

*Betreff:***Photovoltaikanlagen auf (städtischen) Dächern
Weiteres Vorgehen***Organisationseinheit:*

Dezernat VIII

65 Fachbereich Gebäudemanagement

Datum:

25.06.2021

<i>Beratungsfolge</i>	<i>Sitzungstermin</i>	<i>Status</i>
Bauausschuss (Vorberatung)	29.06.2021	Ö
Finanz- und Personalausschuss (Vorberatung)	01.07.2021	Ö
Verwaltungsausschuss (Vorberatung)	06.07.2021	N
Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)	13.07.2021	Ö

Beschluss:

„Die Verwaltung wird beauftragt und ermächtigt, in Umsetzung und Erweiterung der Ratsbeschlüsse vom 17. Dezember 2019 (DS 19-12423) und vom 17. November 2020 (DS 20-14506), die Projektierung und Umsetzung von Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen) auf kommunalen und nicht-kommunalen Dächern voranzutreiben sowie Beteiligungsmöglichkeiten institutioneller und privater Investoren zu ermöglichen. Im Zuge der weiteren Umsetzung gilt es, die Gründung und Beteiligung an einem Genossenschaftsmodell zu erarbeiten und praktisch umzusetzen.“

Sachverhalt:**1. Sachverhalt**

Die Mitteilung 21-15880 „Photovoltaikanlagen auf (städtischen) Dächern“ wurde im April 2021 außerhalb von Sitzungen im Bauausschuss zirkuliert und im Bauausschuss am 1. Juni 2021 diskutiert. Kernpunkt der Vorlage ist die Handlungsempfehlung für die Gründung einer Genossenschaft mit der Zielstellung, ein gesellschaftsrechtliches Konzept zu schaffen, das sich wirtschaftlich trägt, im Kern aber den schnellen und konkreten Ausbau regenerativer Energien, vorrangig Photovoltaikanlagen, verfolgt.

Zielstellung ist dabei nicht eine gewinnmaximierende Gesellschaft, sondern ein auf Beteiligungsmöglichkeit gerichtetes Werkzeug zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele. Dieser Ansatz fußt auf den Ratsbeschlüssen vom 17. Dezember 2019 (DS 19-12423) und vom 17. November 2020 (DS 20-14506).

2. Gesellschaftsform

Die Beteiligung (Aufnahme von Gesellschaftern) von externen Partnern zur Stützung der Akzeptanz und Identifikation mit dem Klimaschutz ist bei einer Auswahl der Gesellschaftsform möglichst breit aufzustellen. Gerade mit Hinblick auf die zukünftige Entwicklung über das Programm der PV-Anlagen hinaus (z. B. Windkraftanlagen) können so flexibel zusätzliche Partner gewonnen werden, die ihr Know-How teilen. Zudem erhalten Bürger die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung und Mitwirkung am Umweltschutz. Mittelfristig ist bei diesem Konzept eine breite bürgerschaftliche Beteiligung erwünscht.

Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsform der Genossenschaft ausgewählt worden, da diese der Ausrichtung der Gesellschaft am besten gerecht wird. Sie weist gegenüber anderen Rechtsformen die größte Flexibilität im Hinblick auf eine große Anzahl von Gesellschaftern/Mitgliedern auf.

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass eine Aussteuerung der Stimmenmehrheit in einer Genossenschaft nicht in jedem Falle gegeben ist. Der basisdemokratische Grundgedanke einer Genossenschaft strebt im Grundsatz nach Stimmengleichheit unabhängig der Einlagenhöhe.

3. Betreiberkonzept

Gemäß dem Grundgedanken handelt es sich bei der Gesellschaft/Genossenschaft um eine Investitionsgesellschaft, die PV-Anlagen projiziert und anfallende Investitionskosten finanziert. Die PV-Anlagen werden an den jeweiligen Gebäudeeigentümer verpachtet, der wiederum für die Betriebsführung zuständig ist. Damit wird die Personenidentität zwischen Anlagenbetreiber und Nutzer sichergestellt. Die Pacht ist je Anlage separat zu ermitteln und steht in Abhängigkeit zur Anlagengröße, Stromeigenverbrauch und Einspeisevergütung. Der Pachtbetrag wird für jede Immobilie auf eine wirtschaftlich neutrale Ergebnisstellung ausgerichtet. Es ist zu berücksichtigen, dass ein Teil des gewonnenen Stroms in das Netz der öffentlichen Versorgung eingespeist und an einen Netzbetreiber verkauft wird. Für die Nutzer ist vorgesehen, einen Strompreis zu generieren, der nach Abzug der Anlagenpacht unter dem aktuellen Preis liegt. Die EEG-Umlage ist hierbei bereits berücksichtigt, fällt aber nur zu 40 % an, da Personenidentität zwischen Anlagenbetreiber und Stromabnehmer herrscht. Der Anreiz der Dachflächeninhaber liegt demnach – neben dem ökologischen Anreiz - in einem Strompreisbezug, der unter dem Marktniveau liegt (vgl. Anlage 1). Die notwendigen Dachflächen werden seitens des Immobilieneigentümers der Genossenschaft überlassen und ggf. an diese verpachtet, sofern dies notwendig ist.

Die Finanzierung der Anlagen soll zu 100 % aus Fremdkapital erfolgen, was bei PV-Anlagen nicht unüblich ist. Die Rückzahlung erfolgt über die Pachteinahmen der Anlagen. Ein erstes Bankengespräch hat stattgefunden und konnte den Ansatz dem Grunde nach bestätigen. Somit wird, bis auf die jährlichen Pachtzahlungen für die PV-Anlagen und Gründungskosten, die Belastung des Haushaltes vermieden. Die für den Anteilserwerb und die Gründung seitens der Stadt erforderlichen Mittel werden im Rahmen der kommunalrechtlichen Möglichkeiten zur Haushaltsbewirtschaftung zu einem späteren Zeitpunkt bzw. im Rahmen der Lesung zum Haushalt 2022 bereitgestellt.

4. Organe der Genossenschaft, personelle Besetzung und Willensbildung

Für Struktur und Organisation einer Genossenschaft gilt das Genossenschaftsgesetz. Die Organe einer Genossenschaft setzen sich aus Aufsichtsrat, Vorstand und der Generalversammlung zusammen. Die Besetzung des Aufsichtsrates sollte neben Vertretern aus dem Rat der Stadt durch externe Partner mit Schlüsselkompetenz ausgestaltet werden. Zudem soll bereits jetzt die Integration von Partnern vorangetrieben werden, die umweltpolitische Ziele verfolgen. Auf diese Weise soll eine Berücksichtigung dieser wichtigen Akteure innerhalb der Genossenschaft sichergestellt werden. Entsprechend ist geplant, den Aufsichtsrat aus nachstehenden Interessengruppen zusammenzusetzen:

- Stadt Braunschweig (Bereitstellung von Dachflächen und technischem Umsetzungs-Know-how)
- Energieversorger (Direktvermarktung bei PV-Anlagen von mehr als 100 kWp Energie; Bereitstellung von betriebs- und marktbezogenem Wissen)
- Wohnungsbaugesellschaften (Bereitstellung von Dachflächen)
- Finanzinstitut (Bereitstellung von Fremdkapital)
- Umweltpolitischer Verein/ Verband (Interessenvertretung; Umsetzungs-Know-How)

Der Vorstand soll aus zwei hauptamtlichen Mitgliedern bestehen. Die hauptamtlichen Vorstandsmitglieder sollten mit einem Vertreter der Stadt und einem Vertreter des Energieversorgers besetzt werden und vom Aufsichtsrat für die Dauer von drei Jahren bestellt und abberufen werden. Seitens der Stadt wird der Vorstand unterstützt durch Zuweisung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters, vorbehaltlich einer arbeitsrechtlichen Prüfung, aber ohne faktische Personalübernahme. In einer späteren Phase und wachsender Geschäftstätigkeit ist ein eigener Personalaufbau möglich.

Die Generalversammlung setzt sich aus den stimmberechtigten und rein investierenden Mitgliedern zusammen. Das Stimmrecht der investierenden Mitglieder wird per Satzung ausgeschlossen. Bei den nicht investierenden Mitgliedern handelt es sich anfangs ausschließlich um die Gründungsmitglieder. Diese wählen den Aufsichtsrat. Über die Aufnahme weiterer Mitglieder mit Stimmrecht entscheidet der Vorstand. Dies kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Mitglieder der Genossenschaft Dachflächen zur Verfügung stellen. Um den Einfluss der Stadt in der Anfangsphase angemessen zu sichern, können in der Satzung (begrenzte) Mehrstimmrechte für bestimmte Mitglieder festgelegt werden. Voraussetzung dafür ist ein objektives Kriterium, das in einer Sondereinlage in Höhe von 40.000 EUR bestehen soll. Durch das Mehrstimmrecht sind bis zu drei Stimmen je Mitglied möglich. Analog zur Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet der Vorstand über die Aufnahme einer Sondereinlage und der damit verbundenen zusätzlichen Stimmen. Auf diese Weise bleibt die Stimmenmehrheit bis zu einer bestimmten Mitgliederzahl erhalten. Die Stadt Braunschweig wird einen Vertreter für die Generalversammlung benennen, ebenso wie die restlichen Gründungsmitglieder. Die genossenschaftsrechtlichen Möglichkeiten der Struktur und Organisation werden mit dem Niedersächsischen Genossenschaftsverband abgestimmt.

5. Wirtschaftliche Betätigung einer Kommune nach NKomVG

Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Betätigung einer Kommune richtet sich insbesondere nach §§ 136, 137 NKomVG:

So dürfen Kommunen sich an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen, wenn die Voraussetzungen der § 136 Abs. 1 und im Weiteren § 137 Abs. 1 Ziffer 1 bis 6 und 8 erfüllt sind.

Allerdings sieht die NKomVG für wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der Energieversorgung (§ 136 Abs. 1 S. 3 und 4 NKomVG) und insbesondere zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (§ 136 Abs. 1 S. 7 NKomVG) schon umfassende Erleichterungen vor. Für diese Betätigungen muss weder ein (besonderer) öffentlicher Zweck nachgewiesen werden noch kann entgegenstehen, dass ein privater Dritter den Zweck besser erfüllen kann. Der üblicherweise notwendige öffentliche Zweck ergibt sich schon aus dem EEG selbst (im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen).

6. Vergaberechtliche Rahmenbedingungen

Auf der Basis des vorgesehenen Betreiberkonzeptes sind die vergaberechtlichen Grundlagen geprüft worden. Danach unterliegt zum einen die Vermietung bzw. Verpachtung von Dachflächen der Stadt als solche nicht dem Vergaberecht, weil es sich nicht um einen Beschaffungsvorgang handelt.

Zum anderen könnte für die PV-Anlagen hingegen ein ausschreibungspflichtiger Bauvertrag gemäß § 103 Abs. 3 S. 2 GWB vorliegen, wenn ein Dritter eine Bauleistung gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen erbringt, die Bauleistung dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt und dieser einen entscheidenden Einfluss auf Art und Planung der Bauleistung hat.

Danach dürfte die Installation der Photovoltaikanlage als ausschreibungspflichtiger Bauvertrag eingeordnet werden, wenn dies durch die Stadt veranlasst würde.

In welchem Rahmen eine Vergabepflicht auch bei Einschaltung der Genossenschaft gegeben ist, muss im weiteren Verfahren mit externer Unterstützung konkretisiert werden, wenn das Konzept abschließend abgestimmt ist.

7. Weiteres Vorgehen

Das Konzept einer eigenen Gesellschaft zur Projektierung, Finanzierung und zum Betrieb von PV-Anlagen auf Dächern zu gründen, wurde in der Vorlage 21-15880 außerhalb von Sitzungen vorgestellt. Die Beantwortung wichtiger rechtlicher Fragestellungen, Gesprächen mit potenziellen Partnern und ergänzenden Informationen, wie in dieser Vorlage aufgezeigt, verdichten das vorgestellte Konzept.

Mit dem vorliegenden Beschlussvorschlag erhält die Verwaltung das grundsätzliche Mandat, die Gründungsaktivitäten unter Einbeziehung von weiteren Beteiligten (s. Punkt 4) in die Wege zu leiten.

Zeitgleich gilt es, die an der Gründung beteiligten Partner mittels Absichtserklärung zu binden und Vertragsmuster der Anlagenmiete unter Einbeziehung von externen Beratern rechtlich zu bestätigen. Zur Vorprüfung wird die Satzung der Genossenschaft – sobald diese erarbeitet ist - dem Niedersächsischen Genossenschaftsverband übermittelt.

Weiter gilt es, steuerliche Auswirkungen aufzuzeigen, die sich aus der Beteiligung der Stadt ergeben.

Die konkrete Gesellschaftsgründung ist nach Ratsentscheidung der Kommunalaufsicht anzuzeigen (§ 152 Abs. 1 Nr. 1 und 2 NKomVG). Zudem unterliegt die wirtschaftliche Betätigung zur Erzeugung von Strom nach dem EEG der Kommunalaufsicht, § 136 Abs. 5 NKomVG.

Die Gesellschaftsgründung sowie die Genossenschaftssatzung werden dem Rat zum nächstmöglichen Zeitpunkt zur Beschlussfassung in 2021 vorgelegt.

Herlitschke

Anlagen:

Anlage 1: Modelltheoretische Darstellung Zahlungsströme und Vertragsbeziehungen

Anlage 2: Strukturbaum (Vorschlag)