

von: [REDACTED], Fachanwalt für Verwaltungsrecht
an: Landeshauptstadt München
Datum: 30.07.2025
Betreff: **Wärmesatzung; hier: Einschätzung zum Erfordernis einer Satzung**

Wir empfehlen der Landeshauptstadt München, wie bereits in unserem Rechtsgutachten von 2024, aus folgenden Gründen, zur Umsetzung der Wärmeplanung eine Satzung zu erlassen:

- Für einen effektiven Verwaltungsvollzug muss die Wärmeplanung mit den Instrumenten zur Umsetzung verzahnt werden; andernfalls droht sie zu einer weitgehend wirkungslosen „Schubladenplanung“ zu werden. Die Satzung schafft die rechtliche Schnittstelle zwischen der Wärmeplanung im engeren Sinne und konkreten Maßnahmen. Die Umsetzung der Wärmeplanung ist eine langfristige Pflichtaufgabe der Stadt, die ein Denken in Dekaden und eine darauf ausgerichtete Verwaltungsorganisation erfordert.
- Ausgangspunkt ist der gesetzliche Handlungsauftrag des § 20 Abs. 1 WPG. In Verbindung mit § 8 Abs. 1 AVEn ist die Stadt danach verpflichtet, „unmittelbar selbst“ Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Wärmeplanung zu ergreifen. Bei der Entscheidung über die konkreten Maßnahmen hat sie aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie einen weiten Gestaltungsspielraum. Ziel der Satzung ist es, den verfassungsrechtlich gebotenen Planungshorizont zu schaffen und die Umsetzung der vergleichsweise abstrakten Regelungen des WPG an die spezifischen Gegebenheiten in München anzupassen.
- Bei der Wärmeplanung geht es in besonderem Maße um Verteilungsfragen und darum, dysfunktionale Effekte der verschiedenen Instrumente zu vermeiden. Auch deshalb bedarf es einer gesamtstädtischen Koordinierung. Im Gegensatz zu den Stadtstaaten kann die Landeshauptstadt München keine Gesetze erlassen, d.h. als effektives Instrument für eine rechtliche Umsetzung der Wärmeplanung bleibt, um die Prozesse an die Gegebenheiten in München anzupassen, auf der gesamtstädtischen Ebene nur der Erlass einer Satzung.
- Die Wärmeplanung ist eine kommunale Pflichtaufgabe, die rechtlich in ein hochkomplexes Mehrebenensystem eingebettet ist. Der Rechtsrahmen reicht vom Völkerrecht und vom Europarecht über das nationale Verfassungsrecht sowie das Bundes- und Landesrecht bis zur kommunalen Ebene. Die Satzungsregelungen wurden auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft und können für den städtischen Verwaltungsvollzug deshalb einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit leisten.

- Die Inhalte der Umsetzungsstrategie werden in die Satzung integriert, entfalten aber keine rechtliche Außenwirkung, sondern weiterhin nur eine verwaltungsinterne Rechtswirkung. Diese Herangehensweise folgt dem Regelungskonzept für die Wärmeplanung, das dem WPG zugrunde liegt. Die Satzung dient auch dazu, die Umsetzung der Wärmeplanung in die bestehende Verwaltungspraxis zu integrieren und dadurch die Durchsetzungsfähigkeit im Sinne einer möglichst effizienten Vorgehensweise zu stärken.
- Für eine Satzung spricht auch ihre rechtliche Anschlussfähigkeit für die vielen Themen, die mit der Wärmewende verbunden sind. Bei Bedarf können zu einem späteren Zeitpunkt weitere Regelungsbereiche in die Satzung integriert werden. Die Stadt schafft damit einen wirkungsvollen Mechanismus zur Nachsteuerung.
- Die Festlegung von stadtinternen Zuständigkeiten und Verfahren sowie Entscheidungsmaßstäben dient auch einer Beschleunigung der Entscheidungsprozesse innerhalb der städtischen Verwaltung. Weil die wesentlichen Weichenstellungen für die Umsetzung der Wärmeplanung vom Stadtrat beschlossen werden müssen, dient die Verankerung in einer Satzung der demokratischen Legitimation und, auch in der öffentlichen Kommunikation, der Entlastung der Verwaltung.
- Mit Blick auf den langen Zeithorizont geht es um einen sachgerechten Ausgleich zwischen der Gewährleistung von Kontinuität und einer hinreichenden Flexibilität. Eine Satzung schafft einerseits Planungssicherheit für die städtische Verwaltung und mittelbar auch für private Akteur*innen, ist andererseits aber nicht in Stein gemeißelt, d.h. sie kann und soll vom Stadtrat bei Bedarf angepasst werden.
- Die Entscheidungsprozesse auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wärmerversorgung sollen für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar werden. Die Verankerung der zentralen Rahmenbedingungen und Maßstäbe in der Satzung dient der Schaffung von Transparenz und Akzeptanz. Ziel ist es, den Akteuren vor Ort eine Orientierungshilfe für Entscheidungen über Investitionen in eine klimaneutrale Wärmeversorgung zu bieten.
- Die Landeshauptstadt München knüpft mit der Satzung an ihre bisherige Vorreiterstellung bei der Wärmeplanung an und stellt wichtige Weichen für deren konkrete Umsetzung. Hier beginnen die eigentlichen Herausforderungen, denn mit der Planung als solcher ist noch kein Gramm CO₂ eingespart. Gerade deshalb ist es wichtig, den Umsetzungsprozessen mit einer Satzung einen rechtlichen Rahmen zu geben.
