

PV-Anlagen auf kommunalen Dächern

Betreibermodelle mit Beteiligung von
Bürgerenergiegemeinschaften



Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) auf Dächern sind ein wichtiges Geschäftsfeld für Bürgerenergiegemeinschaften. Hierbei können kommunale Dächer häufig als geeignete Dachflächen dienen. Die gemeinsame Realisierung von PV-Dachanlagen kann sowohl den Bürgerenergiegemeinschaften als auch den Kommunen Vorteile bringen. Welche Betreibermodelle für diese Projekte in Frage kommen und welche rechtlichen Vorgaben es zu beachten gilt, zeigt dieser Leitfaden.

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	2
2. GEEIGNETE KOMMUNALE DÄCHER FINDEN.....	3
3. BETREIBERMODELLE FÜR PV-ANLAGEN AUF KOMMUNALEN DÄCHERN.....	7
4. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	12
5. ANHANG UND WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN.....	16
IMPRESSUM.....	18

1. Einleitung

Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) auf Dächern sind ein wichtiges Geschäftsfeld für Bürgerenergiegemeinschaften (BEGen). Sie sind häufig weniger komplex und bedürfen weniger Startkapital als zum Beispiel ein Windenergie- oder PV-Freiflächenprojekt. Somit sind PV-Dachanlagen auch für viele neue BEGen das ideale Startprojekt. Einer der ersten wichtigen Schritte ist dabei die Suche nach einem geeigneten Dach. Hierbei rücken häufig kommunale Dächer in den Fokus: Die gemeinsame Realisierung von PV-Dachanlagen kann sowohl den Bürgerenergiegemeinschaften als auch den Kommunen Vorteile bringen (siehe Tabelle 1). Natürlich kommen neben kommunalen Dachflächen auch Dächer anderer Eigentümer in Betracht (z. B. von Unternehmen, Kirchen- und Sozialverbänden, landwirtschaftlichen Betrieben). In diesem Leitfaden konzentrieren wir uns jedoch auf kommunale Dächer, da hierbei einige Besonderheiten zu beachten sind.

In [Kapitel 2](#) geben wir Hinweise, wie ein geeignetes kommunales Dach gefunden werden kann. Anschließend stellt sich die Frage nach dem geeigneten Betreibermodell. Entscheidende Unterschiede zwischen den Modellen bestehen v.a. in der Nutzung des Stroms und den unterschiedlichen Rollen und Aufgaben der Kommunen und der BEG. Diese werden in [Kapitel 3](#) beleuchtet und einige Beispiele aus der Bürgerenergie-Praxis vorgestellt.

Bei PV-Anlagen auf kommunalen Dächern sind neben der Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Betreibermodells auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Hierbei geht es vor allem um die Gestaltung von Pachtverträgen und das öffentliche Vergaberecht – diese sind in [Kapitel 4](#) erläutert.

Und schließlich sollte man bei der Projektumsetzung nicht vergessen: Beim ersten Projekt mit kommunalen Partnern ergeben sich häufig die größten Herausforderungen – mit jeder weiteren Anlage erfolgt die Umsetzung reibungsloser.

Vorteile für die BEG	Vorteile für Kommunen
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Flächen sind ideal: großes Flächenpotenzial und meist hoher Stromverbrauch am Tag, wenn die Sonne scheint • Planungssicherheit durch kommunale Partner (langjährige Nutzung der Gebäude, kein Insolvenzrisiko) • Zusammenarbeit kann finanziell entlasten (z.B. durch bereits durchgeführte Gutachten oder durch Beteiligung der Kommune an der BEG) • BEG kann über die mediale Kommunikation durch die Kommune ihren Bekanntheitsgrad in der Region stärken • Hohe Wirkung, da das Projekt als Leuchtturmprojekt in der Kommune wirken kann 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein oder geringes Kapital nötig (kann vor allem in finanzschwachen Kommunen die Errichtung von PV-Anlagen erst ermöglichen/beschleunigen) • Kommunaler Beitrag zum Klimaschutz und zur Umsetzung der eigenen Klimaschutzziele • Strom von der PV-Dachanlage kann zu günstigeren Strompreisen vor Ort genutzt werden • Weniger Personalaufwand und Know-How seitens der Kommune nötig • Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit mit demokratischer Gesellschaftsform schafft Nähe zu Bürger*innen
Vorteile der Zusammenarbeit für beide Seiten	
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinschaftlicher Klimaschutz • Akzeptanz und Teilhabe der Bevölkerung durch BEG • lokale Finanzierung & Wertschöpfung • Projektumsetzung als guter Grundstein für weitere vertrauensvolle Zusammenarbeit • Expertise von BEG (z.B. technisch, planerisch) und Kommune (z.B. verwaltungsrechtlich) können sich gut ergänzen • Kommunen und BEG haben unterschiedliche Zugänge zu Fördermitteln 	

2. Geeignete kommunale Dächer finden

Passende Ansprechpersonen finden

Wenn die BEG den Entschluss gefasst hat, für ein Projekt auf die Kommune zuzugehen, gilt es zunächst, die passende Ansprechperson zu finden. Bestehende Kontakte sind hierbei von Vorteil. Falls bisher kein Kontakt besteht, kann eine kurze Analyse der möglichen Ansprechpersonen lohnen (diese findet man häufig auf der Website der Kommune). Mögliche Ansprechpersonen können sein:

- Bürgermeister*innen (in Städten und Gemeinden) / Landrät*innen bzw. Dezernats-/Amtsleitungen (in Landkreisen)
- Klimaschutz-/Energiemanager*innen
- Gebäudemanagement, Bauamt, Umweltamt o.ä.

- Kommunalpolitiker*innen, die sich für Klimaschutz und Energiewende engagieren (können teilweise vermitteln oder die Kommune über Antragstellungen zur Handlung anregen)
- Ortsvorsteher*innen

Mittlerweile haben viele Kommunen eigene **Klimaschutzkonzepte**, die in der Regel auch den Bau von Erneuerbare-Energie-Anlagen beinhalten. Es kann sich lohnen, in Erfahrung zu bringen, ob ein Klimaschutzkonzept in der Stadt/Gemeinde oder im Landkreis existiert und welche Maßnahmen hier definiert werden. Hier lassen sich häufig gute Argumente für die Errichtung von PV-Anlagen auf kommunalen Dächern und/oder die Zusammenarbeit mit der Bürgerenergie finden. Manche Kommunen halten zudem ein Budget für die Umsetzung des Konzepts bereit, auf das man z.B. für nötige Voruntersuchungen zurückgreifen könnte. Eine wertvolle Quelle für Informationen zum kommunalen Klimaschutz und zu den richtigen Ansprechpartner*innen können auch Protokolle

der Gemeinderats-/Kreistags-/Stadtverordnetenversammlung oder deren Ausschusssitzungen sein.

Geeignete Dachflächen identifizieren

Grundsätzlich können alle kommunalen Dachflächen für die Errichtung von Photovoltaikanlagen genutzt werden. Hierbei kommen nicht nur die Verwaltungsgebäude in Frage, sondern auch andere kommunale Liegenschaften, wie Kindertageseinrichtungen, Schulen, Betriebshöfe, Krankenhäuser, Geflüchtetenunterkünfte, Sport- und Stadthallen. Häufig existieren auch kommunale Unternehmen wie Stadt-/Kreiswerke, die über geeignete Dachflächen verfügen könnten.

Wenn die BEG noch kein konkretes Dach im Blick hat, kann sie auf die Stadt-, Gemeinde- oder Kreisverwaltungen zugehen, die Auskunft über potenzielle Dächer geben können (siehe [2. Ansprechpartner](#)). In manchen Bundesländern gibt es weitere Gebietskörperschaften mit potenziellen Liegenschaften, wie etwa die Samtgemeinden in Niedersachsen. In vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen liegen Kataster der kommunalen Gebäude vor, die Aufschluss über die Eignung für PV-Anlagen geben können. Zudem werden potenzielle Dachflächen teilweise bereits in kommunalen Klimaschutzkonzepten erfasst.

Wichtige Voraussetzungen für die Eignung kommunaler (Dach-)Flächen:

- **Statik:** Die statische Eignung eines Daches für eine PV-Anlage ist Grundvoraussetzung für deren Errichtung. Falls diese ungewiss ist, kann ein statisches Gutachten Aufschluss geben. Die Erstellung kann unter Umständen auch aus kommunalen Mitteln finanziert werden. Für Dachflächen, auf denen PV-Anlagen gebaut werden, sollten keine Sanierungsarbeiten geplant sein.
- **Ausrichtung und Beschaffenheit der Dachflächen:** Die Wirtschaftlichkeit hängt auch von der Ausrichtung der Dachfläche zur Sonne ab. In Betracht kommen v.a. Dachflächen mit Ost-, West- und Südausrichtung sowie Flachdächer. Teilweise können sich je nach Verbrauchskurve Ost-West-Ausrichtungen sogar mehr lohnen als

Südausrichtungen. Bei einer Neigung von bis zu 10 ° kann auch eine Nordausrichtung wirtschaftlich sein. Zu beachten sind auch Verschattungen und Elemente auf dem Dach (z. B. Schornsteine, Fenster), welche die nutzbare Fläche stark reduzieren. Eine gewisse Mindestgröße ist von Vorteil – für BEGen ist eine PV-Anlage häufig erst ab einer Dachfläche von 150 m² wirtschaftlich umsetzbar. Die Beschaffenheit der Dachfläche spielt ebenfalls eine Rolle, um die Unterkonstruktion einschätzen zu können. Eine erste grobe Einschätzung für die Eignung einer Dachfläche bieten Solardachkataster, die es für einige Bundesländer und Regionen gibt.

- **Vor-Ort-Verbrauch des Stroms:** Die Möglichkeit, den erzeugten Strom vor Ort direkt zu verbrauchen, ist häufig ein weiterer Schlüsselfaktor für die Wirtschaftlichkeit der Anlage. Je stärker sich im Tagesverlauf die Energieerzeugung durch die PV-Anlage mit dem Verbrauch vor Ort zeitlich deckt, desto wirtschaftlicher lässt sich in der Regel die Anlage betreiben (Hinweise zu möglichen Optimierungen des Anteils vor Ort genutzten Stroms siehe [2. Weitere Hinweise](#)).
- **Neubauten und Sanierungen:** Für Neubauten ist es sinnvoll, PV-Anlagen direkt mit einzuplanen. Im Altbestand sollte bei einer anstehenden Sanierung eine mögliche PV-Nutzung überprüft und unter Umständen direkt mit geplant werden. In einigen Bundesländern besteht bereits eine Solarpflicht für Neubauten und Dachsanierungen.
- **Denkmalschutz:** Nicht selten gilt bei öffentlichen Gebäuden (etwa Rathäuser oder Kreisverwaltungen) der Denkmalschutz, der die Errichtung von PV-Anlagen in vielen Fällen erschwert. Dies muss im Einzelfall geklärt werden. Im § 2 EEG ist die „Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien“ hervorgehoben, die dem überragenden öffentlichen Interesse dienen. Damit sollten im Genehmigungsverfahren etwa ästhetische Aspekte denkmalgeschützter Gebäude zweitrangig sein. Unter Umständen können auch bestimmte Maßnahmen ergriffen werden, die das Denkmal optisch weniger „beeinträchtigen“. Diese Lösungen sind jedoch häufig teuer und wirken sich

direkt auf die Wirtschaftlichkeit der Anlage aus.

Neben kommunalen Dachflächen können für eine PV-Nutzung auch andere Flächen in Betracht gezogen werden: z. B. Gebäudefassaden, Parkplätze (Solarcarports), Frei-/Sonderflächen (z. B. Deponieflächen), Lärmschutzwälle.

Wirtschaftlichkeit

Wichtiger Bestandteil jeder PV-Planung ist die Wirtschaftlichkeitsberechnung. Die zentrale Motivation ist zwar der Klimaschutz, dennoch sollte die Anlage sich mit der Zeit amortisieren. Zudem wollen BEGen nach Möglichkeit Zinsen oder Dividenden an ihre Mitglieder ausschütten.

Die BEG muss klären, ab welcher Größe PV-Anlagen wirtschaftlich betrieben werden können. Erfahrungswerte zeigen, dass dies ab ca. 30-40 kWp bzw. bei einer Dachfläche von 150 m² möglich ist.

Eine Vor-Ort-Versorgung ist je nach Projektvoraussetzung ab einem Verbrauch von 30 - 50 % des erzeugten Stroms wirtschaftlich sinnvoll. Bei geringem Vor-Ort-Verbrauch bietet sich eventuell eine höher vergütete Volleinspeisungsanlage oder eine Anlagensplittung an. Generell sind folgende relevante Kosten/Einnahmen zu beachten, die je nach Modell auf das Konto der BEG oder der Kommune gehen:

Kosten

- Kauf der Anlage und weiterer technischer Komponenten
- Planung, Einrüstung, Installationskosten
- Pachtzahlungen (Dachpacht und ggf. Anlagenspacht)
- kaufmännische und technische Betriebsführung
- Wartung und Reparaturen
- Versicherungen
- Rechts- und Steuerberatung

Einnahmen

- Strombezugskosten (Senkung für Kommune bei Vor-Ort-Verbrauch)
- Förderung des eingespeisten Stroms nach dem EEG (Einspeisevergütung oder Marktprämie)
- Pachteinahmen

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung möglicher Betreibermodelle kann die BEG auch professionelle Hilfe in Anspruch nehmen, z. B. mit

einem [PV-Check der Deutschen Gesellschaft für Sonnenenergie \(DGS\)](#).

Weitere Hinweise zu Bürgerenergieanlagen auf kommunalen Dächern

Optimierung des Vor-Ort-Verbrauchs

- **Anlage splitten:** Wenn vor Ort zwar ein gewisser Energieverbrauch besteht, dieser aber nur einen Bruchteil der erzeugten Energie deckt, kann es abhängig von aktuellen Vergütungen zudem eine Option sein, die Anlage zu splitten in eine (höher EEG-geförderte) Volleinspeisungsanlage und in eine Überschussanlage mit Vor-Ort-Verbrauch.
- **Speicherung:** Bei zeitversetzter Stromerzeugung und Strombedarf kann es sinnvoll sein, einen Speicher einzubauen. Wenn aktuell die Speicherung noch nicht wirtschaftlich ist, dies aber perspektivisch der Fall werden könnte (steigende Energiekosten und/oder sinkende Batteriepreise), kann eine mögliche Nachrüstung bei der Installation der Anlage berücksichtigt werden. Vielleicht bietet sich der Standort auch für eine Ladestation für E-Autos an.
- **Strombilanzkreis:** Dieser wäre für Kommunen mit vielen Liegenschaften und PV-Anlagen eine Möglichkeit, um einen höchstmöglichen Eigenverbrauch zu erzielen. Beim Strombilanzkreismodell kann der Strom von Erzeugungsanlagen in sämtlichen Liegenschaften der Kommune verbraucht werden. Durch Zwischenspeicherung kann der Eigenverbrauch dabei noch erhöht werden. Beim Strombilanzkreismodell müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:
 - Der Stromversorger und der Netzbetreiber müssen dem Modell zustimmen.
 - Für die Bilanzierung ist bei jeder Einspeise- und Verbrauchsstelle jeweils eine registrierende Lastgangmessung durch ein Intelligentes Messsystem (Smart Meter) erforderlich und es müssen ein Netznutzungsentgelt und andere Strompreiskomponenten gezahlt werden.

- Die Kommune muss Betreiber der Anlagen sein (siehe [3. Anlagen-pachtmodell](#)).

Einzelne Kommunen wie der Landkreis Rostock, Bad Doberan oder der Main-Taunus-Kreis haben dieses Modell bereits erfolgreich umsetzen können. Die [Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern](#) hat zum Strombilanzkreismodell FAQs zusammenfasst.

- **Gutes Vertragswerk:** Um sich abzusichern, sollten die geschlossenen Pacht- und Stromlieferverträge juristisch begutachtet werden. Hier kann es sinnvoll sein, sich externe Hilfe heranzuziehen und/oder auf juristisch bereits geprüfte Vertragswerke zurückzugreifen. Die DGS bietet hier etwa Unterstützung und [Musterverträge](#) an. Vertragliches sollte möglichst vom Magistrat (z. B. Bürgermeister oder Landrat) unterschrieben werden.
- **Versicherungen:** Der Betreiber (je nach Modell die BEG oder die Kommune) muss über eine Haftpflichtversicherung verfügen. Zudem ist es für die Eigentümer der Anlage (also die BEG) ratsam, eine Unfall- und Elementarschadenversicherung oder alternativ eine Allgefahrenversicherung abzuschließen.
- **Wartung:** Der Anlagenbetrieb sollte möglichst durch eine (Fern-)Überwachung und regelmäßige Wartung der Anlagen abgesichert werden, damit Verschleiß, Defekte und Ausfälle der elektrischen Komponenten nicht erst mit der nächsten Abrechnung oder nach größeren Schadensereignissen erkennbar werden. Diese kann entweder durch den Betreiber oder aber ein dazu beauftragtes Unternehmen durchgeführt werden. Wenn die Kommune Betreiber der Anlage ist, kann z.B. auch die BEG mit der Wartung beauftragt werden.
- **Professioneller Solarteuer/technischer Partner:** Es ist ratsam professionelle Partner für Betrieb, Wartung und Abrechnungen heranzuziehen (z.B. örtliche Elektrounternehmen oder Sonneninitiative e.V.). Die professionellen Partner können von der BEG im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Gewährleistung in Anspruch genommen werden (z.B. bei Mängeln, Schäden etc.).

- **Finanzielle Beteiligung durch die Kommune:** Neben Bürger*innen können auch Kommunen sich an der Finanzierung der Anlage beteiligen, indem sie Mitgliedsanteile von der Genossenschaft erwerben. Die Genossenschaftsanteile sind als Einlage und nicht als Kauf zu verstehen.

Musterverträge und mehr bei der DGS-Franken

Die Deutsche Gesellschaft für Sonnenenergie (DGS), Landesverband Franken e.V. stellt gegen Bezahlung Musterverträge etwa für die Pacht, den Bezug von PV-Strom, die PV-Miete oder auch Mieterstrom zur Verfügung: www.mieterstrom-info.de

Darüber hinaus stellt die DGS Franken weiteres Infomaterial und verschiedene Dienstleistungsangebote zur Verfügung. Vielleicht auch interessant: das Wirtschaftlichkeitsprogramm für PV-Projekte pv@now.

- **Zusammenarbeit in der Planungsphase:** Um die Wirtschaftlichkeit der Anlage und des Betreibermodells zu ermitteln, werden bestimmte Daten benötigt, etwa zu Verbrauch, Stromkosten und Zustand des Daches. Hier ist die BEG auf die enge Zusammenarbeit mit der Kommune angewiesen.
- **EEG-Ausschreibung für größere PV-Anlagen:** PV-Aufdach-Anlagen mit einer Größe von mehr als 1 MW werden nach dem EEG nur gefördert, wenn der sogenannte „anzulegende Wert“ in einem Ausschreibungsverfahren ermittelt wurde. Bei Anlagen auf/an/in Gebäuden oder Lärmschutzwänden soll diese Grenze auf 750 kW sinken. Die Umsetzung dieser Senkung hängt jedoch noch von einer beihilferechtlichen Genehmigung der EU ab. Es ist bei Redaktionsschluss nicht absehbar, wann diese erteilt wird. BEGen, welche als

„Bürgerenergiegesellschaften“ die Voraussetzungen nach [§ 22b Abs. 2 EEG](#) einhalten, können eine Förderung auch ohne Teilnahme an einer Ausschreibung erhalten (bis zu einer insgesamt installierten Modulnennleistung von 6 MW). Mehr Informationen dazu sind in unserem [Leitfaden „Ausschreibungsverfahren & Ausnahmeregelung für Bürgerenergiegesellschaften“](#) zu finden.

3. Betreibermodelle für PV-Anlagen auf kommunalen Dächern

Für die Errichtung von PV-Anlagen auf kommunalen Dächern unter Beteiligung von Bürgerenergiegemeinschaften gibt es im Wesentlichen 3 Modelle:

- Volleinspeisung des erzeugten Stroms
- Anlagenpacht mit Vor-Ort-Versorgung
- Vor-Ort-Versorgung mit BEG als Anlagenbetreiber

Den drei Modellen ist gemein, dass die kommunale Dachfläche für die Errichtung der Anlage an die BEG verpachtet wird. Die PV-Anlage ist gemäß § 95 BGB nicht Bestandteil des Gebäudes und verbleibt für den vorübergehenden Zweck am Gebäude im Eigentum der BEG. Zudem erfolgen die Finanzierung, Planung und Errichtung der PV-Anlage im Wesentlichen durch die BEG. Die wesentlichen Unterschiede sind in einer Übersichtstabelle im [Anhang](#) dargestellt. Im Folgenden wird näher auf diese drei Modelle eingegangen.

Modell 1: Volleinspeisung

Betreiber: BEG

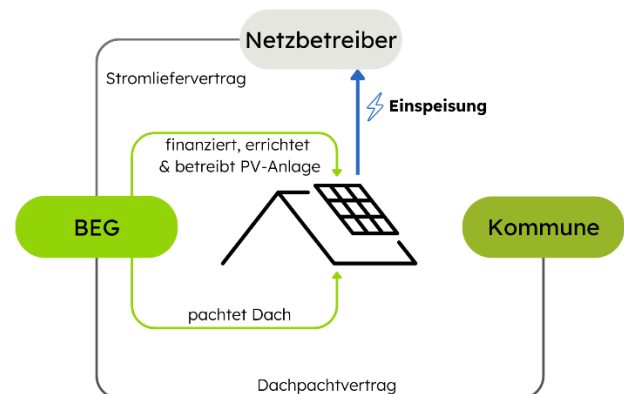
Strom: wird vollständig ins Netz eingespeist

Eine Volleinspeisung bietet sich an, wenn vor Ort wenig Strom verbraucht wird. Dies gilt auch, wenn die tageszeitabhängigen Verbrauchs- und Erzeugungskurven sich nicht decken und eine Speicheroption nicht wirtschaftlich ist. So wird Energie z.B. in Turn- oder Veranstaltungshallen schwerpunktmäßig abends benötigt, wenn die Sonne nicht mehr scheint.

Bei der Volleinspeisung pachtet die BEG die Dachfläche von der Kommune und finanziert, errichtet und betreibt die PV-Anlage auf dem Dach. Der produzierte Strom wird vollständig in das Netz eingespeist.

Volleinspeisung

100 % des Solarstroms gehen ins Netz



Verträge und Rechtliches: Da die Kommune keinen Strom von der Anlage bezieht, ist in diesem Fall kein Vergabeverfahren notwendig. Lediglich ein Pachtvertrag für die Dachflächen wird zwischen der Kommune und der BEG geschlossen (siehe [4. Verpachtung](#)). Für den Anschluss der Anlage an das öffentliche Stromnetz muss zudem ein Netzanschlussbegehren gestellt werden. Falls die Anlage größer 100 kWp ist, muss zudem ein Vertrag mit einem Direktvermarkter für die Abnahme des Stroms geschlossen werden. Als Betreiber ist die BEG für Reparaturen und Versicherungen verantwortlich.

PV-Strom: Den produzierten Strom speist die BEG ins Netz ein und erhält dafür eine Vergütung. Aktuell (März 2025) erhält der Stromerzeuger bei Volleinspeisung einen höheren Fördersatz als bei der reguläre Einspeisevergütung ([§§ 48 Abs. 2 und 2a, 49, 53 EEG 2023](#)), er muss diesen Bonus jedoch jährlich geltend machen. Grundsätzlich ist es möglich, bei sich ändernden Rahmenbedingungen von Voll- auf Teileinspeisung umzustellen. Dies erfordert jedoch einen technischen Umbau (z. B. Zählertechnik), der mit Mehrkosten verbunden sein kann. Ist der Volleinspeisebonus in Anspruch genommen, ist der Wechsel nur nach Ende des Kalenderjahres möglich.

Vorteile des Modells: Das Modell bietet die Möglichkeit, auch PV-Anlagen auf Gebäuden zu installieren, die einen geringen Stromverbrauch haben. Der Aufwand im Betrieb der Anlage ist vergleichsweise gering (v.a. Wartung der Anlage). Für die Kommune entsteht kaum personeller oder finanzieller Aufwand, sie kann aber durch die Bereitstellung ihrer Dachflächen etwas zum Klimaschutz beitragen.

Nachteile des Modells: Bei wegfallendem Bonus für die Volleinspeisung wäre zu prüfen, ob eine Volleinspeisung sich wirtschaftlich noch rechnet.

Modell 2: Anlagenpacht mit Vor-Ort-Versorgung

Betreiber: Kommune

Strom: Verbrauch vor Ort und Überschusseinspeisung ins Netz

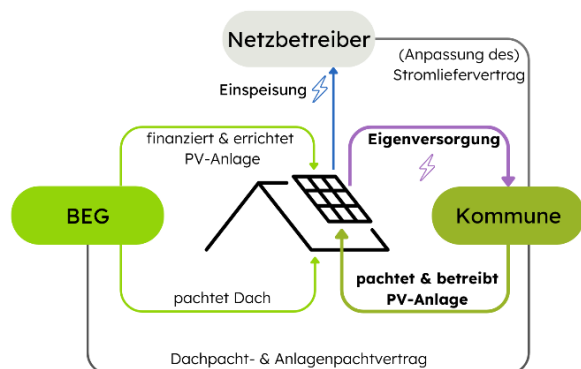
Bei der „Anlagenpacht mit Vor-Ort-Versorgung“ pachtet die BEG zunächst die kommunale Dachfläche, auf der sie dann ihre PV-Anlage installiert. Schließlich pachtet die Kommune die PV-Anlage von der BEG und nutzt den erzeugten Strom für den Eigenverbrauch. Die Kommune ist als Pächter auch Betreiber der Anlage.

Die Kommune ist als Betreiber für die Wartung und Betriebsführung verantwortlich. Schließen BEG (Eigentümer) und Kommune (Betreiber) einen Wartungs- und/oder Instandhaltungsvertrag, übernimmt die BEG diese Verantwortung. Sie ist dann auch für Reparaturen und Instandhaltung verantwortlich.

Durch die Pachteinnahmen von der PV-Anlage refinanziert die BEG die Investitionen und laufenden Kosten.

Vor-Ort-Versorgung: Anlagenpacht

Kommune betreibt gepachtete PV-Anlage selbst



Beispiele für das Modell Volleinspeisung

Die **EnergieGenossenschaft Westhavel-land eG** betreibt mehrere Volleinspeisungsanlagen auf den Wohnhäusern von kommunalen Wohnungsgesellschaften in Rhinow und Rathenow. Die BEG pachtet die Dachflächen für 20 Jahre (aufgrund der wegfallenden Vergütung bei negativen Börsenstrompreisen durch das "Solarstipendengesetz" zukünftig 25 Jahre). Sie hat sich für dieses Geschäftsmodell entschieden, da der Verbrauch im Wohnhaus tagsüber gering ist. Durch die Volleinspeisung erhält die BEG hier die aktuell noch höhere Einspeisevergütung. Das Mieterstrom-Modell wäre zwar eine Option gewesen, wäre jedoch aufgrund zusätzlicher Abrechnungen mit den Mietern mit relativ viel Aufwand verbunden gewesen.

Auch die **BürgerEnergie Nord eG** betreibt Anlagen mit Volleinspeisung. Sie folgt der Faustregel, dass eine Volleinspeisung im Vergleich zur Stromnutzung vor Ort sinnvoll ist, wenn deutlich weniger als 50 % vor Ort verbraucht werden.

Auf einem kommunalen Baubetriebshof betreibt die **Bürgerenergie Oder-Spree eG** eine PV-Anlage. Da es vor Ort bereits eine Eigenverbrauchsanlage gab, entschied man sich für eine Volleinspeisungsanlage.

PV-Strom: Die Kommune verbraucht den von ihr selbst als Betreiber der PV-Anlage erzeugten Strom direkt vom Dach und speist den überschüssigen Strom ins öffentliche Stromnetz ein. Ein Stromliefervertrag mit der BEG ist nicht nötig, da die Kommune den PV-Strom mit

der gemieteten Anlage selbst erzeugt und nutzt. Denkbar ist aber ein Stromliefervertrag der Kommune mit weiteren Nutzern (z.B. Mietern) hinter demselben Stromanschluss. Da der PV-Strom in der Regel nicht ausreichen wird, um das jeweilige Gebäude vollumfänglich mit Strom zu versorgen, muss die Kommune außerdem auch weiterhin mit einem Netzstromversorger einen Stromliefervertrag für den zusätzlichen Netzstrombezug unterhalten bzw. abschließen.

Verträge, Rechtliches und Versicherungen: Im Wesentlichen werden zwischen der Kommune und der BEG zwei Pachtverträge geschlossen: für das Dach und für die Anlage. Wenn beide Verträge unabhängig voneinander abgeschlossen werden, bedarf es in der Regel keines Vergabeverfahrens (siehe [4. Vergaberecht](#)). Inwieweit Verträge unabhängig geschlossen werden, kann im Zweifel in einer Einzelfallprüfung geklärt werden - ein zeitlicher Abstand zwischen den Verträgen kann hierbei ein Indikator sein. Als Betreiber sollte die Kommune eine Betreiberhaftpflicht abschließen und ist verantwortlich für die Anmeldungen bei der BNetzA und dem Netzbetreiber - bei dieser Schnittstellenaufgabe kann die BEG unterstützen. Um die Kommune beim Anlagenbetrieb zu entlasten, kann zusätzlich ein Betriebsführungs- und Wartungsvertrag mit der BEG (oder einem anderen Dienstleister) ergänzt werden. Da Betriebsführungs- und Wartungsvertrag die Erbringung einer Dienstleistung zum Gegenstand hat, die auch von Konkurrenten der BEG erbracht werden könnte, muss hier eventuell (oberhalb gewisser Auftragssummen) ein Vergabeverfahren durchgeführt werden (siehe [4. Vergaberecht](#)).

Hinweis - Befreiung von der Umsatzsteuer bei der Anlagenpacht: Nach § 12 Abs. 3 UStG Satz 1 kann sich die Umsatzsteuer unter Umständen auf 0 Prozent für die Lieferung von Solarmodulen ermäßigen. So kann ggf. die Anlagenverpachtung an die Kommune umsatzsteuerfrei erfolgen, wenn die Anlage am Ende der Pachtzeit in das Eigentum der BEG übergeht (wirtschaftliches Eigentum liegt dann beim Pächter). Dies kann einen entscheidenden finanziellen Vorteil für die Kommune bringen. Die Energiegenossenschaft Fünfseenland eG berät andere BEGen und Kommunen zur Projekt- und

Vertragsgestaltung. Nähere Informationen zur sogenannten SmartPacht sind auf der [Website der BEG](#) zu finden.

Vorteile des Modells: Der Vorteil dieser Vor-Ort-Versorgung ist, dass die Kommune kein Kapital für die Errichtung der Anlage einsetzen muss und dennoch den Strom von der Dachanlage zu günstigen Konditionen beziehen kann. Zudem erfordert dieses Modell als solches keine öffentliche Ausschreibung.

Nachteile des Modells: Der Aufwand kann für die Kommune durch den Betrieb höher ausfallen (Wartung, Betriebsführung). Dieser kann aber durch einen Betriebsführungs- und Wartungsvertrag minimiert werden.

Beispiele für das Modell Anlagenpacht mit Vor-Ort-Versorgung

Die **UrStrom eG** finanzierte und baute 2013 eine Anlage auf den Dächern des Entsorgungsbetrieb der Stadt Mainz, der die Anlage gepachtet hat und bis heute betreibt. Um seine Pflichten als Betreiber zu minimieren, hat der Entsorgungsbetrieb mit der UrStrom eG einen Betriebsführungs- und einen Wartungsvertrag abgeschlossen. So unterstützt die UrStrom eG beim Betrieb der Anlage und ist zudem für die Verwaltung der Versicherungen zuständig. Mehr Informationen finden Sie [hier](#).

Das Anlagenpacht-Modell setzt auch die **Bürgerenergie Oder-Spree eG** auf den Dächern einer Kreisverwaltung und einer Schule/Kita um. Mehr Informationen finden Sie [hier](#).

Modell 3: Vor-Ort-Versorgung mit BEG als Anlagenbetreiber

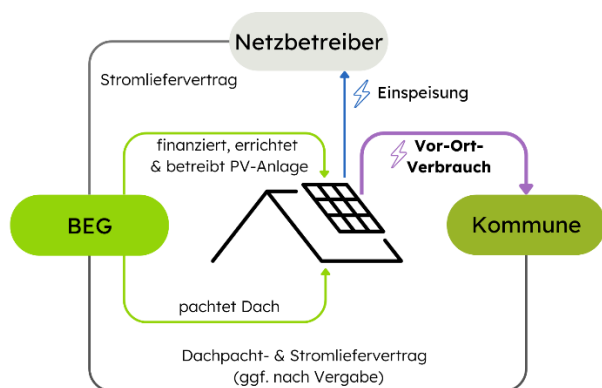
Betreiber: BEG

Strom: Verbrauch vor Ort und Überschusseinspeisung ins Netz

In diesem Modell finanziert, baut und betreibt die BEG die PV-Anlage auf dem kommunalen Dach und beliefert die Kommune für die Vor-Ort-Versorgung mit günstigem Strom von der Anlage.

Vor-Ort-Versorgung: BEG als Betreiber

Kommune nutzt Strom direkt vom Dach



PV-Strom: Der Strom der Anlage wird zu den Konditionen eines Stromliefervertrags zwischen der BEG und der Kommune vor Ort verbraucht. Die Abrechnung erfolgt zum Jahresende, die Vereinbarung von Abschlagszahlungen ist möglich. Grundsätzlich orientiert sich der Strompreis an den Kosten für die Investition, Betrieb und Wartung sowie an der angestrebten Rendite. Den überschüssigen PV-Strom speist die BEG in das öffentliche Netz ein (Überschusseinspeisung). Um die Stromversorgung vor Ort zu sichern, benötigt die Kommune in der Regel einen Vertrag mit einem weiteren Stromanbieter. Bei diesem ist zu beachten, dass er die Belieferung durch einen weiteren Stromlieferanten erlaubt. Alternativ kann auch die BEG den benötigten Netzstrom einkaufen und für die Gesamtversorgung mit Strom sorgen. Für den Vollversorgungsvertrag ist jedoch in der Regel ein Vergabeverfahren notwendig, da die Vollversorgung im Gegensatz zu der ausschließlichen PV-Lieferung auch durch einen Netzstromlieferanten durchgeführt werden kann. In

der Regel wird die BEG den Strom bei einem Vollversorgungsvertrag jedoch günstiger anbieten können, als ein Netzstromversorger, da dieser keinen günstigen vor Ort erzeugten PV-Strom einpreisen kann.

Verträge, Rechtliches und Versicherungen: Da dieses Modell mit einer Stromlieferung verbunden ist, greift nach [§ 103 GWB](#) das Vergaberecht (siehe [4. Vergaberecht](#)).

Im Wesentlichen gibt es bei dem Modell drei Szenarien:

1. Separater Dachpachtvertrag für Anlagenbau und separater Stromliefervertrag ausschließlich für PV-Strom
2. Vergabe der Vollversorgung mit Strom (+ Wartungs- und Betriebskosten)
3. Vergabe eines Gesamtpakets für die Anlagenerrichtung UND die Stromlieferung (+ Wartungs- und Betriebskosten)

Wenn die BEG den Auftrag für eine PV-Stromlieferung erhält, benötigt sie noch eine Einspeisezusage durch den Netzbetreiber für die Überschusseinspeisung. Sollte eine Vollversorgung durch die BEG vorgesehen sein, muss diese noch einen zusätzlichen Stromliefervertrag mit einem Netzstromlieferanten abschließen, um auch in Zeiten mit weniger PV-Strom die Kommune vollversorgen zu können. Als Betreiber benötigt die BEG mindestens eine Haftpflichtversicherung, aber auch eine Unfall- und Elementarversicherung oder alternativ eine Allgefahrenversicherung können sinnvoll sein.

Vorteile des Modells: Die Kommune kann durch die Anlage vergleichsweise günstigen Strom direkt vom Dach beziehen. Im Austausch dafür ist denkbar, dass die Pacht gering gehalten wird oder eine symbolische Gegenleistung für die Bereitstellung des Daches vereinbart wird. Dies jedoch nur dann, wenn nicht entgegenstehende Regelungen in den Bundesländern oder Kommunen selbst bestehen, z.B. § 92 GemO BW. Gleichzeitig kann die BEG als Betreiber einen höheren Preis für den Strombezug vor Ort erhalten als bei einer Volleinspeisung. Deshalb trägt sich die Vor-Ort-Versorgung häufig für BEG wirtschaftlich besser als eine Volleinspeisung.

Nachteile des Modells: Die BEG muss unter Umständen an einem Vergabeverfahren teilnehmen. Dies kann sowohl für die Kommune

Beispiele für das Modell Vor-Ort-Versorgung

Die **BürgerEnergieGenossenschaft Schaumburg eG** betreibt vier Solaranlagen auf kommunalen Dächern zur Vor-Ort-Versorgung der Schulgebäude und Turnhallen. Die Einrichtungen beziehen günstigen Strom von der BEG. Dafür stellt die Kommune der BEG die Dächer kostenfrei zur Verfügung. Zudem hat die Kommune einen nötigen Netzanschlusspunkt finanziert, ohne den das Projekt nicht finanzierbar gewesen wäre. In dem Vergabeverfahren für die Anlagen wurde Bürgerbeteiligung und regionale Wertschöpfung (z.B. örtliche Solarteure) explizit gefordert. Auf einer Turnhalle wurde die Anlage gesplittet – 2/5 dienen für die Vor-Ort-Versorgung und 3/5 für die aktuell höher vergütete Volleinspeisung. Den überschüssigen Strom speist die Genossenschaft ein. Mehr Informationen finden Sie [hier](#).

Auch die **EnergieGenossenschaft Westhavelland eG** betreibt auf mehreren Schuldächern PV-Anlagen, die Strom an das Gebäude liefern und überschüssigen Strom einspeisen. Nachdem die BEG das Dach von der Kommune gepachtet hat, wurde ein Stromliefervertrag mit der Kommune zur Versorgung der Schule geschlossen. Das Besondere: Dieser ist jährlich kündbar, für den Fall, dass ein anderes Modell zukünftig für eine Partei attraktiver werden sollte. Zudem ist die Kommune Mitglied in der Genossenschaft, was die Projektumsetzung vereinfacht. Ein Vergabeverfahren war nicht notwendig, da zunächst die Dachverpachtung abgeschlossen wurde, und der PV-Stromliefervertrag nachgelagert vereinbart wurde.

als auch für die BEG mit einem größeren Aufwand verbunden sein. Dabei besteht auch das Risiko, dass ein anderer Betreiber den Zuschlag erhalten könnte. Auch muss die BEG sich zur Erteilung von Stromversorgererlaubnis und Befreiung von der Stromsteuer (bis 1 MWp) beim Zollamt melden. Eine Ausfüllhilfe finden Sie [hier](#).

Sonderformen

Vor-Ort-Versorgung von Mietern

Gelegentlich werden kommunale Liegenschaften auch von anderen Trägern (zum Beispiel Unterkunft für obdachlose Menschen oder Soziale Träger) gemietet oder wie bei kommunalen Wohnungsbauunternehmen von Mietenden bewohnt. Hier gibt es neben der Möglichkeit der Direkteinspeisung drei Varianten der Vor-Ort-Versorgung:

1. Die BEG schließt einen **Stromliefervertrag mit dem Mieter**. Der Mieter kauft dann Netzstrom dazu (ähnlich wie die Kommune im Modell „Vor-Ort-Versorgung mit BEG als Anlagenbetreiber“).
2. Beim klassischen **Mieterstrom-Modell** bietet die BEG eine Vollversorgung für die Mieter im Gebäude. Die BEG kauft dafür Strom von einem Stromanbieter zu. Die Umsetzung bei Mieterstrom ist etwas aufwendiger, da die BEG zum Stromversorger und Energieversorgungsunternehmen nach EnWG §39ff wird, und die Regulatorik und Technik (Messkonzept) verstehen und umsetzen muss. Dafür ist eine Förderung mit dem „Mieterstromzuschlag“ nach dem EEG möglich.
3. Bei der **Gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung** handelt es sich um eine Teilversorgung mit PV-Strom mehrerer Mietparteien, wobei den Stromabnehmern jeweils mittels Smart Metern ein berechneter PV-Strom-Anteil zugewiesen wird. Mehr zur Gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung und Mieterstrom im [BBEn-Leitfaden „Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung“](#).

Anlagenpacht durch Dritte

Die von der BEG errichtete PV-Anlage kann auch von Dritten, etwa den örtlichen Stadtwerken gepachtet und betrieben werden. Ein solches Modell plant aktuell die BürgerEnergieGenossenschaft Schaumburg eG.

Beispiele für die Vor-Ort-Versorgung von Mietern

Die **BürgerEnergie Nord eG (BEN)** setzt derzeit für sechs PV-Anlagen auf kommunalen Dächern das Mieterstrom-Modell um. Sie schließt dazu einen Dachpachtvertrag mit der Kommune. Meist zahlt die BEN keine Pachtgebühr, da die Kommune mit den Anlagen ihrer Solarpflicht nachkommen kann. Die Stromlieferverträge schließt die BEN dann mit den Trägern/Mietern der Gebäude, wie Kulturvereine oder Unterkünfte für obdachlose Menschen. Für diese Versorgung mit Mieterstrom kauft die BEN Netzstrom zu, sodass die Mieter eine Vollversorgung durch die BEN erhalten. Die BEN wird zum Stromversorger, was technisches und regulatorisches Wissen sowie ein Messkonzept erfordert. Um den Anlagenbetrieb noch wirtschaftlicher zu gestalten, baut die BEN meist auch einen Speicher ein.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei den Betreibermodellen für PV-Anlagen auf kommunalen Dächern unter Beteiligung von Bürgerenergiegemeinschaften kommen rechtliche Rahmenbedingungen vor allem in Bezug auf die Verpachtung und das Vergaberecht zur Geltung. Die schlussendliche Bewertung der möglichen Modelle muss im Einzelfall durch die Rechtsaufsicht der jeweiligen Kommune erfolgen. Denn neben EU-, Bundes- und

Landesgesetzgebungen verfügen auch die Kommunen über ein Satzungsrecht.

Verpachtung

Allen Modellen ist gemein, dass die BEG einen Pachtvertrag (oder auch Miet-/Nutzungs-/Dachgestattungsvertrag) für die Dachnutzung mit der Kommune bzw. dem kommunalen Unternehmen (Wohnungsbaugemeinschaft, Stadtwerke etc.) abschließt. Einer Ausschreibung bedarf es dabei in der Regel nicht, da die Verpachtung eines Daches keine Beschaffung seitens der Kommune darstellt im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB. Lediglich bei der öffentlichen Vergabe eines Gesamtprojekts (Installation einer PV-Anlage auf einem bestimmten Dach inklusive Stromlieferung) kann die Dachnutzung in der Ausschreibung geregelt werden. Grundsätzlich dürfen Kommunen ihre (Dach-)Flächen an Dritte verpachten. Die Kommune tritt hier selbst als Anbieter einer Leistung auf, indem sie einem Dritten die kommunalen Dächer für die Installation einer PV-Anlage überlässt. Zu beachten sind jedoch ggf. kommunale oder länderrechtliche Vorgaben zum wirtschaftlichen Handeln der Kommune. Auch das Beihilfe- und Kartellrecht kann hinsichtlich der vorgesehenen Vertragspartner Probleme aufwerfen (siehe [4. Sonstige rechtliche Besonderheiten](#)).

Pachtdauer von Dachflächen: Pachtverträge sind rechtlich frei gestaltbar, es sind aber einige Aspekte zu beachten. So sollte der Pachtvertrag nach Möglichkeit mindestens für die Dauer der EEG-Einspeisevergütung von 20 Jahren plus Inbetriebnahmejahr gelten und nicht ohne Weiteres vom Vermieter vorzeitig zu kündigen sein. Andernfalls müsste die PV-Anlage noch während der laufenden Förderung und möglicherweise sogar vor ihrer Amortisation abgebaut werden. Da die Haltbarkeit der PV-Anlage wahrscheinlich 20 Jahre sogar übersteigt, ist eine längere Dauer ratsam – dies kann als Option für den Mieter vertraglich festgehalten werden, die er je nach Zustand der Anlage ausübt oder nicht.

Nach dem Solarspitzengesetz wird außerdem für neue PV-Anlagen grundsätzlich keine EEG-Vergütung bzw. -förderung mehr bei negativen Strompreisen ausgezahlt (Anlagen bis 100 kW ohne Smart Meter sind hiervon vorläufig noch ausgenommen). Die Zeit, in der keine Vergütung stattfand, wird nach der 20-jährigen EEG-

Einspeisevergütung nachgeholt. Für diese Anlagen ist eine längere Pachtdauer bzw. eine Verlängerungsoption dringend zu empfehlen (mehr Informationen zum Solarstromeinspeisungsgesetz auf der [Website der Klima- und Energieagentur Niedersachsen](#)).

Üblich sind mindestens eine, besser zwei Optionen auf Verlängerung durch den Pächter von je fünf Jahren, sodass der Pachtvertrag maximal auf ca. 30 Jahre verlängert werden kann. Nach Ablauf von 30 Jahren kann der Pachtvertrag nur noch auf unbestimmte Zeit weiterlaufen, da das BGB in §§ 544 und 594b vorsieht, dass ein Pachtvertrag nach einer Laufzeit von 30 Jahren mit einer gesetzlichen Frist kündbar ist.

Pachthöhe von Dachflächen: In der Regel sollten sich Kommunen bei der Verpachtung auch aus beihilferechtlichen Gründen an den marktüblichen Preisen orientieren. Unter Umständen kann die Kommune aber für die Erreichung monetärer oder politischer Ziele (z.B. Erfüllung der eigenen Klimaschutzziele, PV-Anlagenpflicht) auch eine geringere bzw. eher symbolische Pacht ansetzen, z. B. wenn die Errichtung der PV-Anlage durch die BEG ansonsten wirtschaftlich nicht darstellbar wäre. Dies ist im Einzelnen von der Gemeinde zu prüfen. Eine „kostenfreie“ Verpachtung sollte jedoch nicht durchgeführt werden, da dann ein Leihvertrag vorliegt, für den das Gesetz andere Regelungen bereithält als für einen Pacht- bzw. Mietvertrag. Die Regelungen eines Leihvertrages wären für die hier beschriebenen Modelle unpraktikabel. Es sollte daher in jedem Fall eine entgeltete Leistung geben.

Der Pachtpreis kann pro Quadratmeter Dachfläche, pro kWp installierter Leistung (€/kWp) oder als Festbetrag jährlich vereinbart werden. Die Pacht beträgt in der Regel wenige hundert Euro pro Jahr. Einmalzahlungen sind ebenfalls möglich.

Zu beachten sind ggf. auch länder- bzw. kommunenspezifische Regelungen wie z.B. § 92 Abs. 1, 2 GemO BW. Demnach können Vermögensgegenstände der Gemeinde (auch Dachflächen) Dritten nur zu ihrem vollen Wert zur Nutzung überlassen werden. Dieser Wert ist im Zweifel gutachterlich zu bestimmen.

Pachthöhe von Anlagen: Die von der Kommune zu entrichtende Anlagen-Pacht orientiert sich an den Kosten der Investition, den laufenden

Betriebskosten (Wartung, Reparaturen, Versicherungen) und der angestrebten Dividende, verteilt auf 20 Jahre. Man kann einen bestehenden Vertrag durch eine entsprechende Vereinbarung auch immer verändern - etwa für Preisanpassungen aufgrund steigender Kosten.

Vergaberecht für Errichtung und Betrieb einer PV-Anlage

Kommunen als öffentliche Auftragnehmer im Sinne des [§ 99 Nr. 1 GWB](#) sind zur Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen für öffentliche Aufträge im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB verpflichtet. Dies trifft auch auf kommunale Unternehmen wie Stadtwerke, kommunale Wohnungsbaugesellschaften etc. zu (§ 99 Nr. 2 GWB).

Sofern es sich nicht um eine reine Verpachtung der Dachflächen an Dritte handelt, muss die Kommune das Vergabe- und Beihilferecht beachten.

Vergaberecht bei Bürgerenergie-Anlagen auf kommunalen Dächern

Sobald die Verpachtung einer Dachfläche an die BEG mit einer Verpflichtung zur Abgabe von Strom verbunden ist, greift das Vergaberecht und die Kommune muss eine Beschaffung durchführen. Der Vorgang ist dann als öffentlicher Lieferauftrag nach § 103 Abs. 2 GWB zu bewerten und somit ausschreibungspflichtig. Ob die von der Bürgerenergiegemeinschaft geplante Anlage vergabepflichtig ist, hängt vom Modell ab und bedarf ggf. einer Einzelprüfung. Dies ist Aufgabe der kommunalen Rechtsaufsicht:

- **Modell „Volleinspeisung“:** Es handelt sich um eine reine Verpachtung ohne Ausschreibungspflicht, da kein öffentlicher Auftrag im Sinne des § 103 Abs. 1 GWB besteht.
- **Modell „Vor-Ort-Versorgung mit Anlagenpacht“:** Grundsätzlich kann die Kommune der BEG wie im Modell „Volleinspeisung“ das Dach für die Errichtung einer PV-Anlage bereitstellen. Später kann die Kommune entscheiden, die PV-Anlage von der BEG zu pachten, um die Anlage für die Eigenversorgung zu betreiben. Bei der sogenannten Anlagenpacht ist ein Vergabeverfahren also nicht

notwendig, solange die Dachverpachtung nicht mit einer Stromlieferung an die Kommune direkt verknüpft ist. Da in diesem Modell keine Verpflichtung seitens der Kommune besteht, den Strom abzunehmen beziehungsweise die Anlage zu pachten, kann es sich für die BEG empfehlen, auch mit einer möglichen Volleinspeisung zu kalkulieren. Sollte geplant sein, dass die BEG im Rahmen der Anlagenpacht die Wartung und Betriebsführung der Anlage mittels eines entsprechenden Vertrags übernimmt, ist jedoch Vorsicht geboten. Da diese Dienstleistung auch von einem Dritten durchgeführt werden kann, ist hier eine Ausschreibung notwendig.

- **Modell „Vor-Ort-Versorgung mit BEG als Anlagenbetreiber“:** Dieses Modell ist mit einer Stromlieferung an die Kommune verbunden, somit sind das Vergaberecht und das Beihilferecht zu beachten. Vergaberechtliche Aspekte für die 3 Szenarien in diesem Modell:
 1. **Separater Dachpachtvertrag für Anlagenbau und separater Stromliefervertrag ausschließlich für PV-Strom:** Hierbei werden der Dachpachtvertrag und die Stromlieferung von der PV-Anlage durch die BEG unabhängig voneinander vereinbart. Dabei muss im Einzelfall geklärt werden, ob ein öffentliches Vergabeverfahren für die Stromlieferung durchgeführt werden muss oder ob ein Alleinstellungsmerkmal für die PV-Stromlieferung vom Dach ohne Netzdurchleitung durch die BEG vorliegt. Im letzteren Fall könnte der Auftrag durch eine Freihändige Vergabe direkt an die BEG erfolgen (sofern sich der Auftragswert unterhalb der Schwelle des jeweiligen Bundeslandes für Freihändige Vergaben befindet).
 2. **Vergabe der Vollversorgung mit Strom (+Wartungs- und Betriebskosten):** Die Verpachtung der Dachflächen und der

Anlagenbau sind zwar vorgelagert und entkoppelt von der Stromlieferung. Allerdings ist die Vollversorgung auch durch andere Netzstromlieferanten möglich. Entsprechend muss für den Vollversorgungsvertrag eine Ausschreibung stattfinden.

3. **Vergabe eines „Gesamtpakets“ für die Anlagenerrichtung UND die Stromlieferung (+Wartungs- und Betriebskosten):** Hierbei muss ein Vergabeverfahren stattfinden, da diese „Paketleistung“ etwa auch von einem Solarteurbetrieb angeboten werden kann.

Welches Vergabeverfahren?

Welches Vergabeverfahren Anwendung findet, hängt im Wesentlichen vom Netto-Auftragswert des Projekts ab. Deshalb muss am Anfang eines Vergabeverfahrens geklärt werden,

- a) was ausgeschrieben wird (z. B. nur die Stromlieferung oder auch die Installation der Anlage),
- b) wie hoch der Auftragswert ohne Umsatzsteuer voraussichtlich sein wird (hierbei muss nach [§3 Abs. 1 VgV](#) auch der Gesamtwert inklusive etwaiger Optionen auf Vertragsverlängerungen berücksichtigt werden).

Wenn der Auftragswert feststeht, stellt sich als nächstes die Frage, ob es sich bei dem Beschaffungsvorgang nach [§ 103 GWB](#) um einen öffentlichen Liefer- oder Bauauftrag handelt. Wenn sich die auszuschreibende Leistung nur auf die Stromlieferung beschränkt, besteht ein Lieferauftrag. Falls aber sowohl Liefer- als auch Bauleistungsmerkmale (Installation der PV-Anlage) beschrieben werden, ist eine Abgrenzung nach dem Hauptgegenstand vorzunehmen.

Sobald neben dem Auftragswert auch feststeht, ob es sich um eine Liefer- oder Bauleistung handelt, wird geprüft, inwieweit der Auftragswert über bzw. unter bestimmten Schwellenwerten liegt.

Entscheidend sind unter anderem die EU-Schwellenwerte, die im Deutschen Vergabeportal zu finden sind (Stand April 2025): für

Lieferleistung 221.000,00 Euro netto und für Bauleistungen: 5.538.000,00 Euro netto. Oberhalb der EU-Schwellenwerte sind die Kommunen verpflichtet, eine Ausschreibung nach europäischem Vergaberecht durchzuführen, die wesentlich strenger sind als das nationale Vergaberecht (u. a. europaweite Ausschreibung). Häufig liegen die Auftragswerte bei PV-Dachanlagen unterhalb dieser Schwelle, im sogenannten Unterschwellenbereich. In diesem Fall kommen die Unterschwellenvergabeordnungen (UVgO) der jeweiligen Bundesländer zum Tragen. Auch bei der UVgO gibt es Wertgrenzen – je nach Bundesland unterscheiden diese sich teils erheblich (siehe www.aumass.de/wertgrenzen). Die Wertgrenzen entscheiden über die Art des Vergabeverfahrens:

- **Direktvergabe:** Hier kann der Auftrag aufgrund des niedrigen Auftragswertes direkt (ohne Teilnahmewettbewerb) an einen bestimmten Bieter vergeben werden.
- **Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb:** Mindestens drei Unternehmen werden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert (§ 12 Absatz 2 UVgO). Entsprechend § 12 Absatz 4 UVgO kann im gewissen Rahmen über das Angebot verhandelt werden.
- **Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb:** Der Teilnahmewettbewerb ist offen für eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen mit öffentlicher Bekanntmachung.
- **Freihändige Vergabe:** Wenn zur Erbringung der Leistung „aus besonderen Gründen“ nur ein Unternehmen in Betracht kommt, muss keine Ausschreibung durchgeführt werden.

Falls für mehrere infrage kommende Liegenschaften der Bau und Betrieb von PV-Anlagen in einem öffentlichen Auftrag vergeben werden soll, kann dies insgesamt den Aufwand bei der Vergabe gegenüber mehreren einzelnen Vergabeverfahren verschlanken. Jedoch ist in diesem Fall mit einem höheren Auftragswert zu rechnen, sodass das Vergabeverfahren sich unterscheiden kann.

Das Vergabeverfahren durch die Kommune

Das Ziel der Ausschreibung ist es, dem Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot einen Zuschlag für die ausgeschriebene Leistung zu erteilen. „Wirtschaftlich“ heißt in diesem Fall das beste Preis-Leistungs-Verhältnis, bei dem die vorher aufgestellten Eignungskriterien erfüllt sein müssen. Neben dem Preis können auch qualitative, umweltbezogene, soziale, innovative Aspekte als Zuschlagskriterien (§ 97 Absatz 3 GWB) herangezogen werden, die einem transparenten Bewertungssystem unterliegen. Die Zuschlagskriterien müssen dabei „mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen“, so dürfen nach § 97 Absatz 2 GWB bestimmte Organisationsformen (z.B. BEG) nicht einfach positiv bewertet werden. Es kann aber z.B. ein „Akzeptanz- / Beteiligungskonzept“ bewertet werden. Mögliche weitere Zuschlagskriterien könnten sich bei der Errichtung von PV-Anlagen auf regionale Wertschöpfung und ökologische Aspekte beziehen.

Grundsätzlich kann eine Bürgerenergiegemeinschaft im Rahmen ihrer Möglichkeiten an jeder Art von Ausschreibung teilnehmen. Am Ende erhält der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag.

Wenn sich im Rahmen des Vergabeverfahrens herausstellt, dass die von der Kommune erwünschte Leistung nur von einem Anbieter erbracht werden kann (etwa dem Eigentümer der PV-Anlage auf dem verpachteten kommunalen Dach), kann unterhalb der länderspezifischen Wertgrenze auch eine Freihändige Vergabe erfolgen.

Sonstige rechtliche Besonderheiten

- **Beihilferecht:** Wenn eine Leistung ausschreibungspflichtig ist, ist neben dem Vergaberecht auch das Beihilferecht zu beachten. Dies bedeutet, dass sowohl die Verpachtung der Dachflächen an die BEG als auch der Ankauf des PV-Stroms von der BEG zu marktüblichen Preisen erfolgen muss.
- **Kartellrecht:** Bei der Verpachtung kommunaler Dachflächen sind auch kartellrechtliche Aspekte zu beachten, wenn die Verpachtung zu einer Benachteiligung anderer Solarteure führen könnte.

- Ggf. bedarf es hier einer Einzelfallprüfung.
- **Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen** (siehe Gemeindeverordnung der Länder): Kommunen dürfen selbst energiewirtschaftlich tätig werden, z.B. im Rahmen einer Anlagenpacht, bei der die Kommune selbst den Strom an die Mieter in dem Gebäude liefert. Ggf. sind dabei steuerliche Belange zu beachten. Insbesondere steuerliche Aspekte im Zusammenhang mit einer gewerblichen Tätigkeit sollten besonders berücksichtigt werden. Dazu sollte ein Steuerberater konsultiert werden.

Weiterführende Links

- Zur Ausschreibungspflicht bei PV-Anlagen auf kommunalen Dächern für Modell 1 und 3 (2023): <https://blog.cosinex.de/2023/03/03/photovoltaikanlagen-auf-kommunalen-daechern-ausschreibungspflicht/>
- Musterverträge und weitere Informationen von der DGS Franken: www.mie-terstrom-info.de

5. Anhang und weiterführende Informationen

Linkliste zu relevanten Publikationen

- DGS Franken (2023): [Leitfaden Photovoltaik für die Versorgung vor Ort. Konzepte und vertragliche Muster zur Selbstversorgung und Belieferung mit Strom und Wärme aus Sonnenenergie auch in Kombination mit Speichern und weiteren Erzeugungsanlagen in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Erzeugung](#)
- EWeRK (2020): [Rechtliche Rahmenbedingungen für die Einräumung von Nutzungsrechten an kommunalen Dachflächen für die Installation und den Betrieb von Photovoltaik-Anlagen](#)
- Landesnetzwerk BürgerEnergieGenossenschaften Rheinland-Pfalz (2016): [Gemeinsam stärker. Wie Kommunen und Bürgerenergiegenossenschaften gut zusammenarbeiten](#)
- Solar Cluster Baden-Württemberg e.V. (2020): [Photovoltaik in Kommunen](#)

Tabelle 1: Übersicht über drei Betreibermodelle

	Volleinspeisung	Anlagenpacht mit Vor-Ort-Versorgung	Vor-Ort-Versorgung mit BEG als Betreiber
Gebäudeeigentümer (Kommune)	erhält Dachpacht	pachtet Anlage	erhält vergünstigten Strom
Eigentümer Anlage	BEG	BEG (erhält Pachteinahmen)	BEG
Betreiber	BEG (erhält EEG-Vergütung)	Kommune als Pächter erhält günstigen Strom & EEG-Vergütung	BEG (erhält Stromzahlung & EEG-Vergütung)
Stromnutzung	Volleinspeisung	Vor-Ort-Verbrauch mit Überschusseinspeisung	Vor-Ort-Verbrauch mit Überschusseinspeisung
Finanzierung, Planung und Installation	BEG	BEG	BEG
Wartung und Instandhaltung	BEG	Kommune als Betreiberin (Wartung) + BEG als Eigentümerin (Instandhaltung + ggf. Wartung, wenn beauftragt)	BEG
Ausschreibung nach dem Vergaberecht	Nein	Nicht bei Separierung von Dachpacht und Anlagenmiete, jedoch bei Beauftragung „im Paket“. Ja beim Wartungsvertrag	Ja (nur im Ausnahmefall keine Ausschreibung)

Impressum



Herausgeber

Bündnis Bürgerenergie e.V.
Marienstr. 19/20
10117 Berlin

Autor*innen

Stephanie Müller
Jette Banning

Dieser Leitfaden entstand in Zusammenarbeit mit der Kanzlei Nümann + Siebert Rechtsanwälte, die die rechtliche Überarbeitung übernommen hat.

Ein besonderer Dank gilt für ihr Mitwirken zudem

- Jens Aasmann, EnergieGenossenschaft Westhavelland
- Anna Leidreiter, Bürgerenergie Nord
- Dr. Janina Messerschmidt, Bürgerenergie Oder-Spree eG
- Bernd Pfitzner, Energiegenossenschaft Fünfseenland eG
- Jan Simon, Sonneninitiative
- Levin Streit und Christoph Würzburger, UrStrom Bürgerenergie eG
- Frank Tegtmeier, BürgerEnergieGenossenschaft Schaumburg eG
- Michael Vogtmann, DGS Franken

Kontakt

info@buendnis-buergerenergie.de

Förderhinweis



Titelbild

Bürgerenergie Oder-Spree eG (CC BY-NC)

Datum

Berlin, der 09.01.2026 (Erstveröffentlichung 12.05.2025)

Haftungshinweis

Dieses Dokument stellt eine unverbindliche Meinungsäußerung des Bündnis Bürgerenergie und seiner Kooperationspartner*innen dar. Es dient ausschließlich der Information und Diskussion zu aktuellen Themen im Bereich der Erneuerbaren Energien. Die Inhalte des Dokuments wurden von fachkundigen Expert*innen verfasst und sorgfältig recherchiert.

Das Bündnis Bürgerenergie übernimmt jedoch keine Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Informationen, die in diesem Dokument enthalten sind. Dieser Leitfaden dient der Veranschaulichung und eigenverantwortlichen Übernahme der vorgestellten Modelle und ersetzt nicht die sorgfältige eigene Prüfung der Machbarkeit und eine individuelle Rechtsberatung. Er wurde mit dem zur Verfügung stehenden Fachwissen der Beteiligten und bestmöglicher Sorgfalt erstellt. Eine Haftung für die konkrete Verwendung und die Erreichung der jeweils verfolgten Ziele wird jedoch nicht übernommen. Die Verwendung dieses Leitfadens geschieht daher auf eigene Verantwortung. Das Bündnis Bürgerenergie behält sich ausdrücklich vor, den Leitfaden jederzeit ohne vorherige Ankündigung zu aktualisieren, zu ergänzen, zu löschen oder die Veröffentlichung zeitweise oder endgültig einzustellen. Das Bündnis Bürgerenergie übernimmt keine Haftung für direkte oder indirekte Schäden, die durch die Aktualisierung, Ergänzung, Löschung oder zeitweilige bzw. endgültige Einstellung des Leitfadens entstehen. Alle Inhalte beziehen sich in ihrer Aktualität auf das Datum der Veröffentlichung. (s.u.) Das Bündnis Bürgerenergie behält sich dennoch vor, Inhalte regelmäßig zu aktualisieren.