

RECHTSEINSCHÄTZUNG

Förderfähigkeit des geplanten Finanzierungsmodells für das Wärmenetz Adensen-Hallerburg

Rechtseinschätzung zum Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025 (BEW Modul 2) an die Energiegenossenschaft Adensen-Hallerburg eG und Bitte um Ihre Beurteilung

An	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Referat 514 – Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW), Frankfurter Straße 29–35, 65760 Eschborn
Aktenzeichen	Bezug: Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025 (Antrag vom 29.11.2024); Ihr Az. Z13-IFso-271/26; meine Nachfrage vom 29.09.2026
Verfasser	Levin Keller, Nordstemmen
Datum	30.09.2026

Der Verfasser ist kein Jurist. Dies ist die rechtliche Einschätzung eines Bürgers auf Grundlage öffentlicher Unterlagen und ersetzt keine Rechtsberatung. Tatsachen sind mit Fundstellen belegt, Einschätzungen als solche gekennzeichnet.

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rat der Gemeinde Nordstemmen hat am 27.05.2026 ein neues Finanzierungsmodell für das von Ihnen geförderte Wärmenetz Adensen-Hallerburg beschlossen. Der Beschluss steht unter dem Vorbehalt, dass das BAFA die Förderung „uneingeschränkt aufrechterhält“.¹ Ich habe geprüft, ob das nach den Förderregeln möglich ist. Nach meiner Analyse ist es das nicht. Ich lege Ihnen die Gründe dar und bitte Sie um Ihre Stellungnahme dazu.

Ich bin Bürger der Gemeinde Nordstemmen und Mitglied der CDU, kein Jurist. Ich stütze mich nur auf öffentliche Ratsdokumente, auf die Unterlagen, die Sie mir am 11.08.2026 herausgegeben haben, und auf öffentliche Rechtsquellen. Die Verträge zwischen den Beteiligten kenne ich nicht. Nach meinem Kenntnisstand ist das Modell noch nicht vollzogen. Es geht also um eine Planung, über die jetzt noch entschieden werden kann. Seitenangaben „Unterlagen, S. ...“ beziehen sich auf die PDF-Seiten der Anlage zu Ihrem Bescheid vom 11.08.2026. Die zitierten Drucksachen (DS) sind im Ratsinformationssystem der Gemeinde Nordstemmen öffentlich abrufbar (nordstemmen.ratsinfomanagement.net).

Kurzfassung

1. **Geplant ist:** Die Genossenschaft baut das Netz. Bei Fertigstellung soll sie rund 42 bis 51 % Miteigentum für 3,8 Mio. € an eine Eigengesellschaft der Gemeinde verkaufen. Diesen Anteil soll sie 25 Jahre zurückpachten. Ihren eigenen Anteil soll sie der Gesellschaft zur Sicherheit übereignen.
2. **Nach meiner Analyse kann das BAFA dieses Modell nicht unverändert fördern.** Es gibt drei Gründe. Jeder trägt für sich. Keiner stützt sich auf das Merkblatt 3.1, das beim Antrag noch nicht galt.
 - **Verfügung:** Verkauf und Sicherungsübereignung wären Verfügungen über den geförderten Gegenstand in der zehnjährigen Bindung (Nr. 4.1 ANBest-P).
 - **Deckungsmittel:** Der Kaufpreis wäre ein neues Deckungsmittel. Bei Anteilfinanzierung ermäßigt sich die Zuwendung dann anteilig (Nr. 2.1.1 ANBest-P), rechnerisch um rund 1,5 Mio. €.
 - **Kumulierung:** Wirtschaftlich ist das Modell ein Kredit der Gemeinde unter Marktniveau. Ist dieser Vorteil eine Beihilfe für dasselbe Projekt, ist die Zuwendung vollständig zurückzufordern (BEW Nr. 7.3, Nebenbestimmung 11).
3. **Die Gründe decken beide Sichtweisen ab.** Sieht man das Modell formal als Kauf, greifen die ersten beiden. Sieht man es wirtschaftlich als Kredit, greift der dritte. Eine Lesart, in der die Förderung unverändert bleibt, sehe ich nicht.
4. **Meine Bitte:** Nehmen Sie bitte zu dieser Analyse Stellung. Wenn Sie die Förderung bei diesem Modell uneingeschränkt aufrechterhalten können, legen Sie bitte dar, auf welcher Grundlage. Und teilen Sie bitte mit, ob Sie das gegenüber Beteiligten bereits zugesagt haben.

1. DS 50/2026 vom 18.05.2026, Beschlussvorschlag, S. 1-2; Beschluss des Rates vom 27.05.2026.

1. Sachverhalt

1.1 Die Förderung

Das BAFA hat der Energiegenossenschaft Adensen-Hallerburg eG („Genossenschaft“) mit Bescheid vom 09.07.2025 einen Zuschuss nach Modul 2 der BEW bewilligt, auf ihren Antrag vom 29.11.2024.² Die Zuwendung ist eine Projektförderung „im Wege einer Anteilfinanzierung“. Der Förderhöchstsatz beträgt 40 %. „Den Finanzierungsplan vom 29.11.2024 erkläre ich für verbindlich.“³ Die Höhe ist in meinen Unterlagen geschwärzt. Nach den Angaben der Gemeinde beträgt sie 3.520 T€ bei einer Gesamtinvestition von 8.759 T€.⁴

Für diese Einschätzung sind vier Nebenbestimmungen wichtig:⁵

- **Nr. 1:** „Sie sind verpflichtet, die Anlage mindestens zehn Jahre zweckentsprechend zu betreiben. [...] Eine Veräußerung oder Stilllegung der geförderten Anlage müssen Sie dem BAFA unverzüglich anzeigen.“
- **Nr. 3:** Die Genossenschaft muss „unverzüglich und unaufgefordert dem BAFA auch alle nachträglichen Änderungen von Tatsachen schriftlich mitzuteilen, die für die Bewilligung der Zuwendung maßgeblich waren“, ausdrücklich auch zum „Kumulierungsverbot“.
- **Nr. 5:** Die zehn Jahre werden „ab dem Zeitpunkt der vollständigen Inbetriebnahme“ berechnet.
- **Nr. 11:** „Die Förderung darf nicht mit staatlichen Beihilfen für das gleiche Projekt kumuliert werden, es sei denn, die Förderung betrifft unterschiedliche bestimmbare beihilfefähige Kosten.“ Bei einem Verstoß ist die Zuwendung „einschließlich erlangter Zinsvorteile vollständig zurück zu gewähren“.

Die ANBest-P in der Fassung ab 28.06.2024 sind Bestandteil des Bescheids.⁶

1.2 Das geplante Modell

Die Genossenschaft wollte den nicht geförderten Teil über einen Bankkredit finanzieren. Die Bank bot im Sommer 2025 statt der kalkulierten 4 % nur 5,48 % zuzüglich 80.000 € Bearbeitungsgebühr an. Nach der Vorlage der Gemeinde konnte die junge Genossenschaft „noch kein bankenübliches Rating“ vorlegen, und „[d]as geplante Wärmenetz wird hierbei nur zu einem geringen Betrag als Sicherheit angesetzt“.⁷ Die Gemeinde wollte deshalb helfen. Ein erstes Modell, die Weiterleitung eines Gemeindekredits als Darlehen, hielt einer rechtlichen Prüfung nicht stand.⁸

2. Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025, Unterlagen, S. 36.

3. Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025, Unterlagen, S. 37.

4. DS 75/2025 vom 04.09.2025, Sachverhalt, S. 2 (Rechtsberatung vom 28.08.2025): Gesamtinvestition 8.759 T€, Mittel der Mitglieder 1.565 T€, BAFA 3.520 T€, offen 3.674 T€.

5. Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025, IV. Nebenbestimmungen Nr. 1, 3 und 5 (Unterlagen, S. 38) und Nr. 11 (S. 39).

6. ANBest-P ab 28.06.2024 (GMBL 2024 Nr. 23, S. 446), Nr. 1.2, 2.1, 2.1.1, 4.1, 5.1 und 5.2, Unterlagen, S. 45.

7. DS 75/2025, Sachverhalt, S. 2.

8. DS 50/2026, Sachverhalt, S. 2; Anlage 1, S. 1.

Am 27.05.2026 hat der Rat ein neues Modell beschlossen. Die Vorlage beschreibt seinen Zweck selbst so: „Auf der Grundlage, dass die Darlehensgewährung an die Energiegenossenschaft Adensen-Hallerburg eG nach wie vor angestrebt wird, wurde ein alternatives Finanzierungskonzept ausgearbeitet.“⁹ Nach der Vorlage und dem beigefügten Konzept der Kanzlei SRS Schüllermann soll gelten:¹⁰

- Die Genossenschaft errichtet das Netz „vollständig im eigenen Namen und auf eigene Rechnung“ und betreibt es.
- Genossenschaft und die Wärmenetz Adensen-Hallerburg GmbH („GmbH“), eine Eigengesellschaft der Gemeinde,¹¹ schließen „(bereits jetzt)“ einen Vertrag. Danach „beteiligt“ sich die GmbH „an den Gesamtherstellungskosten des Wärmenetzes [...], indem sie mit dessen Fertigstellung das Miteigentum (Bruchteileigentum, § 1008 BGB) an dem Wärmenetz (Rohrleitungsnetz und Betriebsgrundstück) erwirbt“. Der Anteil „entspricht hierbei dem von der GmbH geleisteten Finanzierungsanteil“.
- Die GmbH zahlt 3,8 Mio. €. Das Geld stammt „unmittelbar“ aus einem Konzernkredit der Gemeinde.
- Die GmbH verpachtet ihren Anteil 25 Jahre an die Genossenschaft zurück, „[w]eil die GmbH das Wärmenetz weder errichten noch betreiben wird“. Die Pacht soll „mindestens den Kapitaldienst (Zins und Tilgung) für den Konzernkredit“ zuzüglich eines Gewinnaufschlags decken und auf eine „vollständige Amortisation“ zielen.
- Die Genossenschaft erhält eine Kaufoption zum Vertragsende. Die Pachtzahlungen sollen auf den Kaufpreis angerechnet werden, nach dem Konzept „(ggf. teilweise)“.
- „Zur Absicherung des Finanzierungskonzeptes werden der GmbH der Miteigentumsanteil der eG (das Wärmenetz, das Grundstück der Heizzentrale mit Aufbauten und sonstige Rechte) übereignet.“ Auf eine Bankbürgschaft wird „ausnahmsweise ausdrücklich verzichtet“.

Die Höhe des Anteils ist offen. Das Konzept rechnet mit 3,8 Mio. € von „ca. 7,4 Mio. EUR“, also ca. 51,38 %. Die Vorlage nennt einen rechnerischen Anteil von „rd. 42 %“ und erwartet Änderungen bis zur Fertigstellung.¹² Die Gesamtinvestition von 7,4 Mio. € weicht von den 8.759 T€ ab, mit denen die Gemeinde im Jahr 2025 gerechnet hat.

Der Beschluss steht unter diesem Vorbehalt:

„Die Beschlüsse stehen unter dem Vorbehalt, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Projektförderung gegenüber der Energiegenossenschaft Adensen-Hallerburg eG uneingeschränkt aufrechterhält und dass die Kommunalaufsicht des Landkreises Hildesheim die Beschlüsse nicht beanstandet.“

Die Leitungen sollen nach dem Modell im Eigentum der Genossenschaft stehen. Das Schaubild zum Modell nennt sie „Scheinbestandteil; § 95 BGB!“.¹³ Der Gestattungsvertrag mit der Gemeinde bestimmt: „Die verlegten Leitungen bleiben Eigentum des Nutzungsberechtigten.“¹⁴ Das Modell setzt also voraus, dass die Leitungen bewegliche Sachen der Genossenschaft sind, über die sie verfügen kann.

9. DS 50/2026, Sachverhalt, S. 2-3.

10. DS 50/2026, Sachverhalt, S. 2-3; Anlage I (SRS Schüllermann und Partner mbH), S. 2. Sicherungsübereignung und Bürgschaftsverzicht stehen in der Vorlage; das Konzept nannte als Sicherheiten noch „z.B. Bürgschaften, Eintragung einer Grundschuld“.

11. DS 50/2026, Anlage I, S. 1: „eine Eigengesellschaft der Gemeinde Nordstemmen“; DS 111/2025, 1. Ergänzung: „alleinige Gesellschafterin ist die Gemeinde Nordstemmen“.

2. Maßstab: Welche Regeln gelten

Maßgeblich sind die BEW-Richtlinie vom 01.08.2022, der Bescheid mit seinen Nebenbestimmungen und die ANBest-P. Nach dem Bescheid sind außerdem „die zum Zeitpunkt der Antragstellung gültigen Merkblätter“ Teil der Zweckbestimmung.¹⁵ Am 29.11.2024 waren das das Merkblatt Modul 2 in der Version 2 vom 14.02.2023 und das technische Merkblatt in der Version 1.1 vom 14.02.2023. Beide sagen:

„Regelungen und Anforderungen vorangehender oder nachfolgender Versionen haben keinerlei Gültigkeit für den jeweiligen Antragsteller und können somit auch nicht zur Begründung oder Ablehnung von Ansprüchen geltend gemacht werden.“¹⁶

Die klarsten Sätze zum Eigentum stehen aber erst im Merkblatt 3.1, das seit dem 01.04.2026 gilt. Danach muss sich das Netz zehn Jahre ab Inbetriebnahme „im Eigentum des Antragstellers befinden“, und der „Verkauf bzw. die Übertragung des Wärmenetzes oder einzelner Komponenten auf einen Dritten ist in dieser Zeit nicht ohne Weiteres zulässig“.¹⁷ Gegenüber der Genossenschaft kann ich mich auf diese Sätze nicht als Regel berufen.

Ich stütze die drei Gründe deshalb auf Richtlinie, Bescheid, ANBest-P und die Merkblätter von 2023. Das Merkblatt 3.1 ziehe ich nur als Beleg dafür heran, wie das BAFA die Regeln versteht. Es sagt selbst, dass seine Fassungen „die zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung jeweils gültige Verwaltungspraxis“ darstellen, und: „Rechtlich maßgeblich für die Entscheidung über Förderanträge ist allein die im Zeitpunkt der jeweiligen Antragstellung aktuelle, tatsächliche Verwaltungspraxis.“¹⁸ Ob die in 3.1 beschriebene Praxis schon im November 2024 bestand, können nur Sie sagen. Ich frage Sie danach (Frage 4).

3. Drei Gründe

3.1 Erster Grund: Verfügung über den geförderten Gegenstand

Die Regel. Nr. 4.1 ANBest-P lautet:

„Gegenstände, die zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, sind für den Zuwendungszweck zu verwenden und sorgfältig zu behandeln. Der Zuwendungsempfänger darf über sie vor Ablauf der im Zuwendungsbescheid festgelegten zeitlichen Bindung nicht anderweitig verfügen.“¹⁹

Die Bindung beträgt nach Nebenbestimmung 1 und 5 zehn Jahre ab vollständiger Inbetriebnahme.

Anwendung. Das Modell sieht zwei Verfügungen vor:

- den **Verkauf von Miteigentum** an 42 bis 51 % des Netzes, „mit dessen Fertigstellung“, also genau zu Beginn der Bindung;
- die **Sicherungsübereignung** des verbleibenden Anteils an dieselbe GmbH.

12. DS 50/2026, Anlage 1, S. 2 (ca. 7,4 Mio. EUR, ca. 51,38 %); Sachverhalt, S. 2 („Der rechnerische Anteil der GmbH an der Genossenschaft beträgt aktuell rd. 42 %.“). 42 % entsprechen etwa dem 2025 offenen Betrag von 3.674 T€ im Verhältnis zu 8.759 T€.

13. DS 50/2026, Anlage 2 (Schaubild „Neukonzept“).

14. DS 53/2025 vom 24.06.2025, Anlage 1 (Gestattungsvertrag, Stand 04.04.2025), § 1 Abs. 2; nach § 11 Abs. 5 sind die Anlagen nach Vertragsende zu beseitigen. Die unterzeichnete Fassung kenne ich nicht.

15. Zuwendungsbescheid vom 09.07.2025, Unterlagen, S. 37.

Beide wären Verfügungen im Rechtssinn. Das Modell ist gerade darauf angelegt: Die Leitungen sollen Scheinbestandteile im Eigentum der Genossenschaft sein, damit sie übertragen werden können (Abschnitt 1.2). Nach beiden Schritten wäre die Genossenschaft an keinem Teil des geförderten Netzes mehr zivilrechtlich Eigentümerin. Sie wäre Pächterin des verkauften Anteils und Sicherungsgeberin für den Rest. Die Gemeinde hatte 2025 noch angenommen, die Leitungen im Straßenraum gingen nach § 946 BGB in das Eigentum der Straßeneigentümerin über.²⁰ Träfe das zu, wäre das Problem nicht kleiner: Die Genossenschaft könnte der GmbH an diesen Leitungen kein Miteigentum verschaffen, die 3,8 Mio. € wären erst recht ein bloßer Finanzierungsbeitrag (Abschnitt 3.2), und es stellte sich die Frage, ob die Genossenschaft die Leitungen überhaupt je im Eigentum hätte. In jedem Fall braucht das BAFA Klarheit, wem was gehört.

Für das Betriebsgrundstück gilt Entsprechendes: Die Heizzentrale, die als förderfähige Technikzentrale beantragt ist,²¹ ginge als Bestandteil des Grundstücks (§ 94 BGB) anteilig mit über.

Der naheliegende Einwand. Man kann sagen, die Verfügung sei nicht „anderweitig“. Das Netz werde ja weiter für denwendungszweck genutzt, weil die Genossenschaft es als Pächterin betreibt. Nach meiner Einschätzung trägt das nicht:

- Die Verfügungen dienen nicht demwendungszweck, sondern der Finanzierung. Sie übertragen das Eigentum an einen Dritten, der das Netz nach eigener Aussage weder errichtet noch betreibt.
- Schon die Richtlinie knüpft die Förderung an das Eigentum des Netzbetreibers. Förderfähig sind „Übergabestationen und Wärmepumpen im Eigentum des Wärmenetzbetreibers“.²² Beim Anschluss einzelner Gebäude verlangt sie, dass „sich die Wärmeübergabestation und Rohrnetze im Eigentum des Wärmenetzbetreibers befinden und diese auch nach Anschluss im Eigentum des Netzbetreibers verbleiben“.²³ Das technische Merkblatt von 2023 verlangt, dass Hausanschlüsse und Übergabestationen „für mindestens 10 Jahre nach Inbetriebnahme im Eigentum des Wärmenetzbetreibers verbleiben“.²⁴
- Das Merkblatt 2023 verlangte schon im Antrag darzulegen, „welche Projektbeteiligten welche Komponenten des Wärmenetzes im Eigentum haben oder haben sollen“.²⁵ Die Eigentumsverhältnisse gehörten also zu den Tatsachen, auf denen die Bewilligung beruht.
- Das Merkblatt 3.1 bestätigt diese Linie als Praxis. Es lässt einen Eigentumswechsel nur „ausnahmsweise“ bei einer Umstrukturierung deswendungsempfängers zu, etwa einer Umwandlung, und nur nach vorheriger Abstimmung mit dem BAFA.²⁶ Um eine Umstrukturierung geht es hier nicht, sondern um die Übertragung an einen neuen Dritten zu Finanzierungszwecken. Das Merkblatt schließt außerdem eine „Antragstellung mit dem Ziel der späteren Veräußerung des Wärmenetzes an einen Dritten“ aus.²⁷ Beim Antrag im November 2024 war das Modell noch nicht geplant. Den Kaufvertrag wollen die Beteiligten aber „bereits jetzt“ schließen, also vor dem Bau.

Was ich einräume. Nebenbestimmung 1 verlangt für eine Veräußerung ausdrücklich nur eine Anzeige. Ob eine Verfügung „anderweitig“ ist, entscheidet das BAFA im Einzelfall, und über Folgen und Umfang eines Widerrufs hat es Ermessen. Gerade deshalb kann die Förderung nach meiner Auffassung nur dann „uneingeschränkt“ fortbestehen, wenn das BAFA vor dem Vollzug in Kennt-

16. BAFA, BEW Merkblatt Modul 2: Antragstellung und Verwendungsnachweise, Version 2 vom 14.02.2023, S. 2 („Wichtiger Hinweis zur jeweils geltenden Fassung“), Archivfassung vom 03.07.2024: https://web.archive.org/web/20240703170211/https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/bew_merkblatt_antragstellung_m2.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Gleichlautend: BEW Merkblatt technische Anforderungen der Module 1 bis 4, Version 1.1 vom 14.02.2023, S. 2. Die Genossenschaft hat im Antrag erklärt, die Merkblätter „in den zum Zeitpunkt der Antragstellung aktuellen Fassungen zur Kenntnis genommen“ zu haben (Unterlagen, S. 4).

nis der Verträge entscheidet, dass beide Verfügungen den Zuwendungszweck nicht berühren. Ohne eine solche Entscheidung bliebe ein Widerruf möglich, nach dem Bescheid und Nr. 8.2.2 und 8.3.2 ANBest-P auch mit Wirkung für die Vergangenheit.²⁸

3.2 Zweiter Grund: Der Kaufpreis wäre ein neues Deckungsmittel

Die Regel. Nach Nr. 1.2 ANBest-P sind „[a]lle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter)“ als Deckungsmittel einzusetzen. Erhöhen sich nach der Bewilligung die Deckungsmittel oder treten neue hinzu, „so ermäßigt sich die Zuwendung [...] bei Anteilfinanzierung anteilig“ (Nr. 2.1 und 2.1.1).²⁹ Nach dem Merkblatt 2023 kann „im Zuwendungsbescheid immer nur diejenige Institution adressiert werden, welche die Ausgaben für die zu fördernden Maßnahmen hat“.³⁰

Anwendung. Die GmbH „beteiligt“ sich nach dem Konzept „an den Gesamtherstellungskosten“, und ihr Anteil „entspricht [...] dem von der GmbH geleisteten Finanzierungsanteil“. Formal bezahlt die Genossenschaft alle Aufträge. Wirtschaftlich trägt ein Dritter 3,8 Mio. € der Herstellungskosten und erhält dafür Eigentum. Nach meiner Einschätzung ist der Kaufpreis deshalb eine Leistung eines Dritten, die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängt.

Größenordnung. Verteilt man 3,8 Mio. € anteilig auf die Finanzierung von 8.759 T€, entfällt auf den BAFA-Zuschuss von 3.520 T€ eine Ermäßigung von rund 1,53 Mio. € ($3,8 \times 3,52 / 8,759$). Das ist eine eigene Rechnung. Wie das BAFA im Einzelnen rechnet, weiß ich nicht.

Der naheliegende Einwand. Man kann sagen, der Kaufpreis ersetze nur den geplanten Bankkredit, und ein Kredit sei kein Deckungsmittel, das die Zuwendung mindert. Dann muss man das Modell aber auch als Kredit behandeln. Ein Kredit lässt das Eigentum beim Kreditnehmer. Hier soll der Geldgeber Eigentum erwerben. Wer den Kaufpreis wirtschaftlich als Kredit behandelt, kommt zum dritten Grund.

Folge für die Wirtschaftlichkeitslücke. Die Förderung ist auf die Wirtschaftlichkeitslücke begrenzt (BEW Nr. 7.1.2 a).³¹ Das BAFA hat die Lücke im Jahr 2025 auf Grundlage des damaligen Finanzierungsplans geprüft.³² Ändert sich die Finanzierung so grundlegend, ist nach meiner Auffassung mindestens ein neuer Finanzierungsplan mit neuer Prüfung der Lücke nötig.

3.3 Dritter Grund: Kumulierungsverbot

Die Regel. Die Förderung darf nicht mit staatlichen Beihilfen für das gleiche Projekt kumuliert werden. Bei einem Verstoß ist sie vollständig zurückzugewähren (BEW Nr. 7.3, Nebenbestimmung 11).³³ Die Genossenschaft hat im Antrag bestätigt, dass sie diese Vorgabe erfüllt.³⁴ Deutschland hat sich gegenüber der Kommission verpflichtet, bei einem Verstoß gegen die Kumulierungsregeln vollständig zurückzufordern.³⁵

17. BAFA, BEW Merkblatt Antragstellung, technische Anforderungen und Verwendungsnachweis, Version 3.1, gültig ab 01.04.2026, Nr. 4.1.10 (S. 18) und Nr. 4.1.12 (S. 19); ähnlich Nr. 5.1.2 (S. 34). https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/bew_merkblatt_3_1.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Die Fassung 3.0 vom 01.01.2026 habe ich nicht eingesehen.

18. Merkblatt 3.1, S. 2 („Wichtiger Hinweis zur jeweils geltenden Fassung“).

19. ANBest-P ab 28.06.2024 (GMBL 2024 Nr. 23, S. 446), Nr. 1.2, 2.1, 2.1.1, 4.1, 5.1 und 5.2, Unterlagen, S. 45.

20. DS 75/2025, Sachverhalt, S. 3: „Das Eigentum an den eingebauten Leitungen geht gem. § 946 BGB auf die Eigentümerin der Straße über.“

Wirtschaftlich ist das Modell ein Kredit. Die Vorlage spricht selbst von der „Darlehensgewährung an die Energiegenossenschaft“, die „nach wie vor angestrebt“ werde. Die Merkmale passen dazu:

- Die GmbH zahlt 3,8 Mio. €. Das ist genau der Betrag des früher geplanten Darlehens.
- Die Pacht deckt Zins und Tilgung des Gemeindegredits und zielt auf vollständige Amortisation.
- Die Pachtzeit entspricht mit 25 Jahren der Laufzeit des Gemeindegredits.
- Am Ende kann die Genossenschaft den Anteil unter Anrechnung der Pacht zurückkaufen.
- Die GmbH baut und betreibt nicht. Sie hält das Eigentum wie ein Kreditgeber seine Sicherheit.

Anhaltspunkte für eine Beihilfe. Nach meiner Einschätzung liegen die Konditionen deutlich unter dem Markt:

- Das einzige öffentlich bekannte Marktangebot lag bei 5,48 % zuzüglich 80.000 € Gebühr. Die Bank setzte das Netz nur gering als Sicherheit an. Akzeptable Konditionen gab es nach der Vorlage nur „gegen sehr gute Sicherheiten“.
- Der Gemeindegredit sollte nach der Rechtsberatung der Gemeinde „für die EGAH zu wesentlichen besseren Darlehenskonditionen führen“.³⁶ Nach dem früheren Beschluss sollte der Zins an die Genossenschaft 3,8 % nicht überschreiten, außer das Ausschreibungsergebnis der Gemeinde liegt höher. Das neue Modell gilt „unter sonst gleichen Bedingungen“.³⁷
- Auf eine Bankbürgschaft wird verzichtet, weil sie das Projekt sonst „unwirtschaftlich“ machen würde.
- Nach der Referenzsatzmitteilung der Kommission wird der Basissatz bei Kreditnehmern ohne Bonitätsgeschichte „um mindestens 400 Basispunkte angehoben“.³⁸ Der Basissatz für Deutschland betrug beim Ratsbeschluss 2,19 % und beträgt seit dem 01.07.2026 2,71 %.³⁹ Der Referenzsatz läge also bei mindestens 6,19 bzw. 6,71 %.

Die Pacht soll „marktüblich (den Vorgaben des EU-Beihilfenrechts entsprechend)“ sein. Ein Beleg dafür ist nicht veröffentlicht. Nach meinem Verständnis kommt es auf das Risiko der Genossenschaft an, nicht auf den Refinanzierungssatz der Gemeinde.

Größenordnung. Ich habe den Vorteil grob geschätzt. Annahmen: 3,8 Mio. €, Annuität über 25 Jahre, 3,8 bis 4,1 % statt 5,48 %, abgezinst mit 5,48 %, dazu die ersparte Gebühr von 80.000 €. Das ergibt einen Barwert von **rund 0,58 bis 0,68 Mio. €**. Ein tilgungsfreies erstes Jahr ändert daran wenig. Der Gewinnaufschlag der Pacht und Nebenkosten, etwa die Steuerberatung der GmbH, senken den Wert. Rechnet man nach der Referenzsatzmitteilung (Marktzins mindestens 6,71 %, Abzinsung mit dem Abzinsungssatz von 3,71 %), liegt er bei etwa 1,2 bis 1,3 Mio. €. Das ist die Schätzung eines Laien, keine amtliche Berechnung. Sie zeigt aber, dass der Vorteil über der De-minimis-Grenze von 300.000 € in drei Jahren liegt.⁴⁰

21. Schreiben des BAFA vom 04.03.2025, Unterlagen, S. 24 (Voraussetzungen für die Förderfähigkeit einer Energie- bzw. Technikzentrale); Antwort der Genossenschaft, Unterlagen, S. 28.

22. BEW-Richtlinie vom 01.08.2022, BAnz AT 18.08.2022 B1, Nr. 4.2 („Förderfähige Infrastruktur“), S. 4; ebenso Nr. 7.2.3.10, S. 12. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/LqynJ78mbcSrTH7lL83/content/LqynJ78mbcSrTH7lL83/BAnz%20AT%2018.08.2022%20B1.pdf>

23. BEW-Richtlinie, Nr. 7.3, S. 13. Die Regel zum Eigentum an Übergabestation und Rohrnetzen steht dort bei der Abgrenzung zur BEG.

24. BEW Merkblatt technische Anforderungen der Module 1 bis 4, Version 1.1 vom 14.02.2023, Nr. 4.2.5, S. 24.

Mögliche Einwände.

- Der Vorteil betreffe nur den nicht geförderten Eigenanteil. Die Ausnahme gilt für „unterschiedliche bestimmbare beihilfefähige Kosten“, also für andere Kostenpositionen. Die 3,8 Mio. € fließen in dieselben Herstellungskosten, die das BAFA fördert.
- Ein Dorfnetz beeinträchtige den Handel nicht. Die Kommission hat für die BEW angenommen, dass die Förderung dieses Marktes den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen kann (Rn. 92).
- Kommunale Darlehen seien keine Beihilfe. Das Merkblatt 3.1 beschreibt die Praxis anders: Als staatliche Beihilfe gelten auch „kommunale Förderungen“. Enthalten Darlehen „einen marktüblich niedrigen Zinssatz“, sind sie „nicht beihilfefrei“. Ob eine Beihilfe vorliegt, „muss der Antragsteller mit der Stelle klären, welche diese zur Verfügung stellt“.⁴¹

Folge. Ist der Vorteil eine Beihilfe für dasselbe Netz, droht nicht nur eine Kürzung, sondern die Rückforderung der gesamten Zuwendung einschließlich erlangter Zinsvorteile.

3.4 Formal oder wirtschaftlich: Einer der Gründe greift immer

- **Formal** ist das Modell ein Kauf. Die Genossenschaft verliert Eigentum am geförderten Netz, und ein Dritter trägt 3,8 Mio. € der Kosten. Dann greifen der erste und der zweite Grund.
- **Wirtschaftlich** ist das Modell ein Kredit. Die Genossenschaft bleibt wirtschaftlich Eigentümerin, erhält aber Geld zu Konditionen unter dem Markt. Dann greift der dritte Grund.

Beide Sichtweisen zugleich zu vermeiden, halte ich nicht für möglich. Für das Kommunalrecht soll die GmbH gerade echte Eigentümerin sein. Nach der Vorlage ist „[e]ine wesentliche Voraussetzung [...], dass die Wärmenetz Adensen-Hallerburg GmbH selber investiert“, sonst trägt § 121a NKomVG den Konzernkredit nicht.⁴² Dann kann sie für die Förderung nicht zugleich nur Geldgeberin sein.

4. Ergebnis

Nach meiner Analyse kann das BAFA die Förderung bei dem geplanten Modell nicht unverändert aufrechterhalten. Mindestens wären nötig:

1. eine vollständige Anzeige der Genossenschaft mit den Verträgen (Nebenbestimmung 1 und 3, Nr. 5.1 und 5.2 ANBest-P),
2. eine Entscheidung des BAFA vor dem Vollzug, ob Verkauf und Sicherungsübereignung zulässig sind,
3. ein neuer Finanzierungsplan mit Prüfung, ob sich die Zuwendung nach Nr. 2.1.1 ANBest-P ermäßigt und ob die Wirtschaftlichkeitslücke noch trägt,
4. eine beihilferechtliche Bewertung der Gemeindefinanzierung.

25. Merkblatt Modul 2, Version 2, Nr. 4.1 („Auflistung der Projektbeteiligten“), S. 6.

26. Merkblatt 3.1, Nr. 4.1.12 („Umstrukturierung“), S. 19: „Umwandlung nach UmwG, ggf. asset deal“; das BAFA ist „vor der geplanten Umstrukturierung zu informieren“.

27. Merkblatt 3.1, Nr. 2, S. 7.

28. Zuwendungsbescheid, Widerrufsvorbehalt und „Erstattung der Zuwendung, Verzinsung“, Unterlagen, S. 41; ANBest-P Nr. 8.2.2, 8.3.2 und 8.4, Unterlagen, S. 46; § 49 Abs. 3 VwVfG.

29. ANBest-P ab 28.06.2024 (GMBL 2024 Nr. 23, S. 446), Nr. 1.2, 2.1, 2.1.1, 4.1, 5.1 und 5.2, Unterlagen, S. 45.

30. Merkblatt Modul 2, Version 2, Nr. 3, S. 6.

Für die Genossenschaft spricht, dass das Netz wie geplant gebaut und betrieben werden soll und der Klimaschutzzweck bleibt. Das BAFA hat Ermessen. Das setzt aber voraus, dass es das Modell kennt und vorher entscheidet. Ein bloßes Weiterlaufen ohne Entscheidung wäre keine „uneingeschränkte“ Aufrechterhaltung. Es würde das Rückforderungsrisiko nur bis zum Ende der zehnjährigen Bindung verschieben. Eine Zusage, die Förderung nicht zu widerrufen, wäre nach meinem Verständnis eine Zusicherung und bedürfte der Schriftform (§ 38 Abs. 1 VwVfG).⁴³

5. Bitte um Stellungnahme

Ich bitte Sie, zu dieser Analyse Stellung zu nehmen. Die Fragen aus meiner Nachricht vom 29.09.2026 (Kenntnis, Anzeige, Zustimmung, Auszahlungen, Fristen) wiederhole ich nicht.⁴⁴ Im Einzelnen bitte ich um Antwort auf diese Fragen:

1. **Analyse:** Teilen Sie die Analyse in Abschnitt 3? Wenn nicht: In welchem Punkt nicht, und warum?
2. **Aufrechterhaltung:** Könnte das BAFA die Förderung uneingeschränkt aufrechterhalten, wenn das Modell wie in DS 50/2026 beschrieben vollzogen wird? Wenn ja, legen Sie bitte dar, wie Sie dabei mit Nr. 4.1 ANBest-P (Verfügung), Nr. 2.1.1 ANBest-P (Deckungsmittel) und dem Kumulierungsverbot umgehen.
3. **Zusage:** Haben Sie gegenüber der Genossenschaft, der Gemeinde oder der GmbH bereits erklärt oder in Aussicht gestellt, dass die Förderung bei diesem Modell erhalten bleibt, etwa bei der Videokonferenz „mit allen Beteiligten“ am 08.05.2026?⁴⁵ Wenn ja: Wann, gegenüber wem, in welcher Form und auf welcher Grundlage? Lagen Ihnen dabei die Verträge und eine beihilferechtliche Bewertung vor? Handelt es sich um eine schriftliche Zusicherung im Sinne von § 38 VwVfG?
4. **Verwaltungspraxis:** War die Anforderung, dass das Netz zehn Jahre ab Inbetriebnahme im Eigentum des Zuwendungsempfängers bleibt (Merkblatt 3.1, Nr. 4.1.10, 4.1.12 und 5.1.2), schon im November 2024 Ihre Verwaltungspraxis? Genügt Ihnen wirtschaftliches Eigentum? Wie behandeln Sie Sicherungseigentum eines Dritten während der Bindung?
5. **Deckungsmittel und Wirtschaftlichkeitslücke:** Würden Sie den Kaufpreis der GmbH als Deckungsmittel nach Nr. 1.2 und 2.1.1 ANBest-P behandeln? Verlangen Sie einen neuen Finanzierungsplan und eine neue Wirtschaftlichkeitslückenberechnung?
6. **Kumulierung:** Prüfen Sie, ob die Finanzierung durch Gemeinde und GmbH eine staatliche Beihilfe für dasselbe Projekt ist? Liegt Ihnen dazu eine Bewertung vor, etwa ein Gutachten zur Marktüblichkeit der Pacht?
7. **Zeitpunkt:** Werden Sie vor dem Abschluss des Kaufvertrags und vor weiteren Festsetzungen oder Auszahlungen entscheiden? Werden Sie Ihre Entscheidung der Genossenschaft schriftlich mitteilen, sodass sie dem Rat zur Prüfung seines Vorbehalts vorgelegt werden kann?

31. BEW-Richtlinie, Nr. 7.1.2 a.

32. Schreiben des BAFA vom 04.03.2025 mit der Bitte um einen aktualisierten Finanzierungsplan und eine neue Wirtschaftlichkeitslückenberechnung, Unterlagen, S. 24–25.

33. BEW-Richtlinie, Nr. 7.3, S. 13. Die Regel zum Eigentum an Übergabestation und Rohrnetzen steht dort bei der Abgrenzung zur BEG.

34. Antrag vom 29.11.2024, Unterlagen, S. 3 („Hiermit bestätige ich, dass diese Vorgaben erfüllt werden ...“), und S. 4 („Mir ist bekannt, dass ...“).

35. Europäische Kommission, Beschluss C(2022) 5548 vom 02.08.2022, SA.63177, Rn. 68 und 69 (Kumulierung, vollständige Rückforderung) und Rn. 92 (Wettbewerb und Handel); BEW-Richtlinie Nr. 7.4. https://microeconomicvaluation.jrc.ec.europa.eu/system/files/2024-03/SA.63177_DEC.pdf

Mir ist bewusst, dass Sie zu einem laufenden Förderverfahren nicht alles mitteilen dürfen. Soweit das so ist, bitte ich um eine allgemeine Aussage zu Ihrer Verwaltungspraxis, vor allem zu den Fragen 2, 4 und 5. Schriftverkehr, Vermerke und Bescheide, die aufgrund dieser Stellungnahme entstehen, gehören nach meinem Verständnis zum Gegenstand meines Antrags auf Informationszugang (Az. Z13-IFso-271/26).

Mit freundlichen Grüßen

Levin Keller

Diese Rechtseinschätzung und Ihre Antwort werde ich veröffentlichen.

Veröffentlichte Fassung: Namen von Mitarbeitern der Verwaltung sind geschwärzt, als Anschrift steht die Zustellanschrift aus dem Impressum.

36. DS 75/2025, Sachverhalt, S. 2.

37. DS 18/2026 vom 03.03.2026, Sachverhalt, S. 1-2 („soll 3,8 v.H. pro Jahr nicht überschreiten“; die Aufschläge von GmbH und Gemeinde sind aus der Differenz zum Zins der Gemeinde zu decken); Beschlussvorschlag Nr. 3: „mindestens 3,8 v.H.“; DS 50/2026, Beschlussvorschlag, S. 1.

38. Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (2008/C 14/02), ABl. C 14 vom 19.01.2008, S. 6, Abschnitt „Referenzsatz“. Der Abzinsungssatz ist der Basissatz zuzüglich 100 Basispunkten. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52008XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52008XC0119(01))

39. Europäische Kommission, Tabelle der Basissätze, Deutschland: 2,19 % (01.01.–30.06.2026), 2,71 % (ab 01.07.2026). https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en

-
40. Verordnung (EU) 2023/2831, Art. 3 Abs. 2. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj?locale=de>
41. Merkblatt 3.1, Glossar „Kumulierung“, S. 52.
42. DS 50/2026, Sachverhalt, S. 2-3.
43. § 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/__38.html
44. Nachricht vom 29.09.2026 im Verfahren Az. Z13-IFso-271/26, Abschnitt 3 (Fragen 1 bis 6) und Abschnitt 4 (Antrag auf Zugang zu Unterlagen ab 01.08.2025).
45. DS 50/2026, Sachverhalt, S. 3. Ob das BAFA beteiligt war, geht aus der Vorlage nicht hervor.