

IÖW, IKEM, BBH, BBHC

Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen (FinBEE)

Zusammenfassung der Ergebnisse für die Windenergie

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) | Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) | Becker, Büttner, Held PartGmbH (BBH) | Becker Büttner Held Consulting AG (BBHC)

gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie | FKZ O3MAP381
Berlin, 03. September 2020



Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen

i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

bbh

BECKER BÜTTNER HELD

IKEM

Impressum

Herausgeber:

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)

Potsdamer Straße 105
10785 Berlin

Ansprechpartner / Projektleitung:

Dr. Steven Salecki und
Prof. Dr. Bernd Hirschl

Telefon: + 49 – 30 – 884 594 -0

Fax: + 49 – 30 – 882 54 -39

E-Mail: steven.salecki@ioew.de



In Kooperation mit:

Becker Büttner Held PartGmbB

Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Wieland Lehnert und
Dr. Martin Altrock

Telefon: + 49 – 30 – 611 28 40 -189

Fax: + 49 – 30 – 611 28 40 -99

E-Mail: wieland.lehnert@bbh-online.de



Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.

An-Institut der Universität Greifswald

Magazinstraße 15 – 16
10179 Berlin

Ansprechpartner:

Simon Schäfer-Stradowsky

Telefon: + 49 – 30 – 4081870 -10

Fax: + 49 – 30 – 4081870 -29

E-Mail: simon.schaefer-stradowsky@ikem.de



Becker Büttner Held Consulting AG

Magazinstraße 15 – 16
10179 Berlin

Ansprechpartner:

Matthias Puffe

Telefon: +49 – 30 – 611 28 40 – 925

Fax: +49 – 30 – 611 28 40 – 929

E-Mail: matthias.puffe@bbh-beratung.de



AutorInnen:

IÖW:

Dr. Steven Salecki

Katharina Heinbach

Prof. Dr. Bernd Hirschl

IKEM:

Roman Weidinger

Simon Schäfer-Stradowsky

Ralf Ott

BBH:

Dr. Wieland Lehnert

Christine Kliem

Dr. Martin Altmann

BBHC:

Dr. Florian Umlauf

Matthias Puffe

Unter Mitarbeit von:

Hannah Reiß (IÖW)

Yasin Yilmaz (IKEM)

Lisa Kahle (BBH)

Bitte zitieren als:

IÖW, IKEM, BBH und BBHC (2020): Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen, Berlin.

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist ein entscheidender Baustein zur Verwirklichung der Energiewende und zur Erreichung der Klimaziele. Insbesondere im Bereich der Windenergie zeigen sich jedoch zunehmende Tendenzen einer abnehmenden Akzeptanz bzw. verstärkter Widerstände in den betroffenen Regionen. Um die Akzeptanz der Windenergie vor Ort weiterhin hoch zu halten oder weiter zu erhöhen, wird bereits seit langem die ökonomische Beteiligung der lokalen Bevölkerung als wichtiges Mittel vorgeschlagen. Ein zentrales Instrument hierfür ist die finanzielle Beteiligung von Kommunen.

In dem vorliegenden Forschungsvorhaben wurden die in Wissenschaft und Praxis diskutierten Instrumente zur finanziellen Beteiligung von Kommunen vertieft analysiert und insbesondere rechtlich geprüft. Dabei kann unterschieden werden zwischen Instrumenten, die an bestehende Abgabenzahlungen an Kommunen anknüpfen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Konzessionsabgabe), und Instrumenten, mit denen eine neue Abgabe zugunsten der Kommune geschaffen wird (Sonderabgabe, Außenbereichsabgabe). Auf der Basis dieser Analyse wurde dann ein eigenes Instrument entwickelt (EEG-integrierter Mechanismus) sowie Ausgestaltungsempfehlungen zur Umsetzung. Neben den Instrumenten zur finanziellen Beteiligung von Kommunen wurde aufgrund der politischen Entwicklungen im Laufe des Forschungsvorhabens zusätzlich das Angebot vergünstigter (Bürger-)Stromtarife als ein Instrument zur Bürgerbeteiligung untersucht und ebenfalls mit Ausgestaltungsvorschlägen empfohlen.

Insgesamt sind wir bei der Analyse zu den folgenden wesentlichen Ergebnissen gekommen:

Als Instrument zur finanziellen Beteiligung von Kommunen wurde 2019 kurzfristig die Einführung **gesonderter Grundsteuerhebesätze** für ausgewiesene WEA-Gebiete (Bundesregierung 2019) diskutiert. Gegen dieses Instrument spricht jedoch zum Ersten, dass die generierten Mittel zumindest teilweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abfließen würden. Zum Zweiten könnten merkliche finanzielle Beteiligungshöhen nur mit vergleichsweise sehr hohen gesonderten Hebesätzen erreicht werden. Schließlich wäre eine Einbeziehung der – oftmals auch WEA-betroffenen – Nachbarkommune(n) nicht möglich. Der Vorschlag wurde – u.a. auf Basis der vorgeannten Kritikpunkte – nach Einbringung durch die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren vom einberufenen Vermittlungsausschuss auch abgelehnt (Vermittlungsausschuss 2019).

Weiterhin könnten die Einnahmen der Kommunen durch eine Erhöhung der Gewerbesteuer aufgrund einer Anpassung des **Gewerbesteuer-Splittings** gesteigert werden. Gegen diesen Vorschlag spricht aber vor allem, dass die Gewerbesteuereinnahmen von WEA ohnehin eher gering sind und zur Schaffung nennenswerter Gewerbesteuereinnahmen weitreichende Änderungen im Steuerrecht bzw. eine Erhöhung der Gewerbesteuerlasten insgesamt erforderlich wären. Dabei würden sich wiederum Probleme ergeben in der Abgrenzung zwischen WEA und anderen Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen, so dass solche Lösungen kaum umsetzbar sein dürften. Zudem können durch Gewerbesteuereinnahmen regelmäßig auch nur die Standort-, nicht aber ebenfalls betroffene Nachbargemeinden finanziell beteiligt werden

Die vorgebrachten Argumente gegen die Einführung gesonderter Grundsteuerhebesätze für ausgewiesene WEA-Gebiete sowie gegen die Anpassung des Gewerbesteuer-Splittings zur Förderung von Akzeptanz bei WEA sprechen indes nicht dagegen, grund- und gewerbesteuerliche Anpassungen mit dem Ziel einer angemessenen Besteuerung vorzunehmen.

Als weitere Beteiligungsmöglichkeit von Kommunen wird die von Kunze (2018) vorgeschlagene **Einspeise-Konzessionsabgabe** diskutiert. Danach soll die bestehende Konzessionsabgabenverordnung um Regelungen zur Belastung von erzeugten oder aus der Gemeinde abgeleiteten Strommengen ergänzt werden. Da das gegenwärtige und seit vielen Jahren gewachsene System der Konzessionsabgaben auf abgenommenen (und nicht eingespeisten) Strom bezogen ist, wäre je-

doch eine grundlegende und umfassende Umgestaltung des Konzessionsabgabensystems erforderlich. Um eine einseitige Belastung der Verbraucher in den WEA-Standortkommunen zu vermeiden, wäre außerdem ein komplexer bundesweiter Wälzungsmechanismus notwendig. Gegen diesen Vorschlag spricht außerdem, dass dessen Umsetzung Widerstände verbrauchsstarker Kommunen entgegenstehen dürften, die im Falle einer Senkung der verbrauchsbezogenen Konzessionsabgaben mit geringeren Einnahmen zu rechnen hätten (Kahl und Wegner 2018, S. 24ff.).

Im Rahmen der gesonderten Abgaben zugunsten von Kommunen setzten sich die GutachterInnen mit den Instrumentenvorschlägen einer Sonderabgabe (IKEM et al. 2018) sowie einer Außenbereichsabgabe (Kahl und Wegner 2018) auseinander. Der Vorschlag einer **Sonderabgabe** mit Finanzierungszweck sieht eine Regelung vor, die WEA-BetreiberInnen zu einer jährlichen und/oder einmaligen Zahlung an Kommunen in einem festgelegten Umkreis um die WEA verpflichtet (IKEM et al. 2018). Auf Landesebene wurde eine solche Sonderabgabe im Jahr 2019 vom Land Brandenburg geschaffen (Windenergieanlagenabgabengesetz 2019). Einer entsprechenden bundeseinheitlichen Sonderabgabe stehen allerdings nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiken entgegen. Sonderabgaben sind als finanzverfassungsrechtliche Ausnahme nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig. Im Hinblick auf eine Sonderabgabe für Windenergieanlagenbetreiber zugunsten von Kommunen ist zum Ersten fraglich, ob die Finanzierungsverantwortung der WEA-Betreiber hinreichend sicher begründet werden kann. Zum Zweiten steht die für die Sonderabgabe erforderliche Regelung einer Zweckbindung in der Mittelverwendung im Spannungsfeld mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Übertragung von Aufgaben vom Bund an die Kommunen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG), das eine Verpflichtung der Kommunen zur zweckgebundenen Mittelverwendung wohl ausschließt.

Im Rahmen einer **Außenbereichsabgabe** (Kahl und Wegner (2018)) wären AnlagenbetreiberInnen verpflichtet, eine Zahlung in Form einer Ressourcennutzungs- bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe für die Nutzung knapper, für WEA-geeignete Flächen zu entrichten. Auch dieser Vorschlag ist rechtlich nicht unerheblichen Risiken ausgesetzt. Zunächst ist die Übertragbarkeit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum "Wasserpfeffig", worauf die Herleitung einer Ressourcennutzungsabgabe wesentlich beruht, rechtlich unsicher. Darüber hinaus könnte die isolierte Anknüpfung an WEA-Flächen eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen vergleichbaren Außenbereichsnutzungen (z.B. Solarfreiflächen- oder Biomasseanlagen sowie nicht-energetischen Nutzungsformen) darstellen. Weiterhin wäre für eine zweckentsprechende Umsetzung des Instruments problematisch, dass die Einnahmen grundsätzlich wohl den Ländern zustünden und eine verpflichtende Regelung durch den Bund zur Mittelweitergabe an die Kommunen verfassungsrechtlich kaum umsetzbar wäre. Dies würde eine bundesweit hinreichend einheitliche Regelung gefährden.

Die **Empfehlung der GutachterInnen** zur finanziellen Beteiligung von Kommunen greift die finanzverfassungsrechtlichen Bedenken gegen Sonderabgabe und Außenbereichsabgabe auf und vermeidet deshalb eine Ausgestaltung als Steuer oder Abgabe. Stattdessen wird eine Zahlungspflicht als Voraussetzung der privatrechtlich ausgestalteten EEG-Förderung vorgeschlagen („**EEG-integrierter Mechanismus**“ in verpflichtender Ausgestaltung). Dazu ist vorgesehen, dass WEA-Betreiber im EEG-Förderzeitraum jährliche Zahlungen in Höhe von 0,1 bzw. 0,2 Euro-Cent/kWh (dazu sogleich) an die Standort- und ggf. auch Nachbarkommune(n) innerhalb eines definierten Umkreises der WEA zu leisten haben. Rechtliche Basis dieser Zahlungen ist jeweils ein individuell abzuschließender Schenkungsvertrag zwischen den Beteiligten (WEA-Betreiber sowie Kommune(n) innerhalb eines festzulegenden Umkreises um die WEA). Die Zahlungsbeträge können dabei im Rahmen der Gebote in den EEG-Ausschreibungen berücksichtigt werden und dürften so über die EEG-Marktprämienzahlungen refinanziert werden. Zahlt der WEA-Betreiber nicht oder lehnt die

Kommune die Annahme des Geldes ab, wird im Rahmen einer Pönale die EEG-Förderung um einen bestimmten – nach dem Vorschlag der GutachterInnen der Zahlungspflicht gleichenden – Betrag reduziert. Damit verbleibt der Geldbetrag auf den EEG-Konten der Übertragungsnetzbetreiber und reduziert so die Höhe der EEG-Umlage. Dem EEG-integrierten Mechanismus stehen nach Einschätzung der GutachterInnen die verfassungs- und finanzverfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die vorgeschlagenen Steuer- und Abgabensinstrumente vorgebracht werden, letztlich nicht entgegen. Denn die Zahlungspflicht steht sowohl in formeller als auch in materieller Sicht außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Dogmatik zu Steuern und nicht-steuerlichen-Abgaben und unterfällt somit nicht deren Rechtfertigungsvoraussetzungen. Denn mit einer entsprechenden Regelung wird keine öffentlich-rechtlich durchsetzbare Zahlungspflicht begründet, sondern eine Pflichtenregelung in Anknüpfung an das zivilrechtliche ausgestaltete EEG-Förderregime. Dabei wird im Pönalfall die EEG-Förderung lediglich (geringfügig) reduziert – und verbleibt insoweit auf dem privatrechtlich ausgestalteten EEG-Konto, so dass insoweit kein Mittelzufluss an die öffentliche Hand erfolgt. Schließlich werden die finanzverfassungsrechtlichen Risiken auch für den Fall einer (Teil-)Finanzierung der EEG-Umlage aus Haushaltsmitteln des Bundes als gering eingeschätzt, da ein hinreichend zuordenbarer Zahlungsfluss vom Bundeshaushalt an die kommunalen Haushalte nicht bestünde: Die Bundesmittel fließen dann über den privatrechtlich geregelten bundesweiten Ausgleich im EEG (über die Stufen Übertragungsnetzbetreiber, Anschlussnetzbetreiber und WEA-Betreiber) nur mittelbar zu den Kommunen.

Neben der finanziellen Beteiligung von Kommunen schlagen die GutachterInnen außerdem ein Bürgerbeteiligungsinstrument vor. Vor dem Hintergrund der hohen Zustimmungswerte der Bevölkerung zu diesem Instrument¹ wird hierfür eine Option zum Angebot eines **vergünstigten Stromtarifs für private Haushalte** in einem definierten Umkreis um WEA vorgesehen. Der WEA-Betreiber kann den vergünstigten Stromtarif selbst oder in Kooperation mit Energieversorgungsunternehmen (EVU) anbieten. Dem WEA-Betreiber sollte dabei nicht nur das Tarifangebot, sondern auch der Nachweis zur Annahme dieses Angebotes durch eine festgelegte Anzahl an privaten Haushalten auferlegt werden. Die GutachterInnen empfehlen hierfür eine Anzahl von 80 Haushalten. Bei einer vorgeschriebenen Vergünstigung in Höhe von 20 % des lokalen Grundversorgertarifs für private Haushalte, die von den GutachterInnen empfohlen wird, könnten ca. 100 bis 200 Euro pro Jahr und Haushalt als Stromkosteneinsparung erzielt werden. Werden dann 80 private Haushalte als Neukunden für den vergünstigten Stromtarif gewonnen, profitieren diese insgesamt von Stromkostenvergünstigungen in Höhe von 8.000 bis 16.000 Euro. Durch die Abgabe des Tarifangebots als unverbindlichen Antrag auf Abschluss eines vergünstigten Stromlieferungsvertrags (Aufforderung zum Angebot) können die WEA-Betreiber (ggf. in Kooperation mit einem EVU) über die Anzahl der Verträge entscheiden, die sie im Rahmen des vergünstigten Stromtarifs abschließen und so den Finanzierungsbedarf für diese Vergünstigungen begrenzen.

Im Ergebnis wird eine **Kombination aus einem kommunalen Beteiligungsinstrument und einem Bürgerbeteiligungsinstrument** vorgeschlagen. Wegen des Umsetzungsaufwands und aufgrund der Tatsache, dass ein Angebot von vergünstigten Stromtarifen nicht für alle WEA-Betreiber und an allen Standorten möglich ist, wird der vergünstigte Stromtarif – im Gegensatz zur Zahlung an Kommunen – als Option vorgesehen. Abbildung 1.1 zeigt die Wirkungszusammenhänge der beiden Instrumente sowie die Zahlungsflüsse auf. Danach könnten die WEA-Betreiber entscheiden, ob sie neben der o.g., fest an die Kommunen zu leistenden Zahlung in vorgeschlagener Höhe von 0,1 Euro-Cent/kWh einen vergünstigten Stromtarif anbieten oder stattdessen eine zusätzliche

¹ Vgl. Fachagentur Windenergie an Land (2018; 2019).

Ausgleichszahlung in Höhe von nochmal 0,1 Euro-Cent/kWh an die Kommune(n) leisten. Je nach Standortgüte und Stromertrag der WEA beliefen sich die Zahlungen an die Kommune(n) damit auf jährlich ca. 10.000 Euro bei 0,1 Euro-Cent/kWh bzw. 20.000 Euro bei 0,2 Euro-Cent/kWh je WEA abhängig von der Standortgüte und den Korrekturfaktoren für unterschiedliche Windstandorte. Für das Angebot vergünstigter Stromtarife sollte indes eine Mindestanzahl zu erreichender Haushaltskunden vorgeschrieben werden. Eine Unterdeckung wäre dann durch entsprechende zusätzliche Zahlungen an die Kommune(n) von dem jeweiligen Anlagenbetreiber auszugleichen.

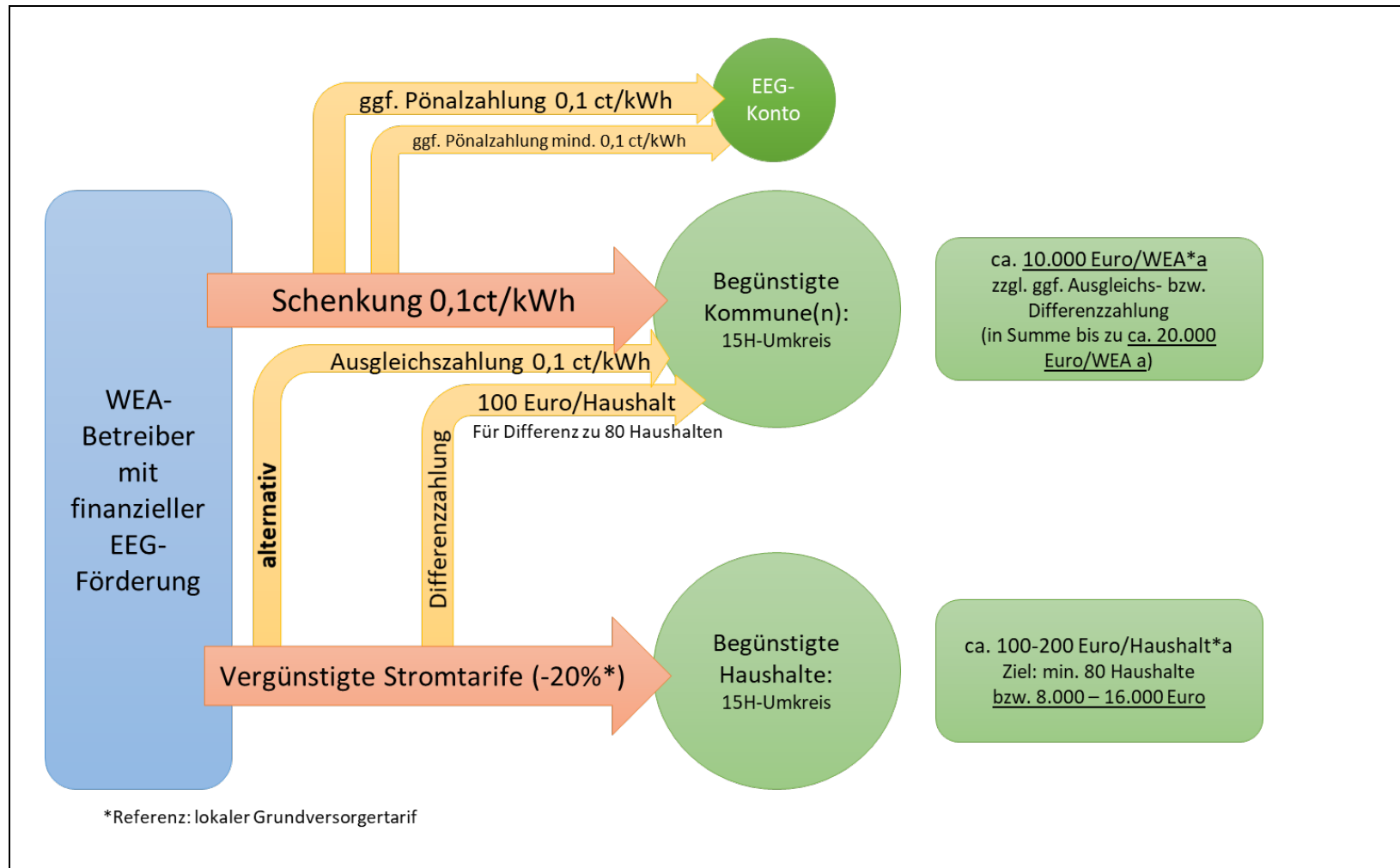


Abb. 1.1: Zahlungsflüsse in der empfohlenen Verknüpfung der Kommunal- und Bürgerbeteiligung

Quelle: eigene Darstellung

Literaturverzeichnis

- Fachagentur Windenergie an Land (2018): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2018. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_Herbst_2018.pdf (Zugriff: 18. Januar 2019).
- Fachagentur Windenergie an Land (2019): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2019. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_2019.pdf (Zugriff: 12. Dezember 2019).
- Kahl, Hartmut und Nils Wegner (2018): Kommunale Teilhabe an der lokalen Wertschöpfung der Windenergie: Das Instrument einer Außenbereichsabgabe. Juni. http://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2018/06/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_09_Au%C3%9Fenbereichsabgabe.pdf (Zugriff: 8. September 2018).
- Windenergieanlagenabgabengesetz (2019): *Gesetz zur Zahlung einer Sonderabgabe an Gemeinden im Umfeld von Windenergieanlagen*. https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBl_I_30_2019.pdf.

GESCHÄFTSSTELLE BERLIN

MAIN OFFICE

Potsdamer Straße 105

10785 Berlin

Telefon: + 49 – 30 – 884 594-0

Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

BÜRO HEIDELBERG

HEIDELBERG OFFICE

Bergstraße 7

69120 Heidelberg

Telefon: + 49 – 6221 – 649 16-0

Fax: + 49 – 6221 – 270 60

mailbox@ioew.de

www.ioew.de