

Neue Impulse für den Bau von Wärmenetzen

Florian Valentin und Aline Krüger

Seit Anfang dieses Jahres werden Wärmenetze sowohl direkt als auch indirekt gezielt gefördert. Die unterschiedlichen Fördermechanismen versprechen einen verstärkten Ausbau der Versorgung mit Wärme aus Anlagen mit Kraft-Wärmekopplung (KWK) und aus Erneuerbaren Energien. Wie gezeigt werden kann, setzen die einzelnen Fördervoraussetzungen, die Förderhöhe und das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen neue Impulse für den Bau von Wärmenetzen. Allerdings besteht teilweise erhebliche Rechtsunsicherheit bei den Wärmenetzbetreibern, die die Verwirklichung von Bauprojekten verzögern oder sogar verhindern kann.

Seit dem 1.1.2009 bzw. seit dem 1.3.2009 werden Maßnahmen zum Ausbau von Wärmenetzen durch das novellierte Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz [1] und durch die Neuauflage des Marktanzreizprogramms [2] direkt gefördert. Darüber hinaus wurde die Einspeisung von Wärme in ein Wärmenetz auch in die Positivliste des novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetzes [3] zum KWK-Bonus aufgenommen. Die Fördermechanismen unterscheiden sich sowohl in ihrer Art als auch im Hinblick auf ihre Voraussetzungen und die Fördermittel. Die neuen Regelungen werfen dabei zahlreiche klärungsbedürftige Fragen auf. Dieser Beitrag soll einen Überblick über die wesentlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Bestimmungen in ihrem Zusammenhang geben und auf umstrittene Punkte hinweisen. Die in einigen Bundesländern bestehenden weiteren Fördermechanismen sind nicht Gegenstand der Darstellung [4].

Der Förderzuschlag nach dem KWKG

Ein zentrales Element der Novelle des KWKG ist die Einführung eines Zuschlags für den Neubau, den Ausbau, die Verstärkung und den Zusammenschluss von bestimmten Wärmenetzen. Die maßgeblichen Regelungen wurden teilweise in die Begriffsbestimmungen, hauptsächlich aber in die neu eingefügten §§ 5a, 6a und 7a KWKG aufgenommen. Ziel der Förderung ist die verstärkte Nutzung von KWK-Anlagen und somit auch die Verdrängung von Wärme aus reinen Heizwerken oder Heizkesseln ohne Stromauskopplung durch Wärme aus KWK-Anlagen. KWK-Anlagen sind im Hinblick auf die Verwertung der eingesetzten Primärenergie deutlich effizienter. Durch den Ausbau von Wärmenetzen sollen außerdem neue Wärmenetze erschlossen werden.

Nach § 5a KWKG hat der Wärmenetzbetreiber einen Anspruch gegenüber dem Stromnetzbetreiber auf Zahlung eines einmaligen Zuschlags für den Neu- und Ausbau eines förderfähigen Wärmenetzes. Netzverstärkungsmaßnahmen und der Zusammenschluss von bestehenden Wärmenetzen sind dem Neubau und dem Ausbau gleichgestellt.

Überblick

Der Artikel widmet sich den komplexen Förderregelungen für Wärmenetze. Hauptaugenmerk gilt dabei dem Förderzuschlag nach dem KWKG. Der Begriff des KWK-Wärmenetzes wird umfassend diskutiert und die förderfähigen Maßnahmen vorgestellt. Danach erläutert der Artikel die Förderung durch das Marktanzreizprogramm, das hinsichtlich seiner Voraussetzungen kritisch diskutiert und auf dessen Förderinhalt näher eingegangen wird. Sodann folgt eine Betrachtung der Berücksichtigung von Wärmenetzen im EEG. Eine Analyse des Zusammenspiels der einzelnen Förderinstrumente rundet schließlich die Ausführungen ab.

Zuschlagsberechtigter und Auszahlungspflichtiger

Der Anspruch auf den Zuschlag steht dem Wärmenetzbetreiber zu, also demjenigen, der „Dritte über das Wärmenetz mit Wärme versorgt“ [5]. Es kommt dabei nicht auf das Eigentum an, sondern darauf, auf wessen Risiko und Rechnung die Wärmeversorgung über das Wärmenetz erfolgt [6]. Wärmenetzbetreiber kann somit z. B. auch ein Kontraktor sein. Das Gesetz unterscheidet zwar zwischen KWK-Anlagenbetreiber [7] und Wärmenetzbetreiber, dabei kann es sich jedoch um dieselbe natürliche oder juristische Person handeln.

Auszahlungspflichtiger ist der Netzbetreiber. Dabei handelt es sich um den Betreiber des Stromnetzes der allgemeinen Versorgung, an dessen Netz die KWK-Anlagen, die Wärme in das Wärmenetz einspeisen, angeschlossen sind [8]. Speisen die Anlagen in unterschiedliche Netze ein, ist der Netzanschlusspunkt der Anlage mit der größten elektrischen Leistung und danach das Datum der Inbetriebnahme maßgeblich [9].

Begriff des KWK-Wärmenetzes

Um den Zuschlag in Anspruch nehmen zu können, müssen gewisse Anforderungen an das Wärmenetz erfüllt sein. Das KWKG definiert ein solches zunächst als „Einrichtungen zur leitungsgebundenen Versorgung mit Wärme, die eine horizontale Ausdehnung über die Grundstücksgrenze des Standorts der einspeisenden KWK-Anlage hinaus haben und an die als öffentliches Netz eine unbestimmte Anzahl von Abnehmenden angeschlossen werden kann“ [10]. Nach diesem KWKG-spezifischen Wärmenetzbegriff wird vorausgesetzt, dass zumindest eine KWK-Anlage Wärme einspeist und somit zumindest anteilig Wärme aus KWK in dem Wärmenetz transportiert wird. Insofern kann auch von KWK-Wärmenetzen gesprochen werden.

Im Einzelnen wirft der Netzbegriff zahlreiche Fragen auf.

Bei einer einfachen Direktleitung ist noch nicht von einem „Wärmenetz“ auszugehen. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist unter einem „Netz“ nur eine Mehrzahl von Leitungen zu verstehen, die in ihrer Vermaschung ein über die Summe der Einzelverbindungen hinausgehendes systematisches Ganzes bilden.

Es sind – soweit man den Begriff überhaupt verwenden möchte – sowohl Nah- als auch Fernwärmenetze erfasst. Die Förderfähigkeit eines Wärmenetzes ist insoweit nicht durch eine bestimmte Größendimension, wie z. B. eine Mindest- oder Maximaltrassenlänge, beschränkt. Entscheidend ist jedoch nach der Gesetzesbegründung, dass eine „räumliche Trennung von Erzeugung und Verbrauch“ [11] besteht. Dies sieht der Gesetzgeber bei einer Ausdehnung des Wärmenetzes über die Grundstücksgrenze des Standorts der einspeisenden KWK-Anlage hinaus als gegeben an. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte ist insoweit vom formellen Grundstücksbegriff auszugehen. Nur so kann eine hinreichende Bestimmtheit

dieses Tatbestandsmerkmals gewährleistet werden. Hiergegen spricht auch nicht, dass Grundstücksgrenzen grundbuchrechtlich durch Grundstücksteilung geändert werden können und insoweit grundsätzlich die Möglichkeit für den Wärmenetzbetreiber besteht, diese Voraussetzung selbst herbeizuführen. Diesem Tatbestandsmerkmal wird – neben den anderen substantiellen Fördervoraussetzungen – in der Praxis kein Gewicht zukommen.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass es sich um ein öffentliches Wärmenetz handelt. Es muss eine unbestimmte Anzahl von Abnehmern angeschlossen werden können, d. h. das Wärmenetz muss jedem potenziellen Abnehmer offen stehen [12]. Durch das Erfordernis der allgemeinen Versorgung werden reine Werksnetze von der Förderung ausgeschlossen [13].

Es muss zudem mindestens ein Abnehmer tatsächlich angeschlossen sein, der nicht gleichzeitig Eigentümer oder Betreiber der in das Wärmenetz einspeisenden KWK-Anlage ist [14]. Ursprünglich wurde eine Mindestabnehmerzahl von zehn im Entwurf der Bundesregierung vorgeschlagen, um eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Förderung durch Eigenversorgungsnetze auszuschließen [15]. Die Senkung auf einen einzigen Mindestabnehmer ermöglicht nun auch die Förderfähigkeit kleiner privater Wärmenetze (z. B. bei der Versorgung von Wohnhäusern) und von Industrienetzen, solange es sich dabei um öffentliche Wärmenetze handelt [16].

Förderfähig sind schließlich nur solche KWK-Wärmenetze, die einen Wärmeanteil von über 50 % aus KWK aufweisen. In Bezug auf den geplanten Endausbau des Wärmenetzes muss der Betreiber einen Wärmeanteil aus KWK von mindestens 60 % nachweisen [17]. Der Nachweis wird hinsichtlich des Endausbaus durch die Vorlage entsprechender Planungsunterlagen geführt. Noch unklar ist, ob Wärme aus Anlagen, die nach dem EEG vergütet werden, bei der Ermittlung dieser Anteile zu berücksichtigen ist [18].

Neu- und Ausbau, Verstärkung und Zusammenschluss von Wärmenetzen werden gefördert

An erster Stelle der förderfähigen Maßnahmen ist der Neubau eines Wärmenetzes genannt, das den soeben geschilderten Voraussetzungen entspricht. Ein Neubau ist nach dem KWKG „die erstmalige Errichtung eines Wärmenetzes einschließlich aller Komponenten, die zur Übertragung von Wärme vom Standort der einspeisenden KWK-Anlage bis zum Verbraucherabgang erforderlich sind, in einem Gebiet, in dem zuvor keine Versorgung mit Wärme durch Wärmenetze erfolgte“ [19].

Erstaunlich ist zunächst, dass der Gesetzgeber den gesamten Terminus „alle Komponenten, die zur Übertragung von Wärme vom Standort der einspeisenden KWK-Anlage bis zum Verbraucherabgang notwendig sind“ wiederholt, obwohl er bereits in § 3 Abs. 15 KWKG mit exakt diesen Worten den Begriff der „Trasse“ definiert hat. Er hätte also genauso gut darauf zurückgreifen können.

Die Definition hat zudem von Beginn des Gesetzgebungsverfahrens an in der Branche für Verwirrung gesorgt, da der Begriff des „Verbraucherabgangs“ im KWKG ebenso wenig wie in anderen Gesetzen definiert ist. Auch handelt es sich nicht um einen in der Wärmewirtschaft bekannten Terminus. Der Verbraucherabgang ist kein technischer Netzpunkt, sondern eine (förder-)rechtliche Fiktion. Laut Gesetzesbegründung ist der Verbraucherabgang über Leitungen mit der Verbraucheranschlussstation verbunden [20]. Danach sind zwei Auslegungen möglich. Entweder liegt der Verbraucherabgang – aus Sicht des Wärmenetzes – „vor“ der Verbraucheranschluss-

station oder „dahinter“. Verortet man den Verbraucherabgang hinter der Verbraucheranschlussstation, würde diese noch zur förderfähigen Trasse gehören. Verortet man den Verbraucherabgang hingegen davor, so gehören die Verbraucheranschlussstation und die zu ihr führenden Leitungen schon begrifflich nicht mehr zur Trasse. Letztere Auslegung findet eine Stütze in der Gesetzesbegründung. Danach sollen die Verbraucheranschlussstationen selbst nicht Teil der förderfähigen Trasse sein [21]. Dies spricht gegen eine Auslegung, wonach hinter der förderfähigen Trasse die nicht förderfähige Verbraucheranschlussstation liegt, an die sich dann ein wiederum förderfähiges Leitungsstück bis zum Verbraucherabgang anschließt [22]. Der Verbraucherabgang ist vielmehr der Punkt, ab dem die Leitungen des Wärmenetzes ausschließlich für einen Wärmeabnehmer abzweigen.

Der Wärmenetzneubau ist nur in einem „Gebiet, in dem zuvor keine Versorgung mit Wärme durch Wärmenetze erfolgte“ förderfähig [23]. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob hierunter nur eine Wärmeversorgung durch KWK-Wärmenetze zu verstehen ist oder ob auch das Bestehen anderer Netze mit Wärme aus Heizwerken eine Förderung ausschließt. Für eine Begrenzung auf KWK-Wärmenetze spricht, dass der Gesetzgeber den Begriff des „Wärmenetzes“ für das KWKG explizit definiert hat und kein offensichtlicher Grund besteht, in diesem Fall von der Legaldefinition abzuweichen. Diese Frage dürfte indessen wenig Bedeutung erlangen, da der Parallelbau eines Wärmenetzes in aller Regel nicht wirtschaftlich erfolgen kann.

Von größerer Bedeutung ist die Auslegung des Begriffs „Gebiet“ im Rahmen der Netzneubauvariante. Auch dieser Begriff ist im KWKG nicht legaldefiniert. Zu weit führen würde eine „Sperrung“ des gesamten „Gemeinde-“ oder „Stadtgebiets“ oder auch eines gesamten Gebiets im bauplanungsrechtlichen Sinne (z. B. Wohn- oder Gewerbegebiet), sofern sich in diesem bereits an irgendeiner Stelle ein Wärmenetz befindet. Im Sinne der Erreichung des Gesetzeszwecks ist eine enge Auslegung angezeigt. Eine Begrenzung auf diejenigen Grundstücke, auf denen sich bereits eine Leitung eines bestehenden Wärmenetzes befindet, würde allerdings ebenfalls zu weit gehen. Es wird daher anhand des Einzelfalls ein materieller Gebietsbegriff zu entwickeln sein. In die Betrachtung können größere infrastrukturelle Barrieren wie z. B. große Straßen, Flüsse, oder ähnliches mit einbezogen werden.

Eine weitere förderfähige Maßnahme ist der Ausbau eines Wärmenetzes. Hierunter ist „die Erweiterung eines bestehenden Wärmenetzes zum Anschluss bisher nicht durch Wärmenetze versorgter Abnehmender durch die Errichtung neuer Wärmenetzbestandteile mit allen Komponenten, die zur Übertragung von Wärme vom bestehenden Wärmenetz bis zum Verbraucherabgang erforderlich sind“ [24] zu verstehen. Der Begriff der „Erweiterung eines bestehenden Wärmenetzes“ meint jedenfalls den Zubau zwischen einem bestehendem KWK-Wärmenetz und einem neuen Anschluss eines bisher nicht durch Wärmenetze versorgten Abnehmers. Schließlich soll die Erschließung neuer Wärmeabsatzgebiete gefördert werden [25].

Vom Wortlaut nicht erfasst ist der Ausbau eines Wärmenetzes in Richtung auf eine bislang nicht angeschlossene Einspeiseanlage. Ebenso wenig fällt der Anschluss einer Anlage an ein bestehendes Wärmenetz unter die aufgezählten Maßnahmen. Dies erstaunt, denn durch den Anschluss von KWK-Anlagen an ein bestehendes Wärmenetz würde gerade Wärme aus reinen Heizwerken verdrängt. Insbesondere könnte gerade durch den Anschluss einer KWK-Anlage an ein bestehendes konventionelles Wärmenetz aus diesem ein

KWK-Wärmenetz werden. Auch hat sich der Gesetzgeber gerade nicht eindeutig dafür entschieden, zunächst nur Maßnahmen zu fördern, durch die neue Verbraucher erschlossen und die ineffiziente Nutzung von Wärme aus den konventionellen privaten Heizkesseln reduziert werden können. Denn dies ist auch bei der Netzverstärkung und beim Netzzusammenschluss nicht der Fall. Nach Systematik und Zweck des Gesetzes wäre eine Förderung des Anschlusses einer Anlage an ein bestehendes förderfähiges Wärmenetz daher durchaus als gewollt anzusehen. Letztlich sind diese Argumente jedoch angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 5a KWKG nicht ausreichend. Ob allerdings Raum für eine analoge Anwendung der Fördervorschriften besteht, wird noch zu klären sein.

Schließlich werden Netzverstärkungsmaßnahmen sowie Netzzusammenschlüsse einem förderfähigen Netzausbau explizit gleichgestellt [26]. Netzverstärkungsmaßnahmen müssen dabei zu einer Erhöhung des transportierbaren Wärmeevolumenstroms von mindestens 50 % im betreffenden Trassenabschnitt führen. Eine Netzverstärkungsmaßnahme setzt somit einen bestehenden Trassenabschnitt voraus, dessen Transportkapazität erweitert wird. Gefördert wird nur die Verstärkung eines im Sinne des KWKG förderfähigen Wärmenetzes.

Im Hinblick auf die Förderfähigkeit von Netzzusammenschlüssen stellt sich folgende Frage: Muss es sich bei Wärmenetzen, die zusammengeslossen werden, bereits vor der Verbindung um KWK-Wärmenetze handeln? Für diese Auslegung spricht zunächst der Wortlaut. Da der Begriff „Wärmenetz“ ohne weitere Konkretisierung verwendet wird, liegt auch hier die Anwendung der Legaldefinition in § 3 Abs. 13 KWKG nahe. Die besseren Argumente sprechen allerdings dafür, dass auch Zusammenschlüsse von KWK-Wärmenetzen mit anderen Nicht-KWK-Wärmenetzen zu fördern sind, wenn im Ergebnis ein KWK-Wärmenetz entsteht. Denn auch bei dieser Variante wird der Gesetzeszweck realisiert. Fasste man nur den Zusammenschluss von KWK-Wärmenetzen unter die Förderung, würde eine klassische Ausbaustrategie der Fernwärmeversorgung komplett von der Förderung ausgeschlossen [27]. Außerdem ist es gerade im Sinne des Gesetzes, dass durch den Zusammenschluss alle Verbraucher, die an das bisherige Nicht-KWK-Wärmenetz angeschlossen sind, zukünftig auch durch KWK-Wärme versorgt werden können.

Zeitlicher Anwendungsbereich und Zulassungserfordernis

Der Neu- oder Ausbau des Wärmenetzes muss nach dem 1.1.2009 begonnen werden und die Inbetriebnahme des neuen Wärmenetzes oder des ausgebauten Wärmenetzteils muss bis zum 31.12.2020 erfolgen [28]. Umstritten ist dabei, ob schon dann von einem Beginn des Neu- und Ausbaus auszugehen ist, wenn der Vertrag zur Ausführung der Bauarbeiten geschlossen wurde oder ob erst der erste Spatenstich maßgeblich ist. Für letztere Auslegung spricht der Wortlaut. Denn vom „Bau“ ist nach dem allgemeinen Wortsinn erst dann auszugehen, wenn tatsächlich die Bauarbeiten begonnen werden. Für ein Abstellen auf den Vertragsschluss spricht hingegen der Zweck der Vorschrift. Projekte, die auch ohne die Einführung der Förderung nach dem KWKG realisiert worden wären, sollen nicht unnötiger Weise bezuschusst werden. Wurde jedoch bereits ein Vertrag über den Ausbau abgeschlossen, ist die Investitionsentscheidung damit in der Regel schon getroffen. Auch im staatlichen Infrastrukturförderrecht wird ein verbindlicher Vertragsschluss über die zu fördernde Investition als förderschädlicher Vorhabensbeginn behandelt [29]. Anders müsste dies jedoch wiederum dann sein, wenn der Vertrag unter der aufschiebenden Bedingung steht, dass für den Neu- oder Ausbau Fördergelder in Anspruch genommen

werden können. Die Voraussetzung sollte allerdings der Rechtsklarheit halber nicht vom Inhalt des Vertrags abhängen. Dementsprechend ist es vorzugswürdig, generell auf den ersten Spatenstich abzustellen.

Als Inbetriebnahme gilt der Zeitpunkt der erstmaligen Aufnahme einer dauerhaften Versorgung mit Wärme [30]. Entsprechend ist bei Netzverstärkungsmaßnahmen und Netzzusammenschlüssen die Inbetriebnahme des verstärkten Trassenabschnitts oder des Verbindungsnetzstücks maßgeblich.

Der Anspruch auf den Zuschlag setzt schließlich eine Zulassung des Wärmenetzes durch das BAFA voraus [31]. Die Zulassung ist zu erteilen, wenn die hier genannten Voraussetzungen vorliegen. Bedeutend ist in diesem Zusammenhang, dass der Antrag auf Zulassung des Wärmenetzes erst nach dessen Inbetriebnahme gestellt werden kann [32]. Der Wärmenetzbetreiber hat daher das Investitionsrisiko zu tragen [33].

Ein Euro je Meter Trassenlänge und je Millimeter Nenndurchmesser

Die Förderung besteht in Form eines Zuschlags, dessen Höhe von der Trassenlänge und dem Nenndurchmesser der Wärmeleitung abhängt. Pro Meter Trassenlänge und je Millimeter Nenndurchmesser der neuverlegten Wärmeleitung steht dem Wärmenetzbetreiber jeweils 1 € zu [34]. Der Zuschlag darf 20 % der ansatzfähigen Investitionskosten des Neu- oder Ausbaus und insgesamt 5 Mio. € je Projekt nicht überschreiten [35]. Insgesamt ist die Förderung auf 150 Mio. € jährlich gedeckelt [36]. Zu beachten ist, dass als Investitionskosten nur die tatsächlich angefallenen Kosten für Drittleistungen gelten. Ausgeschlossen sind daher Kosten für Eigenleistungen, insbesondere interne Kosten für Konstruktion und Planung, kalkulatorische Kosten, Grundstücks-, Versicherungs- und Finanzierungskosten sowie Kosten für die Errichtung von Verbraucheranschlussstationen und deren Verbindung zum Verbraucherabgang. Investitionskostenminderungen und Zahlungen Dritter müssen abgesetzt werden [37]. Unter Zahlungen Dritter sind insbesondere Kostenübernahmen anderer privater Investoren oder Preisreduzierungen im Rahmen der Drittleistung [38] zu verstehen. Mit Investitionskostenminderungen sind insbesondere öffentliche Fördermittel wie z. B. Baukostenzuschüsse gemeint. Darunter fällt jedoch nicht die Investitionsförderung nach dem MAP, da dieses eine Kumulierbarkeit beider Fördersysteme bei Verkürzung der Tilgungszuschüsse für bereits nach dem KWKG geförderte Wärmenetze vorsieht [39].

Die Förderung durch das MAP

In Abgrenzung zur Wärmenetzförderung nach dem KWKG fördert das MAP Wärmenetze, die durch Anlagen gespeist werden, die Wärme aus Erneuerbaren Energien erzeugen. Das MAP tritt als Instrument der Steuerung freiwilligen Verhaltens neben das „Nutzungspflichtmodell“ [40] des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes [41]. Die danach seit dem 1.1.2009 bestehende Pflicht zur Nutzung Erneuerbarer Energien für die Wärmebedarfsdeckung in Neubauten [42] kann unter anderem durch Deckung des Wärmeenergiebedarfs aus einem Wärmenetz erfüllt werden [43]. Ferner können Kommunen nunmehr den Anschluss von Gebäuden an ein Wärmenetz vorschreiben [44]. Das EEWärmeG schafft deshalb insbesondere im Bereich des Neubaus Anreize für Investitionen in Wärmenetzkonzepte [45]. Direkt gefördert wird nach dem MAP die Errichtung und die Erweiterung von Nahwärmenetzen, soweit sie anteilig mit Wärme aus Erneuerbaren Energien gespeist werden.

Die Umsetzung des MAP erfolgt durch das KfW-Programm „Erneuerbare Energien“ [46].

Voraussetzungen der Förderung

Auch im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Förderung nach dem MAP besteht noch erheblicher Klärungsbedarf. So beziehen sich die förderfähigen Maßnahmen nach dem MAP zunächst auf „Nahwärmenetze“ [47]. Damit nimmt das MAP einen Begriff des EEWärmeG auf [48], der dem KWKG fremd ist. Zur Frage, ob durch diese Wortwahl Fernwärmenetze von der Förderung ausgeschlossen werden sollten, schweigt auch die Gesetzesbegründung. Bei genauerer Betrachtung des Begriffs der „Fernwärme“ ist allerdings erkennbar, dass eine Unterscheidung von Nah- und Fernwärmenetzen nach der Entfernung der Wärmeerzeugungsanlage zum Verbraucher nicht in Betracht kommt. Denn „Fernwärme“ ist ein rein unternehmenswirtschaftlicher Begriff, bei dem es auf eine räumliche Nähe der Anlage zum versorgten Gebäude nicht ankommt [49]. Ein Anschluss unternehmensbetriebener Wärmenetze ist nach dem MAP jedoch nicht gewollt. So sind sowohl Unternehmen als auch Kontraktoren förderantragsberechtigt [50]. Sofern der Richtlinienggeber eine Unterscheidung vornehmen wollte, hätte er dies durch eine Definition des Nahwärmebegriffs zum Ausdruck bringen können. Auch „Fernwärmenetze“ sind folglich „Nahwärmenetze“ und als solche grundsätzlich förderfähig.

Anders als das KWKG schränkt das MAP den Wärmenetzbegriff nicht ein, so dass sowohl Werksnetze wie öffentliche Netze in den Fördertatbestand fallen können. Maßgeblich ist nur, dass diese Wärmenetze zumindest anteilig Wärme aus Erneuerbaren Energien transportieren [51]. Eine Mindestabnehmerzahl wird ebenfalls nicht verlangt. Eigentümer oder Betreiber der einspeisenden Anlage dürfen gleichzeitig Wärmeabnehmer des Netzes sein.

Förderfähig sind zum einen Wärmenetze, die zu mindestens 20 % aus solarer Strahlungsenergie gespeist werden, sofern sonst deutlich überwiegend Wärme aus hocheffizienter KWK oder aus Wärmepumpen eingesetzt wird. Ein Anteil von maximal 10 % der eingespeisten Wärme darf aus einem fossil befeuerten Spitzenkessel stammen. Wärmenetze, die zu mindestens 50 % mit Wärme aus Erneuerbaren Energien gespeist werden, werden ebenfalls gefördert – unabhängig von der Herkunft der weiteren Wärme. In dem förderfähigen Wärmenetz muss stets durchschnittlich ein Mindestwärmeabsatz von 500 kWh pro Jahr und Meter Trasse nachgewiesen werden.

In Bezug auf die förderfähigen Maßnahmen verwendet das MAP Begriffe, die weiter sind als der Neu- und Ausbau im Sinne des KWKG. Unter den Begriff der Netzerweiterung fallen beispielsweise auch der Bau einer Stickleitung von einer Anlage zum Wärmenetz, Netzverstärkungsmaßnahmen und Netzzusammenschlüsse. Letztere Maßnahmen müssen daher im MAP nicht explizit erwähnt werden. Ausdrücklich wird auch die Errichtung der Hausübergabestation gefördert [52]. Diese befindet sich hinter dem Hausanschluss. Anders als bei der Förderung nach dem KWKG ist dieser folglich förderfähiger Bestandteil des Wärmenetzes nach dem MAP.

Förderberechtigter ist der Betreiber des errichteten oder erweiterten Wärmenetzes. Das Eigentum am Wärmenetz ist auch hier nicht entscheidend. Fallen die Person des Betreibers und des Eigentümers auseinander, benötigt der Betreiber jedoch eine schriftliche Erlaubnis des Eigentümers des Anwesens, auf dem das Wärmenetz errichtet oder erweitert werden soll [53].

Um einen Anspruch auf die Förderung zu erhalten, darf vor der Antragstellung nicht mit dem Vorhaben begonnen werden, d. h. bereits der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages bedeutet den Ausschluss der Förderung. Planungsleistungen können hingegen schon vor der Antragstellung erbracht werden. Auch notwendige Reservierungen von Geräten, Investitionsgütern oder Dienstleistungen sind möglich [54].

Förderinhalt: Kreditvergabe mit Tilgungszuschüssen

Das MAP sieht die Vergabe eines zinsgünstigen Kredites mit Tilgungszuschüssen vor. Die Kreditgewährung kann bis zu 100 % der förderfähigen Netto-Investitionskosten betragen. Der Kreditbetrag beträgt maximal 10 Mio. € pro Vorhaben [55]. Der Zinssatz ist kundenindividuell und orientiert sich u. a. an der Bonität des Kreditnehmers und an der Entwicklung des Kapitalmarktes. Die Laufzeit kann bis zu 20 Jahre betragen mit bis zu drei tilgungsfreien Anlaufjahren [56].

Im Rahmen der erstmaligen Erschließung beträgt der neben dem Darlehen gewährte Tilgungszuschuss je neu errichtetem Meter Trassenlänge 60 €. In einem bereits erschlossenen Gebiet beträgt der Tilgungszuschuss je neu errichtetem und je erweiterndem Meter Trassenlänge hingegen 80 € [57]. Der Begriff des „erschlossenen Gebiets“ ist unbestimmt. Gemeint ist jedoch nicht nur das Gebiet der tatsächlich Angeschlossenen, sondern zumindest das Gebiet, in welchem ein Anschluss an das bestehende Wärmenetz möglich ist. Bei einem Anschluss- und Benutzungszwang kann dies auch das Satzungsgebiet sein. Der Tilgungszuschuss für die Errichtung oder Erweiterung eines Wärmenetzes darf grundsätzlich den Förderhöchstbetrag von 1 Mio. € nicht übersteigen [58]. Er verkürzt sich auf 20 € je neu errichteten und erweiternden Meter Trassenlänge, wenn es sich um ein nach dem KWKG förderfähiges Wärmenetz handelt.

Die Kosten für eine Hausübergabestation fließen nur dann in die Höhe der Kreditgewährung ein, wenn zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Wärmenetzes ein verbindlicher Anschlussvertrag geschlossen wurde und kein Anschlusszwang besteht. Der Tilgungszuschuss beträgt dann 1 800 € je Hausübergabestation. Er ist an den Anschlussnehmer weiterzuleiten, sofern dieser Anschlusskosten in der genannten Höhe trägt [59].

Berücksichtigung von Wärmenetzen im EEG

Eine indirekte Förderung von Wärmenetzen erfolgt durch das EEG. Die Einspeisung der in Biomasse-HKW oder Biogas-BHKW erzeugten Wärme in ein Wärmenetz wurde in die Positivliste zum KWK-Bonus für den in der Anlage erzeugten Strom aufgenommen [60]. Dadurch erleichtert der Gesetzgeber dem Anlagenbetreiber den Nachweis der Voraussetzungen des KWK-Bonus. Liegt eine Wärmenutzung im Sinne der Positivliste vor, so muss der Anlagenbetreiber keine Verdrängung fossiler Energien und keine Mehrkosten durch die Wärmebereitstellung aus erneuerbaren Energien belegen. Der KWK-Bonus wurde durch die EEG-Novelle 2009 zudem von 2,0 auf 3,0 ct/kWh erhöht. Infolge der EEG-Novelle entstehen insbesondere in kleineren Orten Wärmenetze, die von Betreibern dezentraler Anlagen gespeist werden.

Voraussetzung für den KWK-Bonus ist, dass die Wärme in „ein Netz mit einer Länge von mindestens 400 Metern und mit Verlusten durch Wärmeverteilung und -übergabe, die unter 25 % des Nutzwärmebedarfs der Wärmekundinnen oder -kunden liegen“, eingespeist wird. Aus dem EEG ergibt sich nicht, wie der Begriff

des Netzes in diesem Zusammenhang auszulegen ist. Die Definition des Begriffs „Netz“ in § 3 Nr. 7 EEG hilft nicht weiter. Sie gilt nur für Stromnetze. Auch in der Begründung des Gesetzentwurfs und im EEG-Erfahrungsbericht 2007 finden sich insoweit keine näheren Erläuterungen. Eine Anwendung der Definition in § 3 Abs. 13 KWKG kommt nicht in Betracht. Das EEG nimmt nicht Bezug auf diese Begriffsbestimmung. Die dort genannten Voraussetzungen sind zudem erkennbar auf KWK-Anlagen zugeschnitten und können durch die Wärmeeinspeisung von EEG-Anlagen nicht erfüllt werden. Aus der im EEG gewählten Formulierung lässt sich auch nicht entnehmen, dass die Wärmelieferung an einen Dritten zwingende Voraussetzung ist. Zwar wird bei der Bestimmung des maximal zulässigen Wärmeverlustes auf den Nutzwärmebedarf der Wärmekunden abgestellt. Es könnte jedoch auch anhand des eigenen Nutzwärmebedarfs des Anlagenbetreibers festgestellt werden, ob die Obergrenzen für den Wärmeverlust eingehalten worden sind. Erforderlich ist somit lediglich, dass überhaupt ein Bedarf an Nutzwärme, d. h. an Wärme, die außerhalb der Anlage für die Raumheizung, die Warmwasserbereitung, die Kälteerzeugung oder als Prozesswärme verwendet wird, besteht. Es kommen daher grundsätzlich auch Werksnetze in Betracht.

Unklar ist auch, wie die Mindestlänge des Wärmenetzes von 400 Metern zu bestimmen ist. Nicht erforderlich ist, dass sich die Wärmenutzung und die Erzeugungsanlage in 400 Metern Entfernung oder mehr voneinander befinden. Sonst hätte der Gesetzgeber wohl – wie im Referentenentwurf zum Technologiebonus – eine Mindestleitungslänge von „400 Metern (Luftlinie)“ vorgeschrieben. Diese Formulierung wurde aber gerade nicht gewählt. Zur Bestimmung der Wärmenetzlänge kommt es daher allein auf die Leitungslängen an. Bei Wärmenetzen, die aus zwei in derselben Trasse verlegten Leitungen (Vorlauf- und Rückspeisungsleitung) bestehen, dürfte allein die Trassenlänge entscheidend sein. Eine rechtsmissbräuchliche Umgehung des Längenerfordernisses muss dann angenommen werden, wenn die Verbindung zu einer Wärmesenke über eine Wärmeleitung hergestellt wird, die nur aufgrund des Längenerfordernisses einen atypischen Verlauf zeigt.

Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Frage, ob der Anschluss an ein Wärmenetz dann zum KWK-Bonus berechtigt, wenn an das Wärmenetz Verbraucher angeschlossen sind, die ihrerseits auf der Negativliste der Anlage 3 zum EEG stehen. Dies ist z. B. bei Kirchen der Fall. Gegen eine Berücksichtigung der letztendlichen Art der Wärmenutzung spricht aber der Zweck der Positivliste. Durch diese soll gerade die Nachweisführung durch den Anlagenbetreiber vereinfacht werden. Bei einer Leitungslänge von mehr als 400 Metern geht der Gesetzgeber anscheinend stets von einem sinnvollen Wärmenutzungskonzept aus.

Durch die Obergrenzen für den Wärmeverlust wird sichergestellt, dass der KWK-Bonus nur dann gezahlt wird, wenn ein vernünftiges Verhältnis zwischen der eingespeisten Wärmemenge und der letztlich genutzten Wärmemenge besteht. Dies ist erforderlich, da die für die Ermittlung des KWK-Bonus maßgebliche Wärmemenge am Einspeisepunkt in das Wärmenetz und nicht erst durch Addition des tatsächlichen Wärmeverbrauchs an den Entnahmestellen ermittelt wird.

Zusammenspiel der einzelnen Fördersysteme

Hinsichtlich der Frage der Kumulierbarkeit der einzelnen Fördermittel sind diverse Unterscheidungen vorzunehmen. Die Möglichkeit der Wärmenetzförderung nach dem KWKG schließt zunächst einen zinsgünstigen Kredit bei der KfW-Bank nach dem MAP nicht

aus. Gemäß Ziffer 14.1.4.2 der Richtlinie werden in diesem Fall die Tilgungszuschüsse gekürzt. Der Tilgungszuschuss für die Errichtung oder Erweiterung eines derartigen Wärmenetzes beträgt dann nur noch 20 € je neu errichtetem oder verstärktem Meter Trassenlänge, höchstens jedoch 300 000 € (Förderhöchstbetrag) [61].

Ohne Einschränkung können Fördermittel für den Bau eines Wärmenetzes nach dem MAP einerseits und der KWK-Bonus nach dem EEG für den Strom aus der an das Wärmenetz angeschlossenen KWK-Anlage andererseits in Anspruch genommen werden.

Unklar ist hingegen das Verhältnis zwischen dem KWK-Bonus nach dem EEG und der Wärmenetzförderung nach dem KWKG. Zwar besteht die Gefahr einer „direkten“ Doppelförderung nicht, da der KWK-Bonus nach dem EEG auf den Strom und nicht auf die Wärme gezahlt wird. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Wärme aus einer EEG-KWK-Anlage im Rahmen der Berechnung der 50 % bzw. 60 %-Schwelle in § 5a Abs. 1 Nr. 2 KWKG als KWK-Wärme zu betrachten ist oder nicht. Unklar ist dabei die Bedeutung des Verweises in § 5a Nr. 2 KWKG auf „Wärme aus KWK-Anlagen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes gemäß § 2“. Denn nach dessen Satz 2 fällt zwar „KWK-Strom, der nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz vergütet wird“ nicht in den Anwendungsbereich des KWKG. Dass es bei der KWK-Wärme aus EEG-Anlagen genauso sein soll, ist der Vorschrift hingegen nicht zu entnehmen. Gegen die Einbeziehung von Wärme aus EEG-Anlagen als KWK-Wärme spricht allerdings, dass eine Doppelförderung durch EEG und KWKG generell ausgeschlossen werden soll [62]. Für zwei in sich geschlossene Fördersysteme spricht auch, dass die KWK-Umlage nicht nur den Zuschlag für die Einspeisung von KWK-Strom, sondern auch den Zuschlag für den Neu- und Ausbau von Wärmenetzen einbezieht [63]. Die Berücksichtigung von Wärme aus EEG-KWK-Anlagen als KWK-Wärme würde hingegen eher dem Zweck des Gesetzes entsprechen. Laut Gesetzesbegründung sollen die Effizienzvoraussetzungen zur Sicherstellung der verstärkten Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung dienen [64]. Abgestellt wird somit in erster Linie auf die Förderung der Technologie der Kraft-Wärme-Kopplung. Während die Wärmenetzförderung dem Wärmenetzbetreiber zusteht, ist der KWK-Bonus außerdem vom Anlageninhaber geltend zu machen. Es handelt sich daher um völlig unterschiedliche Ansprüche. Die Gefahr einer Doppelförderung besteht auch aus diesem Grund nicht. Wie diese Frage letztlich entschieden wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Fazit

Die unterschiedlichen Förderregelungen für Wärmenetze versprechen erhebliche Impulse für den Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeverorgung und die Erschließung neuer Wärmesenken. Im Einzelnen wäre jedoch eine präzisere Definition der Fördervoraussetzungen im Gesetz selbst oder zumindest in der Gesetzesbegründung wünschenswert gewesen. Insbesondere die Unklarheiten im KWKG werden angesichts der erst nach der Inbetriebnahme möglichen Zulassung durch das BAFA für erhebliche Rechtsunsicherheit bei den Wärmenetzbetreibern sorgen, die im Einzelfall dazu führen kann, dass Maßnahmen verzögert oder letztlich nicht realisiert werden.

Anmerkungen

[1] Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 19.3.2002 (BGBl. I S. 1092), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25.10.2008 (BGBl. I S. 2101); im Folgenden: KWKG.

[2] Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt vom 20.2.2009, im Folgenden: MAP; abrufbar unter: www.bafa.de.

[3] Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25.10.2008 (BGBl. I S. 2074), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 28.3.2009 (BGBl. I S. 643); im Folgenden: EEG. In der Positivliste sind Wärmenutzungsvarianten aufgezählt, bei deren Vorliegen in der Anlage erzeugter KWK-Strom (i.S.v. § 3 Abs. 4 KWKG) den KWK-Bonus erhält.

[4] So sehen bspw. das Land Schleswig-Holstein, das Land Rheinland-Pfalz und das Land Berlin eine Förderung für die Errichtung und Erweiterung von Wärmenetzen vor. In Bayern ist zurzeit ein „Geothermie-Wärmenetz-Ausbauprogramm“ in Vorbereitung. Schließlich ist auf regionaler Ebene eine Förderung der Errichtung und Erweiterung von Wärmenetzen durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) möglich.

[5] § 3 Abs. 14 KWKG.

[6] § 3 Abs. 14 S. 2 KWKG.

[7] § 3 Abs. 10 KWKG.

[8] § 5a Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 9 KWKG.

[9] § 5a Abs. 4 KWKG.

[10] § 3 Abs. 13 S. 1 KWKG.

[11] BT-Drs. 16/8305, S. 16.

[12] BT-Drs. 16/8305, S. 16 („theoretische Möglichkeit des Zugangs einer unbestimmten Anzahl von Abnehmern“); Stellungnahme der AGFW zum Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, BT-Ausschussdrucksache 16(9)972 vom 3.4.2008, S. 2 f.

[13] Aufgrund des im Vergleich zum Bau von öffentlichen Wärmenetzen ungleich geringeren Risikos und finanziellen Aufwandes des Baus solcher Netze sieht der Gesetzgeber hier keinen Anlass für eine Förderung; vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 16/8305, S. 31.

[14] § 3 Abs. 13 S. 2 KWKG.

[15] Vgl. BT-Drs. 16/8305, S. 7 und 16.

[16] Jacobshagen, ZUR 2008, S. 455.

[17] § 5a Abs. 1 Nr. 2 KWKG.

[18] Siehe hierzu unten.

[19] § 5a Abs. 2 KWKG.

[20] BT-Drs. 16/8305, S. 18.

[21] BT-Drs. 16/8305, S. 18.

[22] Zumal dieses Leitungsstück zwischen Verbraucheranschlussstation und Verbraucherabgang auch bei der Bestimmung der ansatzfähigen Investitionskosten ausdrücklich unberücksichtigt bleiben soll, § 7a Abs. 2 KWKG.

[23] § 5 Abs. 2 KWKG.

[24] § 5a Abs. 3 S. 1 KWKG.

[25] BT-Drs. 16/8305, S. 18.

[26] § 5a Abs. 3 S. 2 KWKG.

[27] So auch die Stellungnahme der AGFW vom 3.4.2008, S. 5.

[28] § 5a Abs. 1 Nr. 1 KWKG.

[29] Vgl. Teil II A. Ziffer 1.2.1 des 36. Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) für den Zeitraum ab 2007, BT-Drs. 16/5215, S. 41 oder Artikel 8 Abs. 2 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6.8.2008, ABl. vom 9.8.2008 L 214, S. 3).

[30] § 6a Abs. 2 S. 2 KWKG.

[31] § 5a Abs. 1 Nr. 3 KWKG, § 6a KWKG, § 10 Abs. 1 KWKG; www.bafa.de/bafa/de/energie/kraft_waerme_kopplung/stromverguetung/formulare/index.html.

[32] § 6a Abs. 2 S. 1 KWKG: „der Antrag auf Zulassung kann nach der Inbetriebnahme des neu- oder ausgebauten Wärmenetzes noch bis zum 28. Februar des auf die Inbetriebnahme folgenden Kalenderjahres gestellt werden“.

[33] Hinzu kommt das Risiko, dass im Jahr der Antragsstellung bereits die Gesamtfördersumme für Wärmenetze von 150 Mio. € (sog. Deckelung) überschritten wurde und sich die Auszahlung des Zuschlags deshalb auf Folgejahre verschiebt.

[34] § 7a Abs. 1 S. 2 KWKG.

[35] § 7a Abs. 1 S. 3 KWKG.

[36] § 7a Abs. 3 S. 1 KWKG. Gemäß § 7a Abs. 3 S. 3 KWKG besteht jedoch die Möglichkeit, Zuschläge, die wegen der Deckelung nicht ausgezahlt werden konnten, in den Folgejahren auszuzahlen, sofern in diesen Jahren die zulässige Gesamtfördersumme nicht überschritten wird.

[37] § 7a Abs. 2 KWKG.

[38] Jacobshagen, ZUR 2008, S. 456.

[39] Ziffer 14.1.4.2 MAP; siehe hierzu unten.

[40] Der Gesetzgeber hat sich insoweit gegen eine Übertragung des EEG-Einspeisemodells in den Wärmebereich entschieden. Siehe zu dieser Variante und zu weiteren Modellansätzen Fischer/Klinski, ZUR 2007, S. 9 ff.

[41] Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vom 7.8.2008 (BGBl. I S. 1658); im Folgenden: EEWärmeG.

[42] § 3 Abs. 1 EEWärmeG.

[43] § 7 Nr. 3 EEWärmeG in Verbindung mit Nr. VII der Gesetzesanlage. Die Wärme in dem Netz muss danach entweder a) zu einem wesentlichen Anteil aus Erneuerbaren Energien, b) zu mindestens 50 % aus Anlagen zur Nutzung von Abwärme, c) zu mindestens 50 % aus KWK-Anlagen oder d) zu mindestens 50 % durch eine Kombination der in den Buchstaben a bis c genannten Maßnahmen stammen.

[44] § 16 EEWärmeG. Die Vorschrift ist selbst keine Ermächtigungsgrundlage, sondern setzt eine solche voraus. Vgl. z. B. § 9 der Gemeindeordnung für NRW.

[45] Wustlich, ZUR 2008, S. 119.

[46] Programmnummern 270, 271, 281, 272 und 282 des Programmteils „Premium“; abrufbar unter: www.kfw-foerderbank.de.

[47] Ziffer 14.1.4. MAP.

[48] § 14 Nr. 4 EEWärmeG.

[49] Siehe hierzu im Detail BGHZ 109, 118; Scharf kritisiert wird der Begriff der „Nahwärme“ von Klemm, CuR 2008, S. 130.

[50] Ziffern 4.1. und 4.2. MAP.

[51] Ziffer 3.2.d) MAP.

[52] Ziffer 14.1.4.1. MAP.

[53] Ziffer 4.2. MAP.

[54] Ziffer 5.2. MAP.

[55] Merkblatt zum KfW-Programm Erneuerbare Energien (270, 271, 272, 281, 282) S. 3, abrufbar unter: www.kfw-foerderbank.de.

[56] Merkblatt zum KfW-Programm Erneuerbare Energien (270, 271, 272, 281, 282) S. 9 mit weiteren Konditionen.

[57] Ziffer 14.1.4.2. MAP.

[58] Ziffer 14.1.4.2. MAP; Abweichende Förderhöchstsätze sind ausnahmsweise möglich.

[59] Ziffer 14.1.4.3. MAP.

[60] Nr. III.2 der Anlage 3 zum EEG.

[61] 450 000 MWh, sofern die Wärme aus rein thermischen Tiefengeothermieanlagen in das Wärmenetz eingespeist wird.

[62] Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 16/8305, S. 26.

[63] Vgl. Burgi, DVBl. 2008, 1205 (1206).

[64] BT-Drs. 16/8305, S. 18.

RA Dr. F. Valentin, Rechtsreferendarin A. Krüger, Schnutenhaus & Kollegen, Berlin
info@schnutenhaus-kollegen.de