AG bereitgestellt und folgt deren Transformationsplan (WP S. 112 und Fn. 7). Er sinkt von 128 g/kWh (2030) über 99 (2035) auf 20 (2040) und 18 g/kWh (2045). Damit wird für alle drei Szenarien derselbe Dekarbonisierungspfad der Fernwärmeerzeugung unterstellt, und zwar obwohl Szenario 1 gerade dadurch definiert ist, dass die Klimaneutralität des Wärmesektors bereits 2035 erreicht werden soll, und obwohl Szenario 1 einen deutlich stärkeren Fernwärmeausbau (48 % gegenüber 40 % bzw. 38 %) unterstellt (WP S. 124).

Das hat folgende Konsequenz: Szenario 1 wird mit einem Fernwärme-Emissionsfaktor von 99 g/kWh im Jahr 2035 belastet, obwohl das Szenario definitionsgemäß voraussetzt, dass die Fernwärmeerzeugung zu diesem Zeitpunkt klimaneutral ist. Die für Szenario 1 ausgewiesenen kumulierten Emissionen von 12,0 Mio. t CO₂-Äquivalenten (WP S. 126) sind unter dieser Annahme systematisch zu hoch angesetzt.

Da die kumulierten Treibhausgasemissionen eines von sechs Bewertungskriterien der Auswahlmatrix bilden (Tabelle 19, WP S. 131) ist diese Konsequenz erheblich. Dabei handelt es sich um einen potenziell ergebnisrelevanten methodischen Fehler, der die Abwägung der unterschiedlichen Szenarien berührt (vgl. dazu (2. e) (2)).

d) Wärmeversorgungsgebiete, § 18 WPG

§ 18 Abs. 3 WPG verlangt die Einteilung des beplanten Gebiets in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete für die Betrachtungszeitpunkte 2030, 2035 und 2040. Der Wärmeplan leistet dies für die Wärmenetzgebiete in Abbildung 88 (WP S. 137).

Auffällig ist, dass für den Industriepark Höchst zwar angenommen wird, dass der Anschluss an das Wasserstoffkernnetz erfolgen wird (WP S. 134) – eine Ausweisung als Wasserstoffnetzgebiet aber nicht erfolgt ist (dazu sogleich unter e).

Das führt indes nicht zu einem Verstoß gegen § 18 WPG. § 18 erfordert lediglich die Darstellung der Eignung bestimmter Teilgebiete für eine bestimmte Wärmeversorgungsart, die entsprechend erschlossen werden sollen. Der Gesetzgeber hat dazu wie folgt formuliert:

„Die Einteilung in voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete erfolgt mit dem Ziel einer möglichst kosteneffizienten Versorgung des jeweiligen Teilgebiets auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen unterschiedlicher

zielkonformer Versorgungsalternativen unter Berücksichtigung der jeweiligen Vollkosten der Wärmeversorgung (Wärmegestehungskosten für den Letztverbraucher). Zu berücksichtigen sind dabei sowohl die Kosten der Wärmeerzeugung als auch der für die Wärmeversorgung erforderlichen Energieinfrastrukturen. Weitere zu berücksichtigende Kriterien sind das Realisierungsrisiko, die Versorgungssicherheit und die kumulierten Treibhausgasemissionen der jeweiligen Wärmeversorgungsart. Nicht quantifizierbare Unsicherheiten sind durch qualitative Bewertungen zu berücksichtigen. Vorschläge zur Versorgung des beplanten Teilgebiets nach Absatz 4 sind von der planungsverantwortlichen Stelle bei der Einteilung zu berücksichtigen.“¹⁶

Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass bei der Gebietseinteilung in erheblicher Weise gegen diese Vorgabe verstoßen worden ist.

e) Wärmeversorgungsarten im Zieljahr, § 19 WPG

Das Zielbild 2045 ist in Abbildung 85 dargestellt (WP S. 133). Auch hier besteht zwar der unter d) bereits benannte Widerspruch hinsichtlich der Wasserstoffversorgung:

Der Plan stellt einerseits fest, dass „Eine Ausweisung von Wasserstoffnetzgebieten nicht vorgesehen ist“ (WP S. 133). Gleichzeitig geht er für den Industriepark Höchst davon aus, „dass der Anschluss an das Wasserstoffkernnetz erfolgen wird“ (WP S. 134), unterstellt für 2045 eine Prozesswärmebereitstellung zu 34 % (950 GWh/a) aus grünem Wasserstoff (WP S. 140) und sieht im Rahmen der Gasnetztransformation vor, Netzbereiche „auf die Nutzung von Wasserstoff und erneuerbarem Gas“ vorzubereiten, „insbesondere zur Versorgung von Industrieanlagen, Blockheizkraftwerken (Nahwärme) und Großverbrauchern“ (WP S. 158).

Auch dieser Widerspruch führt nach hier vertretener Auffassung aber nicht zu einem isolierten Verstoß gegen § 19 WPG. Denn es besteht schlicht keine Pflicht, Wasserstoffnetzgebiete auszuweisen, auch wenn deren Potenzial in der Planung berücksichtigt worden ist.¹⁷

f) Umsetzungsstrategie und konkrete Maßnahmen, § 20 WPG

§ 20 WPG verpflichtet die planungsverantwortliche Stelle, aus dem maßgeblichen Zielszenario eine Umsetzungsstrategie mit von ihr unmittelbar selbst zu realisierenden Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln, mit denen das Ziel der Versorgung

¹⁶ Ebda.

¹⁷ Vgl. dazu: Görlich / Legler, Gutachterliche Stellungnahme zur kommunalen Wasserstoffnetzausbauplanung vom 07.06.2024, abrufbar unter https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2024/06/Rechtsgutachten_Wasserstoffnetzgebiete.pdf.

mit ausschließlich aus erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugter Wärme bis zum Zieljahr erreicht werden kann.

Der Wärmeplan enthält insoweit in Kapitel 6 einen Katalog von 29 Maßnahmevorschlägen in vier Kategorien (WP S. 228). Für Jede Maßnahme ist eine Zielsetzung, ein Handlungsplan, eine Maßnahmenbeschreibung, die beteiligten Akteure, die Abhängigkeiten und die zeitliche Einordnung formuliert (WP S. 141).

Fraglich ist hier, ob dieser Katalog dem § 20 WPG entspricht, da er also bloße „Empfehlung“ ausgestaltet ist. Es handelt sich also letztlich um einen Vorschlagskatalog für eine erst künftig zu treffende Umsetzungsentscheidung. Der Gesetzgeber hat die Umsetzungsstrategie aber gerade nicht als Vorstufe zur Strategie, sondern als Bestandteil des Wärmeplans konzipiert (vgl. auch § 23 Abs. 1 WPG).

Hier kommt es also darauf an, ob eine entsprechende Maßnahmenempfehlung den Anforderungen an eine Umsetzungsstrategie i. S. d. § 20 WPG genügt.

Hierzu hat der Gesetzgeber ausgeführt:

„Damit die mittel- und langfristigen Planungen zur Transformation hin zu einer Wärmeversorgung, die ausschließlich auf erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme basiert, auch realisiert werden, verfolgt das Wärmeplanungsgesetz in dieser Regelung das Ziel, dass die planungsverantwortliche Stelle konkrete Maßnahmen entwickelt und diese anschließend vor Ort umsetzt. [...] Dabei identifiziert die planungsverantwortliche Stelle in der Umsetzungsstrategie vorrangig Maßnahmen, zu deren Umsetzung sie tatsächlich in der Lage ist.“¹⁸

Nach dem gesetzgeberischen Willen ist also lediglich erforderlich, dass konkrete Maßnahmen entwickelt werden, anschließend auch umgesetzt werden und die planungsverantwortliche Stelle hierzu auch tatsächlich in der Lage ist.

Danach widerspricht die Erforderlichkeit eines weiteren Umsetzungsaktes nicht dem § 20 WPG. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die planungsverantwortliche Stelle a priori nicht in der Lage wäre, die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den beteiligten Akteuren umzusetzen. Es ist nicht erforderlich, dass die planungsverantwortliche Stelle die Maßnahmen allein umsetzen kann.

g) Anforderungen bei Gemeinden über 45.000 Einwohner, § 21 WPG

Die Anforderungen des § 21 WPG werden im Anhang 10.2 des Wärmeplans (WP S. 267 – 272) behandelt.

¹⁸ BT-Drs. 20/8654, S. 102.

(1) Der Plan benennt zutreffend die Vorgaben aus Art. 3, 25 RL (EU) 2023/1791 und der Auslegungsempfehlung (EU) 2024/2143 und identifiziert fünf zu betrachtende Effizienzmaßnahmen: Gebäudesanierung, Wärmerückgewinnung, effiziente Heizungssysteme, Energiespeicherung, effiziente Fernwärmeversorgung.

Als Kosten-Nutzen-Analyse wird sodann die Szenarien-Bewertung des Kapitels 5.5 in Bezug genommen: So seien die „drei Zielszenarien im Hinblick auf verschiedene Kriterien und Dimensionen im Rahmen einer KNA bewertet [worden]“. Die Auswahl des maßgeblichen Zielszenarios sei unter Anwendung dieser Kriterien und Indikatoren erfolgt (WP S. 267 f.).

Damit wird die Anforderung des § 21 WPG mit der ohnehin geschuldeten Szenarienauswahl nach § 17 WPG gleichgesetzt. Eine eigenständige Kosten-Nutzen-Analyse der fünf benannten Effizienzmaßnahmen findet nicht statt. Für Wärmerückgewinnung und Energiespeicherung enthält der Bericht überhaupt keine gesonderte Bewertung. Der Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ verlangt aber gerade, dass Effizienzoptionen vorrangig und einzeln geprüft werden.

Hier ist die Auswahl am Ende gerade zugunsten des Szenarios mit der niedrigsten Sanierungsrate (1,4 % gegenüber 2,8 % in Szenario 3) und dem höchsten kumulierten Endenergieeinsatz (103,2 TWh gegenüber 94,2 TWh in Szenario 3) ausgefallen (Tabelle 19, WP S. 131). Szenario 2 ist beim Kriterium Gesamtendenergieeinsatz das einzige mit negativer Bewertung.

Insoweit dürfte zwar kein unmittelbarer Verstoß gegen § 21 WPG vorliegen, da es sich bei § 21 WPG insoweit um eine „Soll-Vorschrift“ handelt, jedenfalls liegt aber auch hier ein erhebliches Begründungsdefizit des Wärmeplans vor. Denn schon wegen der städtischen Selbstbindung, Klimaneutralität schon bis 2035 zu erreichen, wäre eine Auseinandersetzung hiermit zwingend geboten gewesen (zu den entsprechenden Abwägungsfehlern unten). Auch folgt eine entsprechende Pflicht unmittelbar aus Art. 3, 25 RL (EU) 2023/1791.

(2) § 21 (Nr. 3) WPG verlangt ferner eine Bewertung, wie die Umsetzung der Strategien und Maßnahmen finanziert werden kann und welche Finanzierungsmechanismen eingesetzt werden können.

Der Wärmeplan formuliert insoweit, dass „diese Bewertung im Rahmen der Erstellung der kommunalen Wärmeplanung initiiert [wurde]“ und erst in der Umsetzung der Wärmeplanung fortgeführt wird (WP S. 271). Inhaltlich beschränkt sich der Abschnitt darauf, Kostenkomponenten zu kategorisieren und auf die Maßnahme M1.7 zu verweisen, in deren Rahmen der Gesamtfinanzierungsbedarf erst noch „identifiziert und aufgezeigt“ werden soll.

Hieraus könnte gefolgert werden, dass damit die gesetzlich geforderte Bewertung nicht vorgenommen, sondern nur angekündigt wird. Eine konkrete Bezifferung des

Finanzierungsbedarfs fehlt nämlich vollständig, obwohl der Plan an anderer Stelle Gesamtkosten für Heizung und Sanierung von 28,1 Mrd. € (Szenario 2, kumuliert bis 2045) ausweist (Tabelle 19, WP S. 131).

Die Gesetzesbegründung lässt es indes ausdrücklich genügen, wenn hinsichtlich der Finanzierungsmechanismen *die bestehenden einschlägigen Förder- und Finanzierungsinstrumente „benannt“ werden*.¹⁹ Diesen geringen Anforderungen genügen die hiesigen Darstellungen im Wärmeplan.

2. Sonstige absolute Abwägungsschranken

a) Bindungswirkung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung „Klimaneutrales Frankfurt 2035“ (§ 1650 zur NR 316 vom 15.03.2022 / 12.05.2022) stellt keine absolute Ermessensgrenze dar. Er ist bei der Abwägung aber angemessen zu berücksichtigen (dazu unter 3.)

Auch ist durch den Beschluss keine frühere Festlegung nach § 1 S. 2 WPG erfolgt. § 1 S. 2 WPG eröffnet den Ländern die Festlegung eines früheren Zieljahres. Hessen hat davon keinen Gebrauch gemacht; der Klimaplan Hessen sieht Klimaneutralität ebenfalls für 2045 vor.

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung wirkt daher nicht absolut maßstabserhöhend im Sinne des § 1 WPG. Er ist aber – als selbstgesetztes, durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung verbindlich gemachtes kommunales Ziel – ein abwägungserheblicher Belang von erheblichem Gewicht (dazu unter 3. d)).

b) Vorabbindung des Planungsermessens

Fraglich ist hier, ob der Wärmeplan strukturell in einer Weise angelegt ist, die ein bestimmtes Szenario a priori und abwägungsunabhängig bevorzugt.

§ 17 Abs. 2 S. 3 WPG verpflichtet die planungsverantwortliche Stelle, „unterschiedliche jeweils zielkonforme Szenarien“ zu betrachten, und nach S. 4 aus diesen das maßgebliche Zielszenario „unter Darlegung der Gründe“ zu entwickeln. Die Norm verlangt damit einen echten gleichberechtigten Vergleich. Es wäre zweckwidrig, wenn es genügte, dem präferierten Szenario zwei erkennbar nachrangige Varianten beizustellen.

Der Wärmeplan betrachtet hier drei Szenarien. Dabei fällt schon strukturell auf, dass die Untersuchungstiefe asymmetrisch ist. Kapitel 5.3.1 bis 5.3.4 (WP S. 115

¹⁹ Ebda, S. 103

– 119) entwickeln sämtliche technischen und ökonomischen Inputparameter, die Grundlage für das Szenario 2 sind (WP S. 119).

Die Abweichungen der übrigen Szenarien werden anschließend nachgetragen – und zwar für Szenario 1 in Gestalt von drei kostensteigernden Annahmen: Erhöhung der spezifischen Investitions- und Anschlusskosten um 20 % bis 2035, erweiterte Förderquoten sowie ab 2035 höhere Preise für Strom und insbesondere Gas, mit einem Biomethanpreis von 97 €/MWh gegenüber 72 €/MWh (WP S. 119 f.). Im Ergebnis liegen die Wärmegestehungskosten in Szenario 1 damit „im Schnitt 15 % höher“ (WP S. 121). Für Szenario 3 werden lediglich abweichende Fördersätze genannt.

Das Kostenkriterium – dasjenige, das nach eigener Aussage den Ausschlag gab – wird also nach Zahlen berechnet, die für Szenario 2 entwickelt worden sind und für Szenario 1 nur durch Aufschläge modifiziert wurden.

Ein solcher Vergleich ist nicht ergebnisoffen angelegt, weil er von einem Referenzszenario ausgeht und die Alternativen als negative Abweichungen davon konstituiert, statt alle Szenarien nach einheitlichem Maßstab durchzurechnen.

Das schlägt sich in den sogleich (unter 3.) dargestellten Abwägungsfehlern nieder.

Nach hier vertretener Ansicht begründet dieser Befund aber noch keinen vollständigen Abwägungsausfall: Der Plan führt in Kapitel 5.5 eine strukturierte Bewertung durch, benennt sechs Kriterien, quantifiziert fünf davon und begründet die Auswahl – wenn auch selektiv (mithin abwägungsfehlerhaft).

3. Abwägungs- und Begründungsfehler bei der Szenarienauswahl, § 17 Abs. 2 S. 3, 4 WPG

Die Wahl des maßgeblichen Zielszenarios ist rechtmäßig, wenn mehrere zielkonforme Szenarien betrachtet und das maßgebliche Szenario unter vollständiger, nachvollziehbarer und sachgerechter Darlegung der Gründe entwickelt wurde.

Das ist hier nicht der Fall. Der Wärmeplan ist ermessensfehlerhaft zustande gekommen.

Maßstab ist die Abwägungsfehlerlehre²⁰, die zwischen Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Abwägungsfehleinschätzung und Abwägungsdisproportionalität unterscheidet. Die Kontrolle erfasst dabei sowohl den Abwägungsvorgang als auch das Abwägungsergebnis²¹. Inhaltlich verlangt das Abwägungsgebot, die

²⁰ BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 = BVerwGE 34, 301.

²¹ BVerwG, Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50.72, „Flachglas“ = BVerwGE 45, 309.

abwägungserheblichen Belange vollständig zu ermitteln, zutreffend zu bewerten und in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen.

Die nachfolgende Prüfung ordnet die festgestellten Fehler diesen Kategorien zu. Sie beginnt mit den Maßstäben, an denen sich die Gewichtung messen lassen muss (a – e), behandelt sodann Ermittlungs- (f), Gewichtungsfehler (g) und die Begründungsdefizite (h).

a) § 1 WPG

Das WPG gibt als Planungsmaxime vor, dass der Wärmeplan einen Beitrag zu einer kosteneffizienten, nachhaltigen, sparsamen, bezahlbaren, resilienten sowie treibhausgasneutralen Wärmeversorgung bis spätestens zum Jahr 2045 (Zieljahr) leisten muss und Endenergieeinsparungen zu erbringen hat.

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Art. 20a GG ist nach der Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a.) nicht nur objektive Staatszielbestimmung, sondern vermittelt über die intertemporale Freiheitssicherung einen Maßstab für die zeitliche Verteilung von Minderungslasten. Tragend ist die Restbudgetlogik: Weil die zulässige Gesamtemissionsmenge begrenzt ist, verkürzt jede heute nicht erbrachte Minderung die künftig verbleibenden Freiheitsspielräume. Das Gewicht dieses Zusammenhangs wird im Beschluss „Klimaneutrales Frankfurt 2035“ im Übrigen auch ausdrücklich erkannt und anerkannt.

Eine unmittelbare kommunale Handlungspflicht folgt hieraus nicht. Wohl aber trifft die planungsverantwortliche Stelle eine gesteigerte Rechtfertigungslast, soweit ihre Planung Minderungslasten in die Zukunft verschiebt.

Für die Kontrolldichte bedeutet dies: Je stärker ein Plan die Lastenverteilung zeitlich nach hinten verlagert, desto höher sind die Anforderungen an die Ermittlung und Darlegung der Gründe, die diese Verlagerung tragen sollen.

Die Nichtberücksichtigung dieses Grundsatzes ist ermessensfehlerhaft.

c) Unionsrechtliche Vorgaben – „Energieeffizienz an erster Stelle“

Art. 3 RL (EU) 2023/1791 (EED) verpflichtet dazu, Energieeffizienzlösungen bei Planungs-, Politik- und Investitionsentscheidungen vorrangig zu berücksichtigen (vgl. auch § 21 WPG und § 1 WPG).

Auf der Ermittlungsebene verlangt dies die Erhebung der Effizienz- und Sanierungspotenziale sowie eine plausible, an Referenzstudien anschließende Herleitung der angesetzten Sanierungsraten. Soweit Effizienzpotenziale (etwa zugunsten

einer fortgesetzten Gasversorgung) zurückgestellt werden, bedarf dies einer besonderen, im Plan dokumentierten Rechtfertigung.

Insoweit kann bereits an dieser Stelle festgestellt werden: Höhere Effizienz wirkt sich in der Bewertungsmatrix (WP S. 125 ff., 131) in zwei Kriterien positiv aus (Treibhausgasemissionen, Endenergieeinsatz), in drei Kriterien dagegen negativ (Gesamtkosten aus Heizung und Sanierung, Gesamtkosten einkommensschwacher Haushalte, Umsetzungsrisiko). Der Nutzen effizienter Lösungen wird dabei auf der Kostenebene nicht abgebildet (dazu unter g).

d) Bundes- und landesrechtliche Klimaziele als Abwägungsbelang

Über § 9 Abs. 1 WPG sind die Ziele des § 3 KSG sowie das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG in die Wärmeplanung einzustellen. Das umfasst nicht nur das Zieljahr, sondern auch die Zwischenziele 2030 und 2040.

Hinzu treten die hessischen Klimaziele (§ 13 HEG, HessWPVO), die den Rahmen für die kommunale Planungspflicht bilden.

Für die Gewichtung folgt daraus: Die Klimabelange sind nicht als beliebiger Belang unter anderen, sondern als gesetzlich hervorgehobener Belang einzustellen. Kosten- und Versorgungssicherheitsargumente können sie überwinden, müssen dazu aber ihrerseits vollständig und konsistent ermittelt sein – was hier nach den Feststellungen unter f) und g) nicht der Fall ist.

e) Selbstbindung

Der Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12.05.2022 („Klimaneutrales Frankfurt 2035“) ist keine Rechtsnorm und begründet – wie unter 2. a) dargelegt – keine absolute Ermessensgrenze. Als selbstgesetztes, durch Beschluss verbindlich gemachtes kommunales Ziel ist er aber ein abwägungserheblicher Belang von erheblichem Gewicht.

Das gewählte Szenario 2 weicht von diesem Ziel ab: Es erreicht die Klimaneutralität des Wärmesektors erst 2045 und damit zehn Jahre später als beschlossen und hat das höchste Treibhausgasbudget unter den drei Szenarien. Die Abweichung ist damit nicht graduell, sondern betrifft den Kern des Beschlussinhalts.

Eine Abweichung von der eigenen Zielsetzung ist zulässig, muss aber sachlich begründet sein. Erforderlich ist eine Auseinandersetzung mit den konkreten Nachteilen, die die beschlossene Beschleunigung mit sich brächte.

Der Beschluss wird im Wärmeplan zwar genannt und dort als „ehrgeiziges Klimaziel“ gewertet (WP S. 1 f.); organisatorisch ist er in der „Taskforce für ein Klimaneutrales Frankfurt 2035“ abgebildet (WP S. 144). In der Szenarienauswahl wird

er gleichwohl nur pauschal mit dem Hinweis auf bundesrechtliche Verschränkungen „weggewogen“.

Hinzu tritt eine gleichlaufende Bewertung trotz unterschiedlicher Zielsetzung: Die Einleitung zur Szenarienauswahl betont die Gemeinsamkeiten im Zielbild 2045 (WP S. 124) und blendet aus, dass Szenario 1 auf 2035 zielt. Ein Zwischenergebnis für 2035 wird nicht gebildet, obwohl bis 2045 gerade deshalb weitermodelliert wird, „um Kennzahlen für den Vergleich zu erheben“ (WP S. 113). Damit wird der maßgebliche Unterschied der Szenarien aus dem Vergleich nicht hinreichend erkennbar. Dass der Zeitpunkt der Zielerreichung aber abwägungserheblich ist, folgt schon aus der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Restbudgetlogik.

Mit der entscheidenden Frage, welche konkreten Nachteile eine beschleunigte Dekarbonisierung nach Szenario 1 mit sich brächte, setzt sich der Wärmeplan also nur unzureichend auseinander; er beschränkt sich auf pauschale Aussagen zur Unrealisierbarkeit des Ziels. Die Abweichung von der Selbstbindung ist so nicht hinreichend begründet. Eine neutrale Gegenüberstellung findet nicht statt. Auch die „bundesgesetzlichen Verschränkungen“ werden nicht näher erläutert, obwohl das WPG selbst davon ausgeht, dass die Länder zweckmäßig vom Zieljahr 2045 abweichen können.

Im Übrigen ist der maßgebliche Bewertungsmaßstab nicht das Zieljahr als solches, sondern das mit ihm verbundene kumulierte Treibhausgasbudget. Das Zieljahr ist keine eigenständige Bezugsgröße, sondern lediglich die rechnerische Ableitung aus einem für einen bestimmten Temperaturpfad zulässigen Restbudget. Der Beschluss vom 12.05.2022 kann daher bei näherer Betrachtung nicht unverändert mit dem Zieljahr 2035 fortgeschrieben werden: Die ihm zugrunde liegende Budgetbasis ist durch die seither erfolgten Emissionen bereits teilweise aufgezehrt. Mit dem Umstand, dass Szenario 2 gegenüber Szenario 1 das höchste Treibhausgasbudget beansprucht, setzt sich der Plan unzureichend auseinander.

Mit anderen Worten: Die Abweichung von der Selbstbindung erschöpft sich nicht in einer bloßen zeitlichen Verschiebung, sondern bedeutet einen gegenüber der beschlossenen Zielsetzung zusätzlichen Budgetverbrauch.

f) Ermittlungs- und Einstellungsdefizite

Zunächst wird Szenario 3 unvollständig betrachtet: Es weist die höchste Sanierungsrate (2,8 %) und den niedrigsten kumulierten Endenergieeinsatz (94,2 TWh) auf, wird aber unter Hinweis auf die Gesamtkosten und das Umsetzungsrisiko verworfen (WP S. 131 f.), ohne dass der Effizienzvorrang (vgl. unter c)) in die Gegenrechnung eingestellt wird.

Hier gilt der bauleitplanerisch anerkannte Maßstab (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB analog): Nicht genutzte Potenziale sind zu benennen und ihre Nichtnutzung ist zu begründen. Der Plan leistet dies nicht hinreichend.

Schon die Potenzialanalyse ist hinsichtlich der erschließbaren Potenziale für Solarthermie, Biomasse sowie Abwärme aus Rechenzentren und Industrie (WP S. 97 f.) lückenhaft. Was dort nicht ermittelt wurde, kann in der Abwägung nicht eingestellt werden. Das oben unter 1. b) noch für hinnehmbar erachtete Ermittlungsniveau setzt sich auf der Abwägungsebene zwingend als Abwägungsdefizit fort.

Nicht hinreichend ermittelt ist der Belang Versorgungssicherheit. Als quantitatives Kriterium wird allein die Menge erneuerbarer Gase herangezogen – „Je mehr erneuerbare Gase in einem Szenario genutzt werden, umso höher sind die Risiken“ (WP S. 129). Die Volatilität des fossilen Gasmarktes (Ukraine-Krieg, Nahostkonflikt/Straße von Hormus) bleibt unberücksichtigt. Die Reduktion auf eine einzige Kennzahl kann die Risikolage nicht abbilden. Ob dies als Einstellungsdefizit oder als Fehlgewichtung zu qualifizieren ist, kann offenbleiben.

Auch sind Grundannahmen des Szenarios 1 nicht hinreichend begründet: Der Zielwert im Sanierungsszenario, die Austauschrate der Heizungen sowie die Entscheidung für eine bilanzielle statt physikalischer Einspeisung erneuerbarer Gase (WP S. 113) werden nicht hergeleitet. Das ist aber erforderlich, weil es, wie sich aus dem Wärmeplan selbst ergibt, potenzielle Alternativen geben dürfte: Szenario 3 kommt mit höherem Wärmepumpenanteil und geringerem Endenergieeinsatz aus, Szenario 2 mit höherem Solarthermie-Anteil. Ist dies in anderen Szenarien modellierbar, muss die Nichtberücksichtigung in Szenario 1 begründet werden.

g) Fehlgewichtungen

Überdies liegen abstrakte Gewichtungsfehler vor.

(1) Untergewichtung der Klima- und Effizienzbelange

aa) Der Plan nimmt keine abstrakte Gewichtung der sechs Bewertungskategorien vor (Treibhausgasemissionen, Endenergieeinsatz, Gesamtkosten aus Heizung und energetischer Sanierung, Gesamtkosten für einkommensschwache Haushalte, Versorgungssicherheit, Umsetzungsrisiko; WP S. 125 ff.). Hier hat der Gesetzgeber auch mit § 9 Abs. 1 WPG i. V. m. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG ermessenslenkend die Gewichtung bestimmter Belange vorgegeben.²² Eine Gewichtung nimmt der Wärmeplan hier allein zwischen den Szenarien 2 und 3 vor, wo Gesamtkosten und Umsetzungsrisiken als die relevantesten Kriterien genannt werden (WP S. 132).

bb) Nicht nachvollziehbar ist das Verhältnis von Emissionszeitraum und Emissionsmenge. Szenario 1 erreicht die Neutralität zehn Jahre früher als Szenario 2 und

²²Berkemann, ZUR 2016, 323 (328).

verkürzt den verbleibenden Emissionszeitraum damit um rund die Hälfte, soll aber nur rd. 21 % (gegenüber Szenario 2) bzw. 15 % (gegenüber Szenario 3) weniger kumulierte Emissionen verursachen (Abb. 79, WP S. 126). Die Emissionsfaktoren werden aber „ohne Aufschlüsselung auf die Szenarien“ dargestellt (WP S. 112). Die tragende Kennzahl des ersten Bewertungskriteriums ist damit nicht überprüfbar.

cc) Entsprechendes gilt für den Endenergieeinsatz. Dass das ambitionierteste Szenario nicht den geringsten Endenergieeinsatz aufweist (Szenario 1: 95,5 TWh gegenüber Szenario 3: 94,2 TWh), obwohl es den höchsten Elektrifizierungsgrad erfordert, ist ohne Offenlegung der Effizienz- und Anlagenannahmen nicht plausibel. Insbesondere legt der Plan nicht offen, warum in Szenario 1 weniger Wärmepumpen angenommen werden als im Szenario 3.

dd) Die Kostenvorteile der Szenarien 1 und 3 werden nicht schlüssig einbezogen. Szenario 1 emittiert 3,3 Mio. t weniger als Szenario 2 und 2,2 Mio. t weniger als Szenario 3 (Abb. 79). Der hieraus folgende Kostenvorteil taucht aber weder in Kapitel 5.3.6 noch an anderer Stelle auf (WP S. 117, 120 f.) – und zwar weder auf Grundlage des planeigenen CO₂-Preispfades (rd. 300 €/t bis 2040, Abb. 73) noch in Gestalt der vermiedenen Schadenskosten künftiger Klimafolgen.

ee) Die vollständige Trennung von „politischer Bewertung“ und „volkswirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Betrachtung“ (S. 31 des Begleitenden Berichts), mit der die Nichtberücksichtigung der Klimafolgekosten begründet wird, ist rechtsfehlerhaft. Sie verkennt die Funktion der Wärmeplanung als gemeinwohlgebundenes Planungsinstrument, dessen Kostenkriterien gerade nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern gesamtgesellschaftlich angelegt sind (vgl. § 1 WPG). Die Trennung ist zudem in sich widersprüchlich, weil der Plan den CO₂-Preis auf der Kostenseite sehr wohl ansetzt (Abb. 73), seine Vermeidung aber nicht als Nutzen gegenrechnet.

(2) Übergewichtung von Bestandsschutz-, Kosten- und Netzargumenten

aa) Der Kostenbelang wird durch eine uneinheitliche Betrachtung des Fernwärmemischpreises fehlengewichtet. Für Szenario 3 wird angenommen, die Sanierungsrate von 2,8 % führe zu geringerem Wärmeverbrauch, dadurch zu geringerer Wärmeerzeugungsmenge und dadurch zu einem geringeren Mischpreis. Dasselbe Argument wird für Szenario 1 nicht betrachtet, obwohl dort ebenfalls eine Rate von 2,8 % unterstellt ist; für Szenario 1 wird stattdessen allein berücksichtigt, dass die beschleunigte Dekarbonisierung den Fernwärmepreis steigert.

bb) Für Szenario 1 bleibt zudem unberücksichtigt, dass sich die Fixkosten durch die Anschlusspflicht in Satzungsgebieten auf den größten Absatz verteilen würden – gerade dort weist der Plan aber den höchsten Mischpreis aus (WP S. 120). An anderer Stelle werden die niedrigeren Fernwärmepreise in Szenario 3 hingegen

zusätzlich mit der „Verlängerung der Förderung für Wärmepumpen bis 45“ begründet (WP S. 119 f.).

cc) Uneinheitlich behandelt werden auch die Gas-Netzentgelte: In Szenario 1 werden sie als Kostentreiber angesetzt, in den Szenarien 2 und 3 lediglich als Risiko benannt, dem mit einem Gas-Transformationsplan begegnet werden solle (WP S. 120, 123).

dd) Das Kostenargument wird in der Entscheidungsmatrix doppelt gewichtet. Der Leitfaden Kommunale Wärmeplanung (BMWK/BMWSB, 2024) empfiehlt die Kriterien „kumulierte Treibhausgasemissionen“, „Wärmegestehungskosten“ sowie „hohe Versorgungssicherheit und geringes Realisierungsrisiko“. Der Wärmeplan bildet daraus die Kriterien 3 (Gesamtkosten aus Heizung und energetischer Sanierung) und 4 (Gesamtkosten für einkommensschwache Haushalte); letzteres ist ein Ausschnitt des ersteren, sodass sich die Kriterien überschneiden (WP S. 125, 131).

ee) Die Einstufung des Kriteriums Gesamtkosten aus Heizung und Sanierung ist intransparent. Der Plan erläutert nicht, ab welchem Wert mit „-“, „0“ oder „+“ bewertet wird: Szenario 1 wird bei 32,3 Mrd. € mit „-“, Szenario 2 bei 28,1 Mrd. € mit „+“ und Szenario 3 bei 29,8 Mrd. € mit „0“ bewertet (WP S. 125 f., 131). Ein Maßstab, der dies in Bewertungsstufen übersetzt, wird nicht mitgeteilt.

ff) Für das Kriterium Gesamtkosten einkommensschwacher Haushalte gilt dies verstärkt: Die Werte unterscheiden sich jeweils nur um 0,2 Mrd. € (2,6 / 2,2 / 2,4 Mrd. €); im Fließtext werden sie ausdrücklich als „sehr ähnlich“ gewertet (WP S. 128), in Tabelle 19 dagegen strikt mit „-/+0“ bewertet (WP S. 131). Erläutert wird aber lediglich die Herleitung der Werte (WP S. 126 f.).

gg) Es fehlt jede Stilllegungs- und Rückbauperspektive für das Gasverteilnetz. Die dafür angeführten Gründe sind durch die Umsetzung des EU-Gaspakets (RL (EU) 2024/1788 und VO (EU) 2024/1789) überholt, welches die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Verfahren für Netzstilllegung und -rückbau verpflichtet. Die langen Vorlauf- und Übergangsfristen machen einen frühen Planungsbeginn nicht entbehrlich, sondern dringlicher. Ein Transformationsplan des Netzbetreibers ist dabei kein Stilllegungsplan: Er beschreibt die Perspektive des Unternehmens, nicht die kommunale Entscheidung über den Fortbestand der Infrastruktur. Ohne diese Perspektive fehlt der Kostenbetrachtung die Gegenposition zu den in Szenario 1 angesetzten Netzentgeltsteigerungen.

Ein weiterer Widerspruch liegt darin, dass der Wärmeplan zwar die gravierenden Kostennachteile einer fehlenden Gasnetzstilllegung benennt (WP S. 123), ein Gasnetzstilllegungsplan aber nur für das verworfene Szenario 1 angenommen wird – für die Szenarien 2 und 3 hingegen ausdrücklich nicht. Um die dadurch entstehende „zusätzliche Belastung der verbleibenden Gaskunden zu vermeiden“, wird stattdessen ein „Gasnetztransformationsplan“ empfohlen. Da aber auch ein solcher

Transformationsplan ohne begleitenden Stilllegungsplan die Kosten unrentabler Netze nicht verhindern kann, empfiehlt der Wärmeplan im Ergebnis genau das, was er zugleich zu vermeiden vorgibt.

hh) Auffällig ist auch der wechselnde Vergleichsmaßstab. Allein die Kostendifferenz zwischen Szenario 2 und Szenario 3 (1,8 Mrd. €) wird auf ca. 120 € je Einwohner und einen Kostenunterschied von 6 % heruntergerechnet (WP S. 126 – 128). Für den Abstand zu Szenario 1 (32,3 / 28,1 / 29,8 Mrd. €) wird diese relativierende Betrachtung nicht einbezogen.

ii) Die Gesamtkostenaussage zu 5.5.1 Nr. 3 beruht in erheblicher Weise auf den genannten Fehlgewichtungen. Werden die vermiedenen CO₂-Kosten gegengerechnet und der Fernwärmemischpreis konsistent gebildet, rückt Szenario 1 näher an die Szenarien 2 und 3. Der Kostenabstand ist damit kein Rechenergebnis struktureller Unterschiede, sondern Folge asymmetrisch gesetzter Aufschläge. Mithin sind die genannten Gewichtungsentscheidungen auch ergebnisrelevant.

(3) Wechselwirkungen der Belange, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. i, Nr. 11 BauGB analog

Die genannten Belange können nicht isoliert betrachtet werden. Der Plan behandelt Sanierungsrate, Netzdimensionierung, Emissionsmenge und Kosten dagegen als getrennte Kriterien einer Matrix. Dass eine höhere Sanierungsrate den Wärmebedarf, die erforderliche Erzeugungsmenge, den Mischpreis und die Emissionsmenge zugleich beeinflusst, wird – wie unter (2) gezeigt – nur selektiv berücksichtigt.

(4) Uneinheitliche Nutzung des Kriteriums „Versorgungssicherheit“

Die Szenarien 2 (5,1 TWh) und 3 (2,3 TWh) erhalten trotz mehr als doppelt so hoher Menge in Szenario 2 gleichermaßen die Wertung „0“, weil eine positive Bewertung „für kein Szenario vergeben“ wird (WP S. 129). Zugleich fließt in die Bewertung aber nicht ein, dass Szenario 1 mit rd. 4 % Gasanteil im Jahr 2045 weit weniger fossiles Gas benötigt als Szenario 2 (13 %, in den Vorjahren deutlich mehr); diese größere fossile Abhängigkeit wird nicht negativ gewertet. Derselbe Indikator wird im Kapitel zum Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ unverändert wiederholt (WP S. 268).

h) Begründungsdefizit, § 17 Abs. 2 S. 4 WPG (§ 2a, § 9 Abs. 8 BauGB analog)

§ 17 Abs. 2 S. 4 WPG verlangt, das maßgebliche Zielszenario „unter Darlegung der Gründe“ zu entwickeln. Die Darlegung muss die betrachteten Szenarien, den angewandten Maßstab und die tragenden Ablehnungsgründe so ausweisen, dass die Auswahl nachvollzogen werden kann.

Daran fehlt es hier bereits wegen der ungleichen Untersuchungstiefe. Die Parameter werden in 5.3.1 – 5.3.4 (WP S. 115–119) ausschließlich für Szenario 2 entwickelt; dass sie sich vor allem auf dieses Szenario beziehen, wird erst in 5.3.5 (WP S. 119) offengelegt, wo die Abweichungen der übrigen Szenarien nachgetragen werden. Für Szenario 1 erschöpft sich die Darstellung in 5.3.6 in einem Stichpunkt („Die Wärmegestehungskosten sind im Schnitt 15 % höher“, WP S. 120 f.). Eine parallele, gleichwertige Gegenüberstellung unterbleibt.

Dieser Ergebniswert ist nicht überprüfbar: Die 15 % sind ohne Bezugsjahr und ohne Technologieaufschlüsselung ausgewiesen; Abb. 75 zeigt 2030 und 2045, nicht aber 2035 – gerade das Jahr, für das der Text die stärkste Steigerung behauptet (WP S. 120 f.).

Auch im Übrigen sind zentrale Werte nur verstreut oder gar nicht im Text ausgewiesen.

Deshalb sind auch die Kostenannahmen nur teilweise nachvollziehbar. Ohne Quelle und ohne bezifferte Bezugsgröße bleiben der Aufschlag von 20 % auf Investitions- und Anschlusskosten sowie die Steigerung der Strom-Netzentgelte von 4 % p. a., die allein mit „aufgrund eines schnelleren Ausbaus“ begründet werden.

Die Steigerung der Gas-Netzentgelte in Szenario 1 wird dagegen überhaupt nicht beziffert („aufgrund stärker sinkender Nachfrage“). Der Fernwärmemischpreis ist nur für das Stützjahr 2030 ausgewiesen; die Balken in Abb. 74 sind unbeziffert (WP S. 115–120).

Asymmetrisch ist auch die Detailtiefe beim Umsetzungsrisiko: Zu den Szenarien 2 und 3 wird die Umsetzung erheblich ausführlicher behandelt als zu Szenario 1 (WP S. 129 f.).

Das mag damit zusammenhängen, dass das Umsetzungsrisiko von Szenario 1 damit begründet wird, dass es „entschlossenen Handelns – ab sofort auf allen Ebenen“ bedürfe, was „aus der Erfahrung bisheriger Planungen nicht absehbar“ sei, auch seien die Rahmenbedingungen des Bundes „auf 2045 ausgelegt“ (WP S. 129 f.). Diese Begründung muss aber schon deshalb verwundern, weil sie einerseits die Erreichbarkeit des Ziels offenbar voraussetzt (dagegen spreche nur die Trägheit der Beteiligten) und es andererseits völlig überflüssig erscheinen lässt, dass Szenario 1 überhaupt abgewogen wurde. Denn diese Begründung beruht nicht auf ermittelten Werten, sondern einer pauschalen diffusen „Erfahrung“. Dann hätte eine Auswahl auch unterbleiben können; mit anderen Worten: eine echte Auswahl hat nie stattgefunden, obwohl dies gesetzlich verlangt wird.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass der Wärmeplan auch den Risikobegriff einseitig nutzt. Erfasst werden ausschließlich die Risiken beschleunigten Handelns (Handwerkskapazitäten, Förderkulisse, Akzeptanz). Die spiegelbildlichen

Risiken des Verzögerns bleiben unberücksichtigt: Verschärfung des europäischen und nationalen Ordnungsrechts, Preisentwicklung im ETS 2 ab 2027, Wegfall der Förderfähigkeit gasgebundener Infrastruktur, Entwertung fossiler Anlagen vor Ablauf ihrer Nutzungsdauer sowie der Nachsteuerungsbedarf bei Verfehlen der Zwischenziele 2030 und 2040. In Verbindung mit der pauschalen Begründung für die Ablehnung des Szenarios 1 führt dies dazu, dass Ambition grundsätzlich nicht positiv bewertet werden kann.

i) Zwischenergebnis zu den Abwägungs- und Begründungsfehlern

Die Auswahl des maßgeblichen Zielszenarios ist abwägungsfehlerhaft. Es liegen Ermittlungs- und Einstellungsdefizite, Fehlgewichtungen bei den Klima-, Effizienz- und Kostenbelangen sowie Begründungsdefizite nach § 17 Abs. 2 S. 4 WPG vor.

Diese Fehler sind auch ergebnisrelevant: Sie betreffen die beiden Kriterien, auf die der Plan seine Auswahl ausdrücklich stützt (Gesamtkosten und Umsetzungsrisiko).

4. Einbeziehung der mittelbaren Bindungswirkung von Wärmeplänen

§ 23 Abs. 4 WPG ordnet zwar, wie oben gezeigt, keine unmittelbare Außenwirkung von Wärmeplänen an. Folgeentscheidungen (etwa in der Bauleitplanung) knüpfen aber gesetzlich an die Ausweisungen nach §§ 18, 19 WPG an. Hinzu treten Förderprogramme, die ggf. auf die Gebietsausweisungen Bezug nehmen.

Daraus folgt zweierlei. Erstens ist die von der Gemeinde erkannte (mittelbare) Außenwirkung bei der Beschlussfassung selbst in die Abwägung einzustellen (unterbleibt dies, liegt ein weiteres Abwägungsdefizit vor). Zweitens steigen die Bestimmtheitsanforderungen in dem Maße, in dem an die Abgrenzung der Eignungs- und Versorgungsgebiete belastende Folgen geknüpft werden können.

Da jedenfalls ersteres hier nicht erkennbar ist, liegt auch darin ein eigenständiger Abwägungsfehler.

IV. Ergebnis zur Rechtmäßigkeit

Der Wärmeplan wahrt zwar die Mindestinhalte der §§ 15 – 20 WPG (oben III.1), er ist jedoch in der Auswahl des maßgeblichen Zielszenarios abwägungs- und begründungsfehlerhaft (III.3) und trägt zudem seiner mittelbaren Außenwirkung nicht Rechnung (III.4).

Hinzu treten die unter III.1.g) festgestellten Begründungsdefizite zu § 21 WPG.

Der Wärmeplan hat formale Fehler und ist materiell evident rechtswidrig.

D. Fehlerfolgen (Beachtlichkeit)

Das WPG enthält kein spezielles Fehlerfolgenregime, welches bestimmte, weniger gewichtige Rechtsverstöße für unbeachtlich erklärt.

Die Erwägung, nur (potenziell) ergebnisrelevante Fehler für beachtlich zu halten, könnte mit § 5 Abs. 4 HGO und §§ 214, 215 BauGB (analog) begründet werden.

Für die hier gerügten Fehler kommt es darauf aber nicht an: Sie sind ergebnisrelevant und wären damit auch bei Anwendung des Kausalitätsprinzips (wie im BauGB) beachtlich.

Für die Heilung bleibt praktisch im Entwurfsstadium nur die Nachbesserung durch erneute Ermittlung und / oder Begründung, erneute Szenarien-Betrachtung und eine erneute Beschlussfassung. Eine solche Nachbesserung kann und muss die Aufsichtsbehörde verlangen.

Das Risiko der vollständigen Unwirksamkeit kann nur durch eine rechtzeitige Nachbesserung im Entwurfsstadium vermieden werden.

E. Gesamtergebnis und aufsichtsrechtliche Konsequenzen

I. Gesamtbefund

Mit der wesentlichen Frage, welche konkreten Nachteile eine beschleunigte Dekarbonisierung nach Szenario 1 mit sich brächte, setzt sich der Wärmeplan nur unzureichend auseinander; er beschränkt sich auf pauschale Aussagen.

Die Selbstbindung der Stadt wird benannt, aber nicht hinreichend in die Abwägung eingestellt, sondern mit dem undifferenzierten Hinweis auf bundesrechtliche Verschränkungen „weggewogen“.

Die Begründung ist von vornherein auf Szenario 2 hin angelegt. Mithin findet eine objektive Gegenüberstellung der Szenarien nicht statt.

Der Wärmeplan ist rechtsfehlerhaft zustande gekommen, mit Blick auf die einzustellenden Belange nicht hinreichend begründet und damit rechtswidrig.

II. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen

Aufsichtsrechtlich stehen die §§ 135, 137, 138 HGO zur Verfügung. Ein erzwingbares Nachbesserungsverlangen setzt einen eindeutigen Rechtsverstoß voraus. Das ist hier der Fall.

Hinreichend eindeutig ist hier das Begründungsdefizit nach § 17 Abs. 2 S. 4 WPG, weil es nicht die Gewichtung, sondern die Darlegung betrifft und ohne Bewertung fachlicher Annahmen festgestellt werden kann. Auch die festgestellten Ermittlungs-, Einstellungs- und Gewichtungsfehler begründen ein Nachbesserungsverlangen.

Schon mit Blick auf die Risiken eines insgesamt rechtsunwirksamen Wärmeplans, sollte ein entsprechendes Nachbesserungsverlangen nach hiesiger Bewertung unverzüglich ergehen.