



Karpenstein Longo Nübel

Photovoltaik auf kommunalen Dächern

Ein energie- und kommunalrechtlicher Überblick

DR. FABIO LONGO

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

19. Forum für den ländlichen Raum
„Klimaschutz und Erneuerbare Energien – Welche Spielräume
und Handlungsmöglichkeiten haben unsere Kommunen?“

Lokale Aktionsgruppe Fläming-Havel e.V.
Treuenbrietzen / OT Feldheim, 26. April 2023

Handlungsmöglichkeiten – PV auf kommunalen Dächern



- **Die Kommune als reine Eigennutzerin von Solarstrom: Reines Selbstversorger-Modell**
 - Keine Stromeinspeisung: Wirtschaftlich zumeist nicht sinnvoll, weil PV-Überschussstrom ungenutzt bleibt.
 - Keine Anwendung des Kommunalwirtschaftsrechts, weil Kosteneinsparung ≠ Gewinnerzielung.
- **Die Kommune als Solarstromproduzent: Reines Unternehmer-Modell**
 - Nur Stromeinspeisung: Wirtschaftlich bei kleinen PV-Anlagen oft nicht sinnvoll (PV-Vergütung zu gering trotz neuer Volleinspeisungsvergütung).
 - Option zur Eigenversorgung kommunaler Liegenschaften sinnvoll.
 - Weitere Voraussetzungen vergleichbar mit Standard-Modell.

Folgende Optionen werden betrachtet:

- **Die Kommune als Eigennutzerin und Produzentin: Standard-Modell (Schwerpunkt)**
- **Die Kommune als Verpächterin eigener Dachflächen an Dritte: Pacht-Modell**

Option: Standard-Modell

- Kommune stattet in Eigenverantwortung Dachflächen mit PV-Anlagen aus.
- Erzeugter Solarstrom wird in eigenen kommunalen Liegenschaften verbraucht (Eigenversorgung) und der Überschuss ins Netz eingespeist.
- Kommune erwirtschaftet mit eingespeistem / direkt vermarkteten Strom Erträge.
- **Kommunale Energieerzeugung** – insb. auf eigenen Liegenschaften und überwiegend für eigenen Bedarf – **gehört zum Aufgabenkreis der kommunalen Selbstverwaltung** (*Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 97 Abs. 2 Brandenburgische Verfassung*)
 - Die Selbstverwaltungsgarantie wird den Kommunen im Rahmen der Gesetze gewährleistet, also z.B.:
 - Kommunalwirtschaftsrecht des Landes Brandenburg (*§§ 91-100 BbgKVerf*), da das Standard-Modell eine Wirtschaftstätigkeit der Kommune darstellt:
Einspeisung bzw. Direktvermarktung von Strom = Verteilen oder Anbieten von Strom, was auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erfolgen kann (*vgl. § 91 Abs. 1 BbgKVerf*)

Kommunalwirtschaftsrecht und Standard-Modell (1)

Unternehmerische Betätigung durch Einspeisung bzw. Direktvermarktung ist zulässig, wenn... (§ 91 Abs. 2 BbgKVerf):

- **Rechtfertigung durch öffentlichen Zweck*** (weiter kommunaler Einschätzungsspielraum)
 - **Kommunale Energieerzeugung** = Aufgabenkreis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie
 - **Eigenversorgung** der kommunalen Liegenschaften und Beitrag zum **Ausbau erneuerbarer Energien**
 - Errichtung und Betrieb einer PV-Anlage liegt im **überragenden öffentlichen Interesse** (§ 2 EEG 2023)

) Ziel der Energiestrategie 2040 ist es, eine Steigerung von **aktuell 4,5 GW bei der Photovoltaik auf **18 GW für das Jahr 2030** und auf **33 GW** installierter Leistung für das **Jahr 2040** zu ermöglichen. Dabei soll ein **besonderer Fokus auf Dachanlagen** und Parkflächen liegen. – **ENERGIESTRATEGIE 2040** des Landes Brandenburg, September 2022, S. 48*

*„Der **Schwerpunkt beim Ausbau von Photovoltaik** sollte klar bei bereits **vorhandenen Dächern und Fassaden** liegen.“*
– **Choriner Erklärung** des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg zum kommunalen Klimaschutz, Juli 2022

- **Angemessenes Verhältnis zwischen Leistungsfähigkeit und voraussichtlichem Bedarf der Gemeinde**
 - Bei PV-Aufdachanlagen auf eigenen Liegenschaften kein besonderes Problem.
 - Problematisch: Modell große PV-Freifläche ohne Eigenversorgung kommunaler Liegenschaften.

Kommunalwirtschaftsrecht und Standard-Modell (2)

Unternehmerische Betätigung durch Einspeisung und Direktvermarktung ist zulässig, wenn... (§ 91 Abs. 3 BbgKVerf):

- die wirtschaftliche Betätigung und der verfolgte Zweck nicht durch einen privaten Dritten besser oder wirtschaftlicher als durch die Kommune erreicht werden kann.
=> Markterkundungsverfahren
 - **Keine Markterkundung**, wenn die **Gemeindevertretung durch Beschluss** feststellt, dass sie die kommunalwirtschaftliche Betätigung im öffentlichen Interesse für **erforderlich** hält.
 - **Begründung** des Beschlusses für das kommunalwirtschaftliche Erfordernis (*§ 91 Abs. 3 S. 3 BbgKVerf*)
 - Begründung **unproblematisch bei Eigenversorgung kommunaler Liegenschaften**;
anspruchsvoll z.B. große PV-Freiflächenanlage ohne Eigenversorgung, nur Netzeinspeisung bzw. Direktvermarktung des Solarstroms; **dann besser z.B. Modell Feldheim Energie GmbH & Co. KG**
- => Fragen direkt mit Kommunalaufsicht in der Kreisverwaltung erörtern (Verwaltungspraxis)

Welche Rechtsform beim **Standard-Modell**?

- Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, GmbH...?
 - Kommunales Engagement am wirtschaftlichsten, aber eigene Haushaltsmittel erforderlich
 - **Regiebetrieb:** Rechtssicher & einfach
 - **Chancen / Risiken:** Ampel-Koalitionsvertrag in der Umsetzung fortgeschritten:
 - EEG-Umlage abgeschafft, Ziele nach oben geschraubt 2026: 22 GW / Jahr

*„**Strategisches Zielbild:** Ziel ist ein Zubau von rund 11 GW PV-Dachanlagen pro Jahr ab 2026. Damit soll die Hälfte des künftigen Zubaus auf Dachflächen oder gebäudeintegriert erfolgen. Hierfür sind die richtigen Anreize durch das Förderregime bzw. für einen förderfreien Betrieb das zukünftige Strommarktdesign entscheidend. (...)“*

– **Photovoltaik-Strategie (Entwurf)** des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), März 2023, S. 11-15

- **Eigenbetrieb:** Höherer organisatorischer Aufwand
 - Von Betriebssatzung (§ 3 Abs. 1 EigV) über Verwaltung Sondervermögen (§ 10 Abs. 1 S.1 EigV) und Organstrukturen (Werksleitung, Werksausschuss, §§ 4, 8 EigV) bis Wirtschaftsplan (§§ 13, 14 EigV) mit Jahresabschluss (§ 21 EigV)
 - Regiebetrieb: Es gelten allgemeine Regeln über Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Keine eigenen Organe.

Aktuelle Vorgehensweise für **Standard-Modell?**

- Die Zeit ist reif: Jetzt Roll-out „**Solaroffensive auf kommunalen Dächern**“ beim Neubau sowieso und auch bei bestehenden Liegenschaften
 - **Wirtschaftliche Bedingungen:**
 - Eigenversorgung lukrativ (hohe Marktpreise für Strom – auf Dauer keine Garantie, aber Trend)
 - Feste Vergütung (bis 100 kW) / Marktprämie nach EEG-Novelle 2023 auskömmlich für Anlagen bis 1 MW
 - Amortisation von Investitionen nach rund einem Jahrzehnt machbar (abhängig immer vom einzelnen Objekt)
 - PV-Anlagen (eingeschränkt) verfügbar: Zukunft unsicher wegen globaler Lieferbedingungen, besser jetzt handeln
 - **Vorsicht bei der Beschaffung:**
 - Knappheit bei Komponenten der PV-Anlage, z.B. bei Wechselrichtern
 - Volatile Preissituation auf dem Solarmarkt (wirtschaftliche Konditionen über Vergabe sicherstellen)
 - Vergaberecht mit Schwellenwerten ist für Beschaffung von PV-Anlagen beachten
 - **Kommunales Konzept für Solaroffensive:**
 - Bestandserfassung kommunaler Dächer: Ermittlung von Sanierungsbedarfen; statische Prüfungen
 - Zeitplan: Mit den einfachsten (bis 100 kW) und geeignetesten (hohe Eigenversorgung) Projekten beginnen

Option: Pacht-Modell

- Gemeinde verpachtet kommunale Dachflächen – ohne Einsatz von eigenem Kapital – an eine Bürgerenergiegesellschaft oder ein anderes Unternehmen.
- Bürgerenergiegesellschaft errichtet PV-Anlagen auf eigene Rechnung und eigenes Risiko und verpachtet die PV-Anlagen zwecks Eigenversorgung zurück an die Gemeinde.
- Häufig: Betriebsführungs- und Wartungsvertrag zwischen Gemeinde und Bürgerenergiegesellschaft

Rechtsrahmen beim **Pacht-Modell**

Kommunalwirtschafts- und vergaberechtlich unproblematisch:

- Verpachtung und Eigenversorgung mit Strom ist keine wirtschaftliche Betätigung im Sinne des Kommunalwirtschaftsrechts (Verpachten ist kein Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen)
- Kein Vergabeverfahren erforderlich: Die Flächenvergabe für reine Dachverpachtung ist frei.
- Dennoch: Komplizierte Vertragskonstruktion erforderlich (Pachtvertrag zur Dachnutzung sowie Betriebsführungs- und Wartungsvertrag Gemeinde - Bürgerenergiegesellschaft)
- **Aktuelle Rechtsentwicklung in Bewegung!**
 - Neue Randbedingung: Wegfall EEG-Umlage
 - Umsetzung Photovoltaik-Strategie (BMWK) bis Mai 2023 und Plattform klimaneutrales Stromsystem („neues Strommarktdesign) sollte abgewartet werden: Erst danach Klarheit über Marktbedingungen und ggf. weitere Vereinfachungen für PV auf dem Strommarkt



Karpenstein Longo Nübel

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Fabio Longo

Rechtsanwalt · Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Karpenstein Longo Nübel Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Büro Brandenburg: 16321 Bernau bei Berlin, Berliner Straße 7
E-Mail: longo@kln-anwaelte.de
www.kln-anwaelte.de