

IÖW, IKEM, BBH, BBHC

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

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, 02. 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 Altrock

BBHC (Abschnitt 5.4.2.2):

Dr. Florian Umlauf

Matthias Puffe

Unter Mitarbeit von:

Hannah Seiß (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).

Inhaltsverzeichnis

1.	Kurzzusammenfassung	15
2.	Einführung	20
2.1	Hintergrund	20
2.2	Projektziele und Gegenstand des vorliegenden Papiers	22
2.3	Stand der Forschung und Entwicklungen in der Praxis	23
2.3.1	Steuern und Abgaben an Gemeinden	24
2.3.2	Investitionsbeteiligungen bzw. Eigenkapital-Einlagen bei EE-Anlagen.....	26
3.	Bewertungskriterien / -Vorgehen/-Methoden	27
3.1	Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich	28
3.2	Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	29
3.3	Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und AnlagenbetreiberInnen.....	29
3.4	Erfasste EE-Anlagen.....	30
3.5	Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	30
3.6	Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	30
3.7	Transaktionskosten	31
3.8	Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern	31
3.9	Rechtliche Regelungs- / Umsetzungskomplexität	32
3.10	Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht).....	33
4.	Wichtige übergeordnete Aspekte einer finanziellen Beteiligung von Kommunen an EE-Anlagen	33
4.1	Definition von anspruchsberechtigten AkteurInnen/ AdressatInnen.....	33
4.1.1	Akteursgruppe natürliche Personen	33
4.1.2	Akteursgruppe Kommunen	34
4.2	Adressierung von Neu- und Bestandsanlagen mit finanziellen Beteiligungsinstrumenten.....	35
4.2.1	Allgemeine Erwägungen	35
4.2.2	Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz	36
4.3	Akzeptanzförderung durch finanzielle Beteiligung.....	37
4.3.1	Akzeptanz-Wirkungen direkter und indirekter Beteiligungsinstrumente.....	38
4.3.2	Akzeptanzförderliche Höhe einer finanziellen Beteiligung	39
4.3.3	Zweckbindung der Mittelverwendung in Steuer- und Abgaben-Lösungen.....	40
4.4	Höhe und Ausgestaltung der Zahlung und Effekte für AnlagenbetreiberInnen und Kommunen.....	43
4.4.1	Einmalige und laufende Zahlungsweisen	43
4.4.2	Festlegung der Zahlungshöhe	44
4.4.3	Beispielrechnungen zur Belastung der EE-Anlagen und zu den Einnahmepotenzialen der Kommunen	46
4.5	Kostenneutralität einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung	61
4.6	Einfluss auf den interregionalen Wettbewerb im Rahmen der EEG-Ausschreibungen.....	62
4.7	Mittelabfluss im kommunalen Finanzausgleich	62

4.8	Zwischenfazit.....	63
5.	Finanzielle Beteiligungsinstrumente	64
5.1	Außenbereichsabgabe als Ressourcennutzungsabgabe	64
5.1.1	Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung	64
5.1.2	Bewertungsergebnisse	71
5.2	Sonderabgabe	83
5.2.1	Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung	83
5.2.2	Bewertungsergebnisse	85
5.3	EEG-integrierter Mechanismus	91
5.3.1	Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung	91
5.3.2	Bewertungsergebnisse	99
5.4	Vergünstigte regionale Bürger-Stromtarife.....	121
5.4.1	Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung	121
5.4.2	Bewertungsergebnisse	125
5.5	Grundsteuer.....	138
5.5.1	Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung	139
5.5.2	Bewertungsergebnisse	140
5.6	Weitere Beteiligungsinstrumente	146
5.6.1	Einspeise-Konzessionsabgabe	146
5.6.2	Gewerbsteuer	147
6.	Zusammenfassung der Instrumenten-Bewertungen.....	150
7.	Instrumentenempfehlungen	155
7.1	Zusammenfassung	155
7.2	Empfehlung: Kommunalbeteiligung im EEG	159
7.2.1	Freiwillige oder verpflichtende Ausgestaltung	159
7.2.2	Mittelverwendung für Pönalzahlung	160
7.2.3	Erfasste Windenergieanlagen.....	160
7.2.4	Begünstigte Kommunen.....	161
7.2.5	Zeitliche Staffelung und Höhe der Zahlungen	161
7.2.6	Schenkungsvertrag über Zahlung	162
7.2.7	Zweckbindung und Transparenz.....	163
7.2.8	Kontrollmechanismus.....	163
7.2.9	Steuerliche Fragen und kommunaler Finanzausgleich	163
7.3	Empfehlung: Vergünstigte regionale Bürgerstromtarife	164
7.3.1	Erfasste Windenergieanlagen.....	165
7.3.2	Anbieter der vergünstigten Stromtarife	165
7.3.3	Begünstigte Personen und Zeitpunkt der Offerte	165
7.3.4	Umfang der Vergünstigung	166
7.3.5	Nachweispflicht und Differenzzahlung	166
7.3.6	Kombination von Bürger- und Kommunalbeteiligung: Wahlmöglichkeit und Ausgleichszahlung	167
7.4	Weitere Akzeptanzfaktoren und höhere Wertschöpfung vor Ort adressieren	168
8.	Literaturverzeichnis	171

9.	Anhang	178
9.1	Beispielrechnung zur Belastung von WEA im Bestand	178
9.2	Beispielrechnung für potenzielle Steuermehreinnahmen für Kommune durch gesonderte Grundsteuerhebesätze für Windenergieflächen	180

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1:	Zahlungsflüsse in der empfohlenen Verknüpfung der Kommunal- und Bürgerbeteiligung Quelle: eigene Darstellung	19
Abb. 4.1:	Stromgestehungskosten von Windenergie-Anlagen nach Standortgütern	47
Abb. 4.2:	Kapitalwerte von Windenergie-Anlagen nach Standortgütern (für Anlagen mit dem Inbetriebnahmejahr 2017).....	49
Abb. 4.3:	Kapitalwerte von Windenergie-Anlagen nach Standortgütern (für Anlagen mit den Inbetriebnahmejahren 2012/2013).....	49
Abb. 4.4:	jährliche Zahlungen der Windenergie-Anlagen nach Standortgütern	53
Abb. 4.5:	Summe der Zahlungen über die Betriebsdauer der Windenergie-Anlagen nach Standortgütern	54
Abb. 4.6:	prozentuale Anteile der zusätzlichen Zahlungen an den Stromerlösen der Windenergie-Anlagen	56
Abb. 4.7:	prozentuale Veränderung des Kapitalwerts nach Standortgütern	57
Abb. 4.8:	jährliche Zahlungen der Windenergie-Anlagen nach Standortgütern (für Bestandsanlagen).....	58
Abb. 4.9:	prozentuale Anteile der zusätzlichen Zahlungen an den Stromerlösen der Windenergie-Anlagen (für Bestandsanlagen).....	59
Abb. 4.10:	prozentuale Veränderung des Kapitalwerts nach Standortgütern (für Bestandsanlagen).....	60
Abb. 5.1:	Beispielrechnung Vertriebspreisbildung Strom.....	129
Abb. 7.1:	Zahlungsflüsse in der empfohlenen Verknüpfung der Kommunal- und Bürgerbeteiligung.....	158
Abb. 7.2:	Akzeptanzfaktoren und Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Energiewendeziele.....	170

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1:	Technische Rahmendaten und Investitionskosten für Windenergieanlagen nach Standortgütern	48
Tabelle 4.2:	Zahlungssätze und Zahlungshöhen unter Einbezug der EEG-Korrekturfaktoren nach Standortgütern.....	51
Tabelle 4.3:	Einmalige und laufende Zahlungsformen und verschiedene Bezugsgrößen für die Zahlungshöhe	52
Tabelle 4.4:	Steuerkraft deutscher Kommunen und Signifikanz einer zusätzlichen Einnahme in Höhe von 10.000 Euro nach Einwohnerzahl der Kommunen	55
Tabelle 5.1:	Bewertungsergebnisse für die Außenbereichsabgabe	82
Tabelle 5.2:	Bewertungsergebnisse für die Sonderabgabe	90
Tabelle 5.3:	Bewertungsergebnisse für die finanzielle Beteiligung durch den EEG-integrierten Mechanismus mit Zahlungsverpflichtung im EEG	119
Tabelle 5.4:	potenzielle Stromkosteneinsparungen durch vergünstigte Bürger- oder Regionalstromtarife.....	126
Tabelle 5.5:	Bewertungsergebnisse für vergünstigte Bürger-Stromtarife	137
Tabelle 6.1:	Überblick der Bewertungsergebnisse für alle Beteiligungsinstrumente	152

Tabelle 9.1: Technische Rahmendaten und Investitionskosten für Windenergieanlagen nach Standortgütern	179
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BWE	Bundesverband der Windenergie
BüGembeteilG M-V	Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
EE	erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EVU	Energieversorgungsunternehmen
GewStG	Gewerbesteuer-gesetz
PLZ- Gebiete	Postleitzahl-Gebiete
PV	Photovoltaik
WEA	Windenergieanlage(n)

1. Kurzzusammenfassung

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 jedoch 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

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

von 0,1 Euro-Cent/kWh einen vergünstigten Stromtarif anbieten oder stattdessen eine zusätzliche 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.

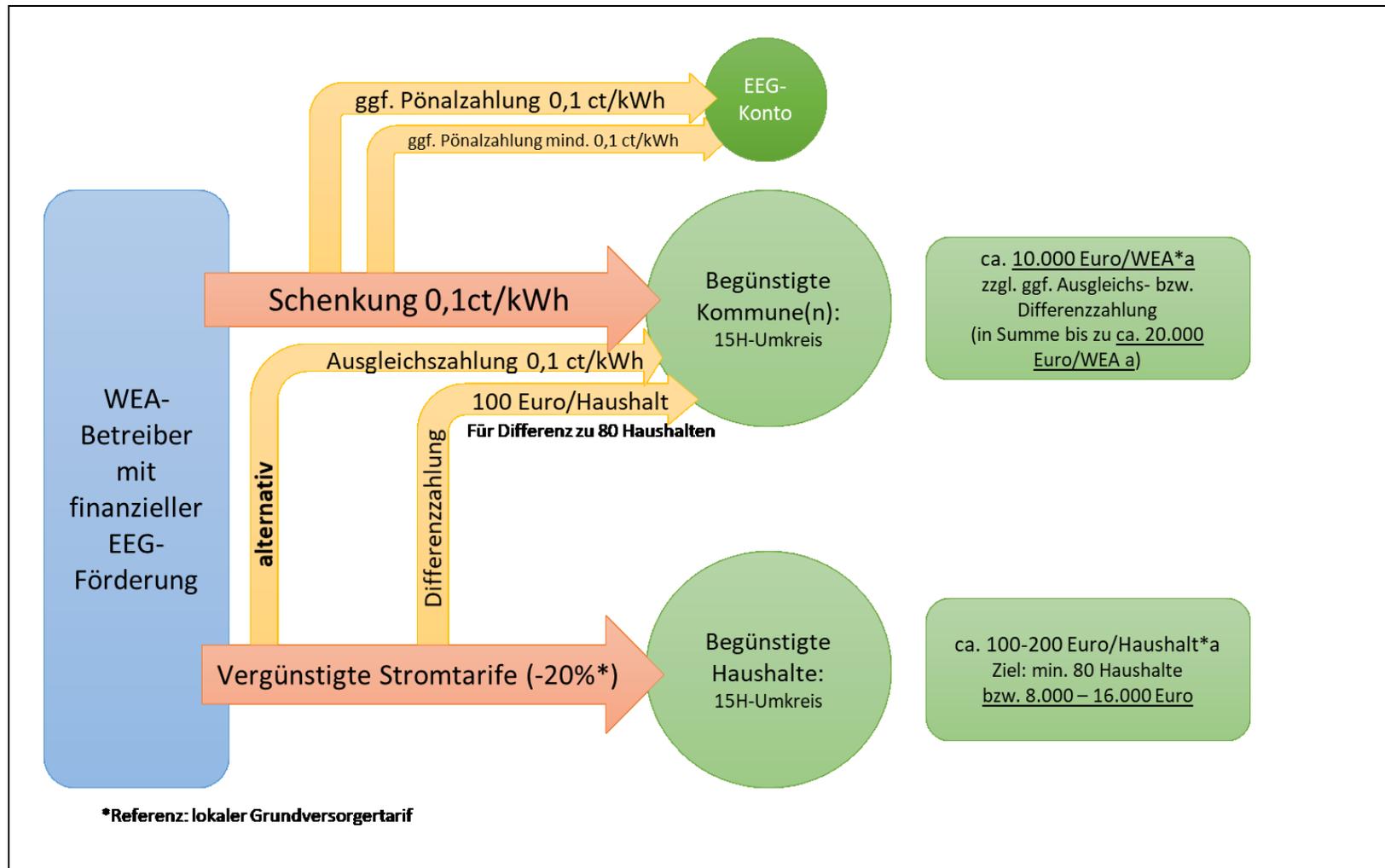


Abb. 1.1: Zahlungsflüsse in der empfohlenen Verknüpfung der Kommunal- und Bürgerbeteiligung

Quelle: eigene Darstellung

2. Einführung

2.1 Hintergrund

Der Ausbau von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen (EE-Anlagen) spielt eine zentrale Rolle zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung. Neben vielen weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen, die einen aktiven Beitrag zum Klimaschutz leisten müssen, kommt der Energiewende weiterhin eine besondere Bedeutung zu. Für das Erreichen der Ziele rückt das Gelingen der Pläne zum Ausbau der EE-Anlagen wieder deutlicher in den Fokus politischer EntscheidungsträgerInnen. So nehmen energiebedingte Emissionen noch immer ca. 84 % der gesamten Treibhausgas-Emissionen in Deutschland ein (Umweltbundesamt 2019, S. 68 Tabelle 1, Stand: 2017). Dabei wird auch die Entwicklung der Akzeptanz der EE-Anlagen in der Bevölkerung für den Ausbau Erfolg immer wichtiger.

Akzeptanzprobleme und Instrumentenvorschläge zur finanziellen Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen und Kommunen an EE-Anlagen werden in der öffentlichen Debatte und in der wissenschaftlichen Literatur mit einem verstärkten Fokus auf Windenergieanlagen (WEA) diskutiert, weil bei dieser Anlagentechnologie Akzeptanzprobleme am weitesten verbreitet sind und den für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Anlagenausbau behindern. Daher sind auch die in diesem Vorhaben untersuchten Instrumentenansätze fokussiert auf WEA. Die Prüfung der Übertragbarkeit geeigneter Instrumente auf Photovoltaik-Freiflächenanlagen als weitere EE-Technologie, die Akzeptanzproblemen ausgesetzt ist, ist zwar auch Gegenstand des Forschungsvorhabens, wird aber im vorliegenden Bericht noch nicht vorgenommen.

Regelmäßige Umfragen zur Akzeptanz der Energiewende und des EE-Ausbaus belegen weiterhin eine grundsätzlich hohe Zustimmung unter der Bevölkerung, auch bei WEA im eigenen Wohnumfeld (vgl. bspw. Fachagentur Windenergie an Land 2019, S. 5; und AEE e.V. 2018). Ein genauere Blick auf einzelne Windenergievorhaben offenbart indes, dass sich vielerorts nur ein kleiner Teil der Bevölkerung aktiv für den EE-Ausbau engagiert, Widerstände von wenigen demgegenüber deutlich präsent sind (vgl. Schweizer-Ries et al. 2011, S. 140). Diese aktive Ablehnung weniger oder gar einzelner Personen mündet dabei immer öfter in langwierige Gerichtsverfahren, die Bauprojekte ausbremsen oder gar verhindern können (vgl. bspw. Witsch 2019).

Die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in den Planungs- und Ausbauprozess hilft solche Widerstände abzubauen, wobei seit einiger Zeit verstärkt die Bedeutung der finanziellen Beteiligung der BürgerInnen an den EE-Anlagen diskutiert wird. Begründet wird diese Debatte mit der weit verbreiteten Einschätzung einer als eher ungerecht empfundenen Verteilung der wirtschaftlichen Vorteile und verschiedener Nachteile bzw. Belastungen durch den Ausbau der EE-Anlagen, vor allem im Bereich der Windenergie-Anlagen. Hier wird bspw. von einer Privatisierung der Gewinne bei gleichzeitiger Sozialisierung der Kosten gesprochen. Dabei werden unter den Kosten nicht nur die konkreten wirtschaftlichen Belastungen der StromverbraucherInnen durch die Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verstanden, die seit langem diskutiert wird (vgl. bspw. Hanke 2018; und Frondel und Sommer 2018). Auch die Belastungen der lokalen Bevölkerung durch die Windenergieanlagen (WEA), insbesondere Lärmbelästigung, Schattenwurf, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und Umweltauswirkungen, werden darunter gefasst (Rodi 2017, S. 659). Neben einer verbesserten Verfahrensgerechtigkeit und einer höheren Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Zubauentscheidungen (vgl. bspw. Setton 2019, S.28f.) werden deshalb Instrumente zur Stär-

kung der finanziellen Teilhabe lokaler AkteurInnen oder der Standortkommunen an den EE-Anlagen entwickelt und diskutiert. In verschiedenen wissenschaftlichen Publikationen werden verschiedene Lösungen in Form von kommunalen Abgaben und anderen Zahlungsformen vorgestellt. Dabei kommt keiner der konkreten Vorschläge zu einer auf einer umfassenden Bewertung basierenden Empfehlung für eine Instrumentenimplementierung.²

Die Debatte um die verstärkte finanzielle Beteiligung lokaler AkteurInnen oder der EE-Standortkommunen unterstellt zumeist eine positive Wirkung auf die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für die EE-Anlagen (vgl. bspw. Hoffmann und Wegner 2018, S.1ff.; Agora Energiewende 2018, S.17; Köck 2017, S.684; Kunze 2018, S.1; Lenk et al. 2015, S.11ff.). Der positive Zusammenhang zwischen finanzieller Teilhabe und Akzeptanz ist bereits in mehreren sozialwissenschaftlichen empirischen Studien untersucht worden und wird grundlegend bestätigt. Allerdings sind die Erkenntnisse zur Höhe und zur genauen Ausgestaltung finanzieller Beteiligungsinstrumente für eine zielführende Akzeptanzförderung noch nicht ausreichend, um hier bereits konkrete Ausgestaltungsempfehlungen abzuleiten.³

Die Zielsetzung der finanziellen Beteiligung lokaler AkteurInnen oder der EE-Standortkommunen an den EE-Anlagen zur Akzeptanzförderung wird mit den bisherigen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen und vor allem mit vielfachen positiven Erfahrungen begründet. Bundesweit gibt es eine Vielzahl von Bürgerenergieanlagen oder anderen Beteiligungskonzepten, die eine direkte Beteiligung an den Gewinnen der EE-Anlagen gewährleisten und als gute Umsetzungsbeispiele mit tendenziell höherer Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung gelten (vgl. bspw. Hauser et al. 2015, S.22ff.). Diese direkte Form der Eigentums- und Kapitalbeteiligung kann aufgrund der begrenzten Kapitalverfügbarkeit in der Bevölkerung in der Regel nur bei kleineren Anlagen bzw. Anlagenparks umgesetzt werden. Sie ist zudem abhängig von der Bereitschaft der Anlagenprojektierer zur Bereitstellung von Eigentumsanteilen, sofern eine Bürgerenergiegesellschaft die Planung und Projektierung nicht auch selbst übernimmt. Letzterer Fall birgt ein gewisses Investitionsrisiko, vor allem seitdem die Umsetzung geplanter Windenergie- und Photovoltaik-Freiflächenanlagen durch die verpflichtende Teilnahme an den EEG-Ausschreibungen erschwert werden kann. Da die politischen EntscheidungsträgerInnen die Bedeutung von kleinen und mittleren Bürgerenergieprojekten und anderen lokal verankerten Projektentwicklern für die Akzeptanz der Energiewende erkannt haben (Deutscher Bundestag 2016, S.147), sollten die im EEG 2017 implementierten Sonderregeln für Bürgerenergiegesellschaften dieses Risiko für Bürgerenergieanlagen mindern. Die mit diesen Sonderregelungen einhergehenden Probleme der Ergebnisse der ersten Ausschreibungsrunden haben allerdings dazu geführt, dass wichtige Teile der Sonderregelungen erst übergangsweise und mittlerweile mit der EEG-Novelle im Mai 2020 endgültig wieder zurückgenommen wurden (Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2017 und weiterer energierechtlicher Bestimmungen vom 25. Mai 2020). Vor allem die nun wieder geltende Pflicht zur Vorlage einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zur Abgabe eines Gebotes ist mit großem Planungsaufwand und Investitionsvolumen verbunden, die ohne einen Gebotszuschlag nicht wieder erwirtschaftet werden können (vgl. bspw. Nestle 2015, S.16ff.).

² Einen Überblick über die Debatte liefert der Abschnitt 2.3 ab Seite 11.

³ Eine ausführliche Übersicht zum Zusammenhang zwischen finanzieller Beteiligung und Akzeptanz bei EE-Anlagen bietet der Abschnitt 4.3 ab Seite 18.

Die verschiedenen Probleme einer direkten Eigentums- und Kapitalbeteiligung und die unter den Erwartungen liegenden kommunalen Gewerbesteuererinnahmen⁴ haben dazu geführt, dass vor allem Steuer- und Abgabenlösungen als zielführende Instrumente einer stärkeren finanziellen Beteiligung von BürgerInnen und/oder Kommunen diskutiert werden.

So schlagen Kahl und Wegner (2018) eine Außenbereichsabgabe vor und IKEM et al. eine Sonderabgabe für WEA. Köck (2017) diskutiert die Abschöpfung von Windnutzungs-Vorteilen und Kunze (2018) empfiehlt die Einführung einer Konzessionsabgabe auf die Stromspeisung. Das BüGembeteilG M-V, das gegenwärtig allerdings noch vom Bundesverfassungsgericht und vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern geprüft wird, sieht neben einer direkten Kapitalbeteiligung von BürgerInnen und Kommunen auch weitere Beteiligungsformate vor, wie bspw. vergünstigte Stromtarife für lokale private Haushalte. Der Bundesverband Windenergie (BWE) (2019) empfiehlt eine Anpassung des EEG mit der Pflicht der AnlagenbetreiberInnen, ein bis zwei Prozent der Umsätze einer Windenergieanlage für Maßnahmen der Stärkung der regionalen Wertschöpfung in der Standortgemeinde und angrenzenden Gemeinden zu verwenden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung im Bereich der Energiewende und der öffentlichen Debatte um die stärkere finanzielle Beteiligung lokaler AkteurlInnen oder der EE-Standortkommunen an den EE-Anlagen hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM), die Kanzlei Becker, Büttner, Held (BBH) PartGmbH und die BBH Consulting AG beauftragt, die bisher verfügbaren Instrumenten-Vorschläge und ggf. weitere potenzielle Instrumente nach einem systematisierten Schema zu bewerten und Umsetzungsempfehlungen zu erarbeiten. Die GutachterInnen bringen umfangreiche Erfahrungen im Themengebiet der Energiewende und ökonomische, juristische und politikwissenschaftliche Expertisen und Referenzen für die Bearbeitung dieser Fragestellungen zusammen.

Der in 2019 im Entwurf zum Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht eingebrachte Vorschlag eines gesonderten Grundsteuerhebesatzes für WEA-Flächen wurde vom Vermittlungsausschuss vom Bundestag und Bundesrat abgelehnt. Es wurde die Bitte an die Bundesregierung gerichtet, im Einvernehmen mit den Ländern Instrumente zur Beteiligung der Bürger und Kommunen an den Erträgen einer WEA zu erarbeiten (Vermittlungsausschuss 2019). Diesem Auftrag wird in diesem Projektvorhaben nachgegangen.

2.2 Projektziele und Gegenstand des vorliegenden Papiers

Die in der Literatur und öffentlichen Debatte bisher diskutierten Ansätze zur finanziellen Beteiligung an WEA werfen eine Reihe von (energie-)wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen auf. In der aktuellen Diskussion werden diese Fragen nur zum Teil detailliert bewertet und analysiert. Ein umfassender und systematisierter Vergleich aller diskutierten Beteiligungsansätze und daraus abgeleiteten Umsetzungsempfehlungen liegen bisher jedoch nicht vor. Das Vorhaben zielt daher darauf ab, die bisher diskutierten finanziellen Beteiligungsoptionen von Kommunen an WEA systematisch zu untersuchen und sie hinsichtlich einer praktikablen Ausgestaltung und insbesondere rechtssicheren Umsetzbarkeit sowie der Höhe und Planbarkeit der zu erwartenden regionalökonomischen Effekte zu bewerten.

⁴ Vgl. die Einzelfallbetrachtungen in Kunze (2017, Folie 3).

Die Auswahl der zu bewertenden Beteiligungsinstrumente erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber. Folgende Instrumente wurden ausgewertet:

- Außenbereichsabgabe / Ressourcennutzungsgebühr,
- Sonderabgabe,
- vergünstigte regionale BürgerInnen-Stromtarife,
- direkte Zahlungen an Kommunen als Recht oder Pflicht im EEG.

Das vorliegende Dokument umfasst die Ergebnisse der Instrumentenbeschreibung und -bewertung. Mit den Ausführungen sollen politische EntscheidungsträgerInnen eine Grundlage erhalten, um über die Verwirklichung von Instrumenten auf Bundesebene entscheiden zu können, die möglichst kurzfristig und rechtssicher umsetzbar und regionalökonomisch wirksam sind. In Kap. 7 geben die GutachterInnen eine Empfehlung für eine zielführende Instrumentenausgestaltung und deren rechtssichere Umsetzung. Auf Basis dieser Empfehlung hat BMWi einen eigenen Vorschlag entwickelt und in einem Eckpunktepapier veröffentlicht. (BMWi 2020) Abweichungen dieses Eckpunktepapiers von den hier vorgestellten Instrumentenempfehlungen werden nicht beschrieben und bewertet.

2.3 Stand der Forschung und Entwicklungen in der Praxis

Aufbauend auf den seit vielen Jahren vorhandenen wissenschaftlichen Arbeiten zu regionalökonomischen Effekten durch die Nutzung erneuerbarer Energien wird seit einiger Zeit über zusätzliche Ansätze für eine finanzielle Beteiligung der Kommunen mit EE-Standorten an der Wertschöpfung dieser EE-Anlagen diskutiert. Grundlage für diese Diskussion sind vielfach die teilweise erheblichen Diskrepanzen zwischen den erwarteten und den tatsächlichen Gewerbesteuer-Einnahmen der Kommunen von den EE-AnlagenbetreiberInnen. Zwar sieht das Gewerbesteuergesetz (GewStG) bereits seit 2009 für WEA und seit einigen Jahren auch für Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) eine spezifische Zerlegung der Gewerbesteuerzahlungen zugunsten der Kommunen des Anlagenstandortes vor. Verschiedene Umstände (insbesondere Abschreibungen, aber auch Gewinnabführungen, Anlagenveräußerungen und andere steuerrechtliche Möglichkeiten, die von den betreibenden Unternehmen genutzt werden) führen jedoch zu teilweise deutlich geringeren Steuereinnahmen als prognostiziert.⁵ Werden außer diesen Gewerbesteuer-Einnahmen keine weiteren Maßnahmen für eine finanzielle Beteiligung ergriffen, so bleibt die Teilhabe der Kommunen und anderer regionaler AkteurInnen an der Wertschöpfung der Anlagen ggf. über viele Jahre aus oder liegt zumindest deutlich unter den Potenzialen. (vgl. bspw. Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg 2017). Eine umfassende Teilhabe der Kommunen und regionaler Akteursgruppen an der Wertschöpfung der EE-Nutzung kann allerdings für die Bereitstellung der zum EE-Ausbau benötigten Flächen eine wichtige Rolle spielen. Die finanzielle Teilhabe eines möglichst breiten Spektrums regionaler Akteursgruppen an den Wertschöpfungseffekten kann die Akzeptanz in der Bevölkerung für den EE-Ausbau positiv beeinflussen. Dabei sind sowohl das Ver-

⁵ Kunze (2017, Folie 3) liefert Hinweise aus einzelnen Kommunen, die nahe legen, dass die tatsächlichen Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen weit unter den auf Basis der Erträge für Windenergieanlagen abgeschätzten Potenzialen liegen.

hältnis von Betroffenheit und Teilhabe als auch die konkrete Ausgestaltung der finanziellen Teilhabe von großer Bedeutung. Einzelne Untersuchungen legen allerdings auch den Schluss nahe, dass eine ungünstig ausgestaltete rein finanzielle und ggf. von der planerischen Beteiligung getrennte Teilhabe auch zu negativen Akzeptanzeffekten führen kann.⁶ Dies macht deutlich, dass die Art und Weise der Ausgestaltung ein wesentliches Element für den Erfolg eines finanziellen Beteiligungsinstruments ist.

Die im Rahmen dieser unter politischen EntscheidungsträgerInnen und WissenschaftlerInnen geführten Debatte herausgearbeiteten zusätzlichen finanziellen Beteiligungsansätze sind vielfältig. Teilweise sind sie mit rechtlichen, ökonomischen oder organisatorischen Problemen behaftet und zielen oftmals nur auf einzelne Anknüpfungspunkte der EE-Wertschöpfungsketten, wie bspw. den Gewinn der AnlagenbetreiberInnen ab. Die übergreifende Bedeutung dieser Diskussion wird spätestens seit der Betonung einer stärkeren Beteiligung der Kommunen an der Wertschöpfung im Koalitionsvertrag der Bundesfraktionen der CDU/CSU und der SPD für die 19. Legislaturperiode deutlich (Bundesfraktionen der CDU/CSU und der SPD 2018). Dabei gehen die Gründe und Zielsetzungen für eine stärkere finanzielle Beteiligung über rein ökonomische Motive hinaus und sollen insbesondere auch die Akzeptanz der EE in den Regionen stärken.

Eine zentrale Frage bei der Wahl des Beteiligungsinstruments spielt darüber hinaus die rechtliche Umsetzbarkeit. Ein wesentliches Problem sind dabei die strengen Vorgaben des Finanzverfassungsrechts (Art. 104 ff. GG), die den Ausgestaltungsoptionen einer bundesweit geregelten finanziellen Beteiligung Grenzen setzen. So werden einige der vorgeschlagenen Instrumente, insbesondere die Sonderabgabe und die Außenbereichsabgabe, wegen ihrer finanzverfassungsrechtlichen Risiken kritisch betrachtet. Ein wesentlicher Schwerpunkt der folgenden Untersuchung liegt deshalb darin, die Instrumente auf ihre rechtssichere Umsetzbarkeit zu prüfen. Dies ist für ein effektives Instrument besonders wichtig, um durch langwierige Klageprozesse verursachte Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Im Folgenden werden die bisher bekannten und bereits diskutierten oder wissenschaftlich bewerteten Beteiligungsansätze kurz beschrieben.

2.3.1 Steuern und Abgaben an Gemeinden

Einige der in der wissenschaftlichen Literatur und unter politischen EntscheidungsträgerInnen diskutierten Beteiligungsansätze sehen die Erhöhung oder neue Einführung von Steuern und Abgaben vor, die den begünstigten Kommunen zufließen. Hier wird in der Regel unterstellt, dass diese Mehreinnahmen für die kommunalen öffentlichen Haushalte allen Bürgerinnen und Bürgern der Kommune zugutekommen (vgl. IKEM et al. 2018, 35ff.).

- In IKEM et al. (2018) entwickeln die AutorInnen eine **Sonderabgabe** für nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungspflichtige WEA an Land, die an Gemeinden in einem vorher definierten Radius um die Anlagen herum von den AnlagenbetreiberInnen zu zahlen ist. Die Zahlungsverpflichtung ergäbe sich dabei aus ihrer besonderen Finanzierungs-

⁶ Vgl. bspw. Lienhoop (2018) und IKEM et al. (2018), sowie Frey und Oberholzer-Gee (1997). In Abschnitt 4.3 wird der Zusammenhang zwischen finanzieller Beteiligung und Akzeptanz tiefergehend behandelt.

verantwortung für Maßnahmen zur Akzeptanzförderung bei WEA. Vorgesehen sind eine Einmalzahlung bei Inbetriebnahme und laufende Zahlungen im Anlagenbetrieb. Ein ähnlicher Vorschlag für eine Sonderabgabe wurde Anfang Dezember 2017 auf Initiative des brandenburgischen Ministeriums für Wirtschaft und Energie auf der Wirtschaftsministerkonferenz diskutiert und dem BMWi zur Prüfung übergeben. Dieser Vorschlag sieht vor, dass WEA-BetreiberInnen auf Basis einer neuen EEG-Regelung 0,1 Euro-Cent pro erzeugter kWh Strom an Kommunen im Umkreis von drei bis vier Kilometern abzuführen haben. (vgl. Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg 2017). Das Windenergieanlagenabgabengesetz des Landes Brandenburg sieht in der im Juni 2019 verabschiedeten Fassung allerdings eine kommunale Sonderabgabe pro WEA in Höhe von 10.000 Euro pro Jahr vor (vgl. Windenergieanlagenabgabengesetz 2019). Auch das Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (BüGembeteilG M-V) aus dem Jahr 2016 sieht eine ähnliche Form der Abgabe vor. Deren Höhe knüpft allerdings an wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Windparks an.

- Kahl und Wegner (2018) begründen ihren Vorschlag zur **Außenbereichsabgabe** für WEA mit den Planungsvorteilen, die den WEA im Außenbereich zugestanden werden. Dieser Vorteil fließt den FlächeneigentümerInnen und/oder den AnlagenbetreiberInnen zu und könne mittels einer Abgabe zur Nutzung des Außenbereichs abgeschöpft werden und den Standortkommunen zufließen. Für die konkrete Bemessung des abzuschöpfenden Nutzungsvorteils empfehlen die Autoren eine Kombination aus der Anzahl der WEA, der raumgreifenden Kennzahl der Anlagenhöhe und des anzulegenden Ertragswertes der Standortgüte-Einordnung entsprechend der EEG-Regelungen.
- Köck (2017) sieht in der planerischen Ausweisung von Windnutzungsgebieten einen wirtschaftlichen Sondervorteil zur Bewirtschaftung der knappen Bodenressourcen und damit die Gemeinden im Recht, die Erträge aus dem **Planungsvorteil abzuschöpfen**. Ablehnende Gerichtsurteile zu früheren ähnlichen Abgaben-Entwürfen, konkurrierende Gesetzesvorgaben und eine ggf. unzureichende Abdeckung der relevanten WEA durch den Fokus auf die Konzentrationszonenplanung sind allerdings Aspekte, die diesem Ansatz bisher entgegenstehen und genauer geprüft werden müssen.
- Die **Anpassung kommunaler Konzessionsabgaben** wird in mehreren Ausgestaltungsformen diskutiert. Sowohl Hoffmann und Wegner (2018) als auch IKEM et al. (2018) erörtern die Möglichkeiten, das bestehende System der energiewirtschaftlichen Konzessionsabgaben zu ergänzen. Der Vorschlag ist auch durch den Städte- und Gemeindebund Brandenburg eingebracht worden (Kunze 2018). Denkbar wäre eine Absenkung der verbrauchsabhängigen Konzessionsabgabe für Stromversorger bzw. Netzbetreiber, um im Gegenzug regional ins Netz eingespeiste Strommengen mit einer Abgabe zu belasten. Eine einspeiseabhängige Konzessionsabgabe könnte aber auch zusätzlich zum bestehenden Konzessionssystem eingeführt werden. Beiden Varianten ist gemein, dass Kommunen mit hohen EE-Erzeugungskapazitäten und zugleich geringem Stromverbrauch im Gemeindegebiet höhere Einnahmen aus Konzessionsabgaben entstehen. Gemeinden mit hohem Stromverbrauch und geringen Erzeugungskapazitäten würden dagegen finanziell benachteiligt. Aufgrund dieses Trade-Offs werden diese Lösungsansätze auch bei Branchenverbänden und Regionalvertretern intensiv diskutiert (vgl. bspw. Kunze 2018; und Hanke 2017).
- Zur Erhöhung der Einnahmen der Kommunen aus der **Gewerbsteuer** wird eine Anpassung des Steuersatzes oder des Zerlegungsmaßstabs der Gewerbesteuer und/oder der Nicht-Anrechnung der Gewerbesteuereinnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs diskutiert.

Der spezielle Zerlegungsmaßstab der Gewerbesteuerzahlungen für WEA stellt ein bereits umgesetztes Beteiligungsinstrument dar. Die weitergehenden Ansätze werden in IKEM et al. (2018) und in Hoffmann und Wegner (2018) (hier eine vor allem rechtliche Prüfung) diskutiert.

- Die Erhebung einer erhöhten **Grundsteuer** für Flächen mit **EE-Anlagen** zur Förderung der Akzeptanz ist bereits mehrfach diskutiert worden, konnte aber bisher nicht umgesetzt werden. Die bestehenden Vorschläge einer Grundsteuerreform sowohl vom Bundesrat als auch vom Bundesfinanzministerium sehen eine solche Erhöhung nicht explizit vor. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern hat auf Initiative der Fraktionen der CDU und der SPD die Landesregierung aufgerufen das Grundsteuerrecht für eine finanzielle Beteiligung der Standortgemeinden von EE-Anlagen zu prüfen (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2018).

2.3.2 Investitionsbeteiligungen bzw. Eigenkapital-Einlagen bei EE-Anlagen

Ansätze zur Abschöpfung von Betreibergewinnen der EE-Anlage durch Steuern und Abgaben sind eine eher indirekte Möglichkeit zur finanziellen Beteiligung von Kommunen, da diese Mehreinnahmen erst an die betroffene Bevölkerung weitergereicht werden müssen. Eine direkte Form der Beteiligung, die ebenfalls an die Betreibergewinne der EE-Anlagen anknüpft, ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder anderen kommunalen AkteurInnen an den Eigenkapital-Einlagen der EE-Anlagen, d.h. eine **Investitions- bzw. Eigentums-Beteiligung**. Die mit den Eigenkapital-Einlagen verbundenen Rendite-Erwartungen bzw. die tatsächlich erreichbaren Eigenkapital-Renditen lassen sich in Form absoluter Einkommen aus Kapitalbeteiligungen ausdrücken. Diese stellen ebenfalls einen Bestandteil der Wertschöpfung der EE-Nutzung dar und bilden einen großen Anteil der regional verbleibenden Wertschöpfung von Windenergie- und PV-Freiflächen-Anlagen. Hier ist neben anderen Gesellschaftsformen der Betreibergesellschaften vor allem die Bürgerenergiegenossenschaft hervorzuheben, die durch ihre gleichverteilten Stimmrechtsanteile, oftmals niedrigen Mindesteinlagen als Beteiligungsschwelle und durch teilweise über die Gewinnorientierung hinausgehenden Satzungen weite Verbreitung gefunden hat. Als weitere wesentliche Rechtsform zur Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren hat sich insbesondere bei WEA die GmbH & Co. KG durchgesetzt.

Neben der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort, ist auch die **Beteiligung kommunaler Unternehmen an EE-Anlagen** möglich. Anders als bei Einnahmen durch Steuern und Abgaben, liegt hier eine größere Flexibilität der Einnahmenverwendung vor. Andererseits gibt es viele Kommunen in Deutschland, denen aufgrund von Haushaltsüberwachungen oder aufgrund gemeindefinanzieller Vorgaben keine finanzielle Beteiligung an risikobehafteten Unternehmen möglich ist. Für Bürgerenergieanlagen, die nach dem EEG gefördert werden, ist bspw. bereits gesetzlich festgelegt, dass Kommunen oder kommunalen Unternehmen eine Beteiligung in Höhe von 10 % an der Bürgerenergiegesellschaft angeboten werden muss (vgl. §36g, Absatz 3, Punkt 3b EEG 2017).

Allen Möglichkeiten der direkten Gewinnbeteiligung ist gemeinsam, dass sie in ihrer Höhe abhängig von der konkreten Wirtschaftlichkeitssituation der jeweiligen EE-Anlagen sind. Die Wirtschaftlichkeit wird durch verschiedenste Parameter beeinflusst. Der größte Einfluss besteht durch die Kosten, sowohl für die Investition als auch für den laufenden Betrieb. Größere Instandhaltungsmaßnahmen, Ersatzinvestitionen oder unvorhergesehene Kosten können sich negativ auf die Betriebsüberschüsse einzelner oder mehrerer Betriebsjahre auswirken. Im Fall der dargebotsabhängigen

gen Wind- und PV-Freiflächenanlagen sind die Betriebsüberschüsse auch auf der Erlösseite großen Abhängigkeiten ausgesetzt. Dabei kommen schlechte Windjahre häufiger vor als unvorhergesehen geringe Sonneneinstrahlungen.⁷ Eine Investition in den frühen Planungsphasen eines Projektes unterliegt allerdings hohen Risiken. Eine im späteren Planungsverlauf nachgelagerte Kapitalbeteiligung könnte hingegen mit hohen Transaktionskosten hinsichtlich der Bewertung der rechtlichen, ökonomischen und technischen Verhältnisse einhergehen.

Rechtliche Regelungen zur verpflichtenden direkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder von Kommunen liegen auf Länderebene nur mit dem Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vor (BüGembeteilG M-V). Hierzu sind allerdings noch verfassungsrechtliche Verfahren auf Landes- und Bundesebene anhängig, deren Ausgang derzeit noch ungewiss ist. Vor allem Eingriffe in Eigentumsrechte der Projektierer bzw. EigentümerInnen und in die Berufsausübungsfreiheit werden als Gegenargumente der Kläger vorgebracht (Vgl. bspw. Pantua 2018). Aber auch Transaktionskosten für die Bewertung der Anlagen-Investitionen als Beteiligungs-Grundlage werden als gewichtiges Hemmnis vorgebracht. (Vgl. bspw. Ott und Schäfer-Stradowsky 2016)

3. Bewertungskriterien / -Vorgehen/-Methoden

Die Bewertung der ausgewählten Beteiligungsansätze erfolgt anhand einer bereits in der Antragsphase von den GutachterInnen entwickelten und im Projektverlauf überarbeiteten Bewertungsmatrix. Dazu wurden für die in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen, „festzulegenden [...] Kategorien im Hinblick auf Machbarkeit, Akzeptanz, Wirksamkeit, Flexibilität und betriebswirtschaftliche Auswirkungen [...]“ untergeordnete Bewertungskriterien entwickelt. Diese werden für jedes Beteiligungsinstrument geprüft. Die Bewertungsgrundlagen ergeben sich dabei aus der Beschreibung der wesentlichen Merkmale und der Ausgestaltungsoptionen. Da für die Bewertung keine (empirischen) Untersuchungen möglich sind, kann die Bewertung bei einigen Kriterien nur auf Basis der bisher vorliegenden Literatur und mit dem Sachverstand der Bearbeiterinnen und Bearbeiter erfolgen. Dies betrifft bspw. die Einschätzung zu den Transaktionskosten und zur Akzeptanz in der Bevölkerung und bei EE-Anlagen-BetreiberInnen.

Folgende Kriterien wurden definiert und für die Bewertung der Instrumente herangezogen:

- Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich
- Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen
- Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und AnlagenbetreiberInnen
- Erfasste EE-Anlagen
- Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen
- Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

⁷ Vgl. bspw. den nationalen Windindex, bereitgestellt vom IWR (2018).

- Transaktionskosten
- Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern
- Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität
- Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)

Die Bewertungsergebnisse werden für jedes Beteiligungsinstrument in den Unterabschnitten in Kapitel 5 erarbeitet und in ihrer Ausprägung nach dem Schema „niedrig / mittel / hoch“ eingeordnet. Am Ende jedes Unterkapitels werden die Ergebnisse jeweils für ein Instrument tabellarisch zusammengefasst. Dabei werden die Bewertungsergebnisse für eine vereinfachte Zusammenführung in Tabellenform in einer Skala nach dem Schema +, 0, - erfasst. Diese Darstellung soll einen Überblick ermöglichen und aufzeigen, welche Aspekte bei den einzelnen Instrumenten positiv hervorzuheben sind bzw. kritisch sein können. Dabei werden positive Aspekte mit einer hohen Ausprägung mit einem + bewertet und negative Aspekte mit einer hohen Ausprägung mit einem -. So werden bspw. die betriebswirtschaftliche Belastung, Transaktionskosten, die rechtliche Umsetzungscomplexität und das rechtliche Risiko bei „hohen“ Ausprägungen in der Tabelle mit einem - bewertet. Die restlichen Kriterien, wie bspw. die erfassten EE-Anlagen oder der Gestaltungsspielraum politischer AkteurInnen werden bei einer hohen Ausprägung mit einem + bewertet. Bei leichten Einschränkungen einer positiven oder negativen Bewertung wird mit einem 0 / + oder einem - / 0 ein Zwischenwert gewählt. Die Bewertungskriterien werden im Folgenden kurz erläutert.

3.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

Zentrale Zielsetzung eines Instrumentes zur finanziellen Beteiligung von Kommunen und/oder BürgerInnen an lokalen EE-Anlagen ist die Förderung der Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für diese EE-Anlagen. Dabei spielt die mit dem jeweiligen Instrument erzielbare Höhe der Zahlung(en) eine besondere Rolle. Es ist anzunehmen, dass für eine akzeptanzfördernde Wirkung bei direkten Zahlungen an BürgerInnen eine Mindesthöhe erreicht werden muss (vgl. Abschnitt 4.3). Die einzelnen Instrumente werden daher auf die erzielbare Höhe der Zahlung(en) geprüft. Maßgeblich hierfür ist die konkrete Ausgestaltung, die bei einigen Instrumenten relativ flexibel ist und bei anderen schon sehr konkret und eng gefasst. Die Umsetzung der Optionen einmaliger oder laufender Zahlungen oder gar einer Kombination spielen hierbei ebenso eine Rolle wie die Bezugsgrößen zur Bemessung der Zahlungshöhe (Anlagenleistung, -Ertrag u.a.). Im Abschnitt 4.4 werden Beispielrechnungen für mehrere Ausgestaltungsvarianten vorgestellt und die Ergebnisse eingeordnet. Die Bewertungen der einzelnen Instrumente hinsichtlich der erzielbaren Höhe der finanziellen Beteiligung greifen dann wieder auf diese Beispielrechnungen zurück, da die Ausgestaltungen sich entweder gleichen oder flexibel in Art und Weise der Beispiel-Varianten vorgenommen werden können.

Bei Zahlungen an Kommunen wird weiterhin geprüft, ob die Mehreinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgeschöpft werden können und daher möglicherweise nicht oder nicht vollumfänglich für akzeptanzfördernde Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Die erzielbare Zahlungshöhe ist zugleich ein wichtiger Aspekt für die Bewertung der Akzeptanz der Kommunen bzw. der BürgerInnen für die jeweiligen Instrumente. Diese Perspektive des unten vorgestellten Kriteriums der „Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern“ wird daher hier integriert und bewertet.

3.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Die ermittelten Zahlungshöhen gelten nicht nur als Mehreinnahmen der Kommunen und/oder der BürgerInnen auf der Empfängerseite. Da die Instrumente zur finanziellen Beteiligung an EE-Anlagen zumeist eine Abschöpfung der Umsätze oder der Gewinne der BetreiberInnen der Anlagen vorsehen, stellen die Zahlungen zugleich betriebswirtschaftliche Belastungen für die BetreiberInnen dar. In Abschnitt 4.4 werden die ermittelten Zahlungshöhen für die Beispielvarianten daher in Bezug zu betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wie den Erträgen oder dem Kapitalwert der Anlageninvestition gesetzt und bezüglich ihrer Belastungswirkung bewertet. Nur wenn die Rahmenbedingungen bei diesen teilweise zusätzlichen Kostenbelastungen einen wirtschaftlichen Betrieb zulassen, ist eine Umsetzung der jeweiligen finanziellen Beteiligungsansätze möglich. Andernfalls würde der weitere Zubau von EE-Anlagen gefährdet und damit das Gesamtziel der Energiewende. Auch hier werden die für die Beispielvarianten der Instrumentenausgestaltung ermittelten Ergebnisse herangezogen, um die in Kapitel 5 vorgenommenen Bewertungen konkreter Beteiligungsinstrumente zu untermauern.

Die betriebswirtschaftliche Belastung ist zugleich ein wichtiger Aspekt für die Bewertung der Akzeptanz der AnlagenbetreiberInnen für die jeweiligen Instrumente. Diese Perspektive des unten vorgestellten Kriteriums der „Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern“ wird daher hier integriert und bewertet.

3.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und AnlagenbetreiberInnen

Das Kriterium der Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und AnlagenbetreiberInnen ergänzt die beiden vorhergehenden Kriterien der erzielbaren Zahlungshöhe und der betriebswirtschaftlichen Belastung. Sofern die Zahlungsströme Kostenbelastungen bspw. für AnlagenbetreiberInnen darstellen, ist ein gewisser überschaubarer zeitlicher Horizont mit planbaren Zahlungsverpflichtungen für eine wirtschaftliche Betriebsführung notwendig. Auf der anderen Seite stellen die Zahlungsströme Einnahmen für verschiedenste AkteureInnen dar. Private AkteureInnen, aber auch öffentliche Haushalte bedürfen einer stabilen Planungsgrundlage für ihre Einnahmen, um damit Ausgaben gegen zu finanzieren. Die Höhe und der zeitliche Horizont der Zahlungsströme ist daher auf beiden Seiten für die Planbarkeit der wirtschaftlichen Tätigkeiten von Bedeutung. Vor allem Ausgestaltungsvarianten, die auf Energie- oder Umsatzerträge bei WEA als Bemessungsgröße für die Zahlungshöhe abzielen, sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Winderträge schwanken von Jahr zu Jahr und sind nicht vollständig vorhersehbar. Auf Seiten der AnlagenbetreiberInnen besteht also ein betriebswirtschaftliches Risiko, während auf Seiten der ZahlungsempfängerInnen ein Risiko bezüglich der Einnahmen besteht. Vor allem, wenn laufende jährliche Kosten mit diesen zusätzlichen Einnahmen gedeckt werden sollen, ist eine gewisse Stabilität der Einnahmen von Bedeutung.

Die Planbarkeit der Zahlungshöhe ist zugleich ein wichtiger Aspekt für die Bewertung der Akzeptanz sowohl der Kommunen bzw. der BürgerInnen als auch der EE-AnlagenbetreiberInnen für die jeweiligen Instrumente. Diese Perspektiven des unten vorgestellten Kriteriums der „Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern“ werden daher auch hier integriert und bewertet.

3.4 Erfasste EE-Anlagen

Um überhaupt an der von den EE-Anlagen generierten Wertschöpfung teilhaben zu können, müssen Anknüpfungspunkte gefunden werden, die möglichst alle in der betrachteten Region betriebenen Windenergie- und PV-Freiflächenanlagen erfassen. Ansätze für rein administrativ-geografische Erfassungen, wie bspw. innerhalb einer Gemeindefläche, greifen u.U. zu kurz, da sich EE-Anlagen oftmals außerhalb der Siedlungsflächen und damit tendenziell näher an der Gemeindegrenze befinden, so dass ggf. auch EE-Anlagen in Nachbargemeinden Auswirkungen in der betrachteten Gemeinde entfalten und daher von den Beteiligungsinstrumenten erfasst werden sollten. Ansätze bspw. zur Abschöpfung der Planungsvorteile orientieren sich an Planungsverfahren und umfassen ggf. nicht alle EE-Anlagen auf dem Gemeindegebiet. Darüber hinaus ist zu fragen, ob nur EEG-geförderte Anlagen oder ob alle Anlagen auch ohne EEG-Förderung erfasst werden.

Je nach Ausgestaltung der konkreten Beteiligungsinstrumente können also mehr oder weniger EE-Anlagen erfasst werden. Werden zu wenig der Anlagen erfasst, besteht die Gefahr, dass die akzeptanzfördernde Wirkung gegenüber der Bevölkerung gemindert wird. Zugleich besteht damit eine ggf. ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der EE-Anlagen.

3.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Dieses Bewertungskriterium hängt eng mit der oben genannten Treffsicherheit bezüglich der regionalen EE-Anlagen bzw. mit der Definition von Betroffenheit zusammen. Wird die finanzielle Beteiligung vorrangig als Maßnahme für den Ausgleich negativer Auswirkungen der EE-Anlagen verstanden, so sind diejenigen regionalen AkteurInnen zu beteiligen, die diesen Auswirkungen ausgesetzt sind, unabhängig von Gemeindegrenzen. Neben einer fundierten Definition von Betroffenheit zielt dieses Wirkungskriterium also auf die jeweiligen Akteursgruppen ab, die von den einzelnen finanziellen Beteiligungsansätzen profitieren sollen. So stellt sich bei der Erhöhung oder Neueinführung von Steuern oder Abgaben die Frage, ob die Einnahmen den betroffenen AkteurInnen zugutekommen. Bei einer direkten finanziellen Beteiligung von BürgerInnen ist zu prüfen, ob aufgrund der Instrumentenausgestaltung nur ein Teil der Bevölkerung adressiert wird oder grundlegende, nicht berücksichtigte Hemmnisse Teile der Bevölkerung ausschließen.

Die erzielbare Zahlungshöhe ist zugleich ein wichtiger Aspekt für die Bewertung der Akzeptanz der Kommunen bzw. der BürgerInnen für die jeweiligen Instrumente. Diese Perspektive des unten vorgestellten Kriteriums der „Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern“ wird daher hier integriert und bewertet.

3.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

Vor allem bei den als Erhöhung oder Neuerhebung von Steuern oder Abgaben ausgestalteten finanziellen Beteiligungsansätzen, aber auch innerhalb der betriebswirtschaftlichen Bewertung stellt sich die Frage nach den Gestaltungskompetenzen der regionalen AkteurInnen, wie den Kommunen oder den BürgerInnen, denen diese Einnahmen zufließen. Die Höhe von Steuer- und Abgabensätzen bspw., aber auch die Bezugsgrößen für die Bemessung der Steuer- oder Abgabenhöhe sind nicht immer von Kommunen beeinflussbar, so dass regionale Standortwettbewerbe teilweise begrenzt sind. Private AkteurInnen, wie bspw. die AnlageneigentümerInnen, wiederum richten sich nach den Vorgaben der Steuergesetze und anderer rechtlicher Vorgaben bei der Ausgestaltung

ihrer Investitionsbeteiligungen und der Betriebsführung der EE-Anlagen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist dabei die Frage, inwieweit die Akteure über die Mittelverwendung bestimmen können.

Die erzielbare Zahlungshöhe ist zugleich ein wichtiger Aspekt für die Bewertung der Akzeptanz der Kommunen als Mitgestalter für die jeweiligen Instrumente. Diese Perspektive des unten vorgestellten Kriteriums der „Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern“ wird daher hier integriert und bewertet.

3.7 Transaktionskosten

Allen bisher diskutierten finanziellen Beteiligungsansätzen ist gemein, dass sie zur Umsetzbarkeit neu entwickelt oder zumindest weiterentwickelt werden müssen und teilweise mit erheblichen Veränderungen gesetzlicher, regulatorischer oder marktlicher Rahmenbedingungen einhergehen. Dabei ist die Adressierung der von EE-Anlagen Betroffenen und die Einbeziehung durch die Beteiligungsansätze nicht per se treffsicher und muss teilweise durch ergänzende Maßnahmen und Regelungen verbessert werden. Zahlungen an die Kommunen (anstatt direkt an betroffene BürgerInnen) bedürfen ggf. eines Mechanismus zur Umsetzung in direkt akzeptanzsteigernde Maßnahmen, wohingegen direkte Individualzahlungen mit einem hohen Organisationsaufwand verbunden sind. Vertragliche Vereinbarungen sind mit Verhandlungen verbunden, und das damit einhergehende Risiko rechtlicher Auseinandersetzungen birgt Potenziale für hohe Transaktionskosten. Die einzelnen Ursachen für Transaktionskosten sind für die jeweiligen Beteiligungsansätze zu bestimmen und in ihrer Höhe qualitativ einzuschätzen. Die Transaktionskosten gehen zumindest indirekt auch in die Bewertung der anderen Kategorien mit ein.

3.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Die Machbarkeit bzw. Umsetzbarkeit einzelner finanzieller Beteiligungsansätze ist auch abhängig von der Akzeptanz dieser Ansätze bei den jeweils von den EE-Anlagen und den Beteiligungsansätzen betroffenen bzw. adressierten Akteursgruppen. Betroffen sind zum einen die AnlagenbetreiberInnen, an deren Gewinnen einige der bisher diskutierten finanziellen Beteiligungsansätze anknüpfen. Eine zusätzliche Kostenbelastung kann die Wirtschaftlichkeit des Anlagenbetriebs gefährden. Vor allem bei der Einführung von finanziell belastenden Instrumenten auch für bereits bestehende und im Betrieb befindliche Anlagen können solche unvorhergesehenen Belastungen geschäftsgefährdend sein und daher auf erheblichen Widerstand stoßen. Solche geschäftsgefährdenden Risiken werden nicht nur von einzelnen AnlagenbetreiberInnen abgelehnt, sondern auch von den entsprechenden Wirtschaftsverbänden, welche AnlagenherstellerInnen und -BetreiberInnen sowie weitere AkteurInnen entlang der Wertschöpfungsketten vertreten.

Weiterhin sehen einzelne finanzielle Beteiligungsansätze, wie bspw. die Anpassung des Konzessionsabgabensystems, eine Umverteilung der Abgabeneinnahmen zwischen verschiedenen Kommunen vor. Hier ist mit Widerständen ggf. benachteiligter Kommunen oder anderer AkteurInnen zu rechnen.

Relevant für die Bewertung der Akzeptanz sind demnach die Bewertung der betriebswirtschaftlichen Auswirkungen bzw. die Erwartungen der jeweils betroffenen AkteurInnen zu diesen Auswirkungen. Hier besteht also eine Wechselwirkung zwischen diesen beiden Kriterien.

Zudem zielen die Beteiligungsansätze auf eine Stärkung der Teilhabe der Kommunen bzw. der Bürgerinnen und Bürger an der Wertschöpfung der EE-Anlagen ab. Ob und in welchem Umfang die zu bewertenden Beteiligungsansätze von den BürgerInnen akzeptiert werden, ist eine wichtige Fragestellung, weil davon auch die Akzeptanz für die EE-Anlagen betroffen ist. So zeigt bspw. Lienhoop (2018), dass direkte Zahlungen an Bürgerinnen und Bürger und Zahlungen an die Kommune mit unterschiedlichen Akzeptanzniveaus verbunden sind. Auch IKEM et al. (2018, S. 35ff.) betonen, dass das Verhältnis von Betroffenheit und Teilhabe bspw. beim Ausbau der Windenergie eine besondere Rolle spielt. Hier wird der Zusammenhang mit dem Bewertungskriterium der beteiligten AnwohnerInnen bzw. Kommunen deutlich. Ggf. einfach umzusetzende Beteiligungsansätze bevorteilen eventuell nur einen kleinen Teil der betroffenen Akteursgruppen, sodass die Akzeptanz unter allen relevanten Akteursgruppen ggf. niedriger ausfällt. Allerdings sind zur Bewertung der Akzeptanzwirkung bei verschiedenen Akteursgruppen weder empirische Erhebungen noch Experteninterviews vorgesehen. Zudem lassen sich die teilweise gegensätzlich einzuschätzenden Akzeptanzwirkungen bei den verschiedenen Akteursgruppen nicht ohne weiteres zu einem Gesamtergebnis aggregieren.

Die Akzeptanzwirkungen werden daher nicht als eigenes Bewertungskriterium behandelt. Stattdessen werden Aspekte der Akzeptanzwirkung bei einzelnen anderen Bewertungskriterien berücksichtigt. Die Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“ und „Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen“ erlauben bspw. eine Einschätzung zur Akzeptanzwirkung auf die Kommune bzw. die BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen. Die Akzeptanzwirkung auf die EE-AnlagenbetreiberInnen dagegen wird im Kriterium „betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen“ behandelt. Unter „Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen“ wird der Einfluss der Kommunen auf die Instrumenten-Ausgestaltung beleuchtet, so dass wiederum die Akzeptanzwirkung auf die Kommunen in ihrer Rolle als Gestalter bewertet werden kann.

3.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungskomplexität

Alle vorgeschlagenen Instrumente sind mit einer Änderung von rechtlichen Regelungen verbunden. Damit die Instrumente möglichst effektiv wirken und nur geringe Transaktionskosten verursachen, ist es erforderlich, dass sie eine geringe Regelungskomplexität aufweisen und daher mit einem möglichst geringen rechtlichen Regelungsaufwand verbunden sind. Es sollten also nur wenige Gesetze bzw. wenige gesetzliche Regelungen angepasst werden müssen. Darüber hinaus sollten die rechtlichen Regelungen einfach verständlich und von den Rechtsanwendern gut handhabbar sein. Dazu sollten die Normen systematisch wenig komplex und möglichst klar sein, also wenige unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe enthalten.

Neben der Regelungskomplexität sollte auch die Umsetzungskomplexität gering sein. Dieser Aspekt hängt eng mit der Regelungskomplexität zusammen. Eine geringe Umsetzungskomplexität bedeutet, dass bei der Anwendung der Normen keine komplexen und aufwändigen Prüfungen erforderlich sind, etwa zur Bestimmung der Voraussetzungen einer Zahlungspflicht (bspw. bei der Ermittlung der zahlungspflichtigen Akteure) oder zur Berechnung der Zahlungshöhe. Zudem sollten komplexe Prozesse bei der Umsetzung wie langwierige Vertragsverhandlungen oder behördliche Prüf- und Entscheidungsverfahren vermieden werden.

3.10 Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)

Ein wesentlicher Faktor für die tatsächliche Umsetzbarkeit eines Instruments ist die Vereinbarkeit des Instruments mit höherrangigem Recht, also mit dem Verfassungsrecht und dem Unionsrecht (Europarecht). Vor diesem Hintergrund wird bei der Untersuchung der Instrumente auf die Einschätzung der verfassungs- und unionsrechtlichen Risiken ein besonderes Augenmerk gelegt. Die bisher geführten Diskussionen zur Neueinführung von Beteiligungsinstrumenten im Zusammenhang mit nichtsteuerlichen Abgaben haben sich dabei wesentlich mit der Frage ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit beschäftigt, wobei bei der Prüfung neuer Abgaben oder Zahlungspflichten an Kommunen insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Finanzverfassungsrecht eine zentrale Rolle spielt. Daneben sind auch Grundrechte (insbesondere Art. 12, 14 und Art. 3 GG) zu prüfen sowie europarechtlich vor allem die Vereinbarkeit mit dem Beihilfenrecht und die Einordnung als Abgabe zu bewerten.

4. Wichtige übergeordnete Aspekte einer finanziellen Beteiligung von Kommunen an EE-Anlagen

4.1 Definition von anspruchsberechtigten AkteurInnen/ AdressatInnen

Die Festlegung einer oder mehrerer Akteursgruppen mit Ansprüchen auf eine finanzielle Beteiligung an regionalen EE-Anlagen ist in mehrfacher Hinsicht notwendig. Ein Beteiligungsinstrument kann nur dann zielführend sein, wenn es die anspruchsberechtigten AkteurInnen adressiert und ihnen die Möglichkeit für eine finanzielle Beteiligung gibt. Grundsätzlich kann zwischen zwei Gruppen von anspruchsberechtigten AkteurInnen unterschieden werden: 1) natürliche Personen und 2) Kommunen, welche in den nachfolgenden Abschnitten kurz erläutert werden.

4.1.1 Akteursgruppe natürliche Personen

Sowohl bei der Akteursgruppe *natürliche Personen* als auch bei der Gruppe *Kommunen* stellt sich die Frage nach der Betroffenheit. Die Bezeichnung deutet bereits darauf hin, dass diejenigen AkteurInnen finanziell beteiligt werden sollten, die von den EE-Anlagen betroffen sind und daher möglicherweise eine negativere Einstellung gegenüber den Anlagen haben könnten oder aber Vorteile aus der Errichtung von EE-Anlagen vor Ort erwarten. Eine negative Einstellung könnte die Umsetzung von EE-Anlagen behindern und somit letztlich zu Mehraufwänden für die Energiewende führen. Eine solche Differenzierung für einzelne AkteurInnen wäre dann in allen Einzelfällen der Umsetzung eines EE-Projekts fallspezifisch notwendig. Dies dürfte aber in vielen Fällen mit hohen Transaktionskosten verbunden und für die Definition und Bewertung von finanziellen Beteiligungsinstrumenten, die für die Mehrheit der relevanten EE-Anlagen in Deutschland zielführend und praktikabel sein sollen, nicht geeignet sein. In diesem Bericht werden daher bewusst nicht Instrumente für die direkte Kompensation negativer Auswirkungen zwischen AnlagenbetreiberInnen und An-

wohnerInnen von EE-Anlagen erarbeitet. Solche Kompensationsinstrumente wären deutlich komplexer und bedürften einer detaillierten Gesamtbewertung der Auswirkungen von EE-Anlagen auf die lokale Bevölkerung oder gar einzelner Personen. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass gemäß der Akzeptanzforschung zu EE-Anlagen eine grundsätzliche Befürwortung des EE-Ausbaus vorherrscht, bei der lokalen Umsetzung jedoch Widerstand gegenüber einzelnen Projekten auftreten und ein Großteil der zustimmenden Bevölkerung in der Auseinandersetzung mit dem Thema inaktiv bleibt. Inaktive AkteurInnen zu aktivieren und Widerstände erfolgreich und nachhaltig zu mindern, ist daher das Ziel einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung.

Die Messung von Betroffenheit unter der lokalen Bevölkerung könnte vereinfacht über eine regionale Abgrenzung der erfahrbaren oder sichtbaren Auswirkungen durch EE-Anlagen definiert werden. Bei WEA ließe sich bspw. vereinfacht ein Radius um die Anlagen ziehen, der nach Kriterien wie Sichtbarkeit oder Hörbarkeit der Anlagen festgelegt wird (vgl. bspw. IKEM et al. 2018 S. 35f.) oder ohne Bezug zur konkreten Beeinträchtigung fixiert wird (vgl. BüGembeteilG M-V 2016). Allerdings könnte eine Aufteilung der Zahlung zur Akzeptanzförderung auf viele betroffene BürgerInnen zu sehr geringen Individualzahlungen führen. Wenn damit positive Akzeptanzeffekte gemindert würden, ist zu überlegen, ob Zahlungen an die Kommunen der betroffenen BürgerInnen eher zielführend sein könnten.

4.1.2 Akteursgruppe Kommunen

IKEM et al. (2018, S. 35f.) haben daher vorgeschlagen, Kommunen als anspruchsberechtigte Instanzen zu definieren, deren Bestimmung und Bewertung bezüglich der Betroffenheit deutlich einfacher und daher mit geringeren Transaktionskosten zu bewältigen wären. Dabei kann die Betroffenheit durch WEA nicht auf die Standortkommune beschränkt werden, denn vielfach sind WEA im Randbereich von Kommunen und damit nah an den angrenzenden Gemeinden verortet.

Zudem würden die Zahlungen an eine oder mehrere Kommunen deutlich höher ausfallen, als die einzelnen Zahlungen an individuelle, betroffene Personen. Die mit einem zusätzlichen finanziellen Beteiligungsinstrument adressierten Kommunen könnten die Mehreinnahmen zielgerichtet für akzeptanzsteigernde Maßnahmen nutzen, wobei hier unterstellt werden muss, dass Kommunen sich der Akzeptanzproblematik bewusst sind und Lösungswege kennen. Die zusätzlichen Einnahmen müssten sachgerecht und effizient verwendet werden und dabei in gewissem Maße die Betroffenheit eines Teils der kommunalen Bevölkerung durch die EE-Anlagen berücksichtigen. Kommunen stehen demokratische Prozesse zur Verfügung, um die Verwendung der Mittel zu steuern. Die aus den vorhergehenden Überlegungen ableitbare Zweckbindung der Mittelverwendung von Steuer- und Abgaben-Lösungen wird in Abschnitt 4.3.3 näher erläutert. Allerdings sind unter der Berücksichtigung von Kommunen als Adressaten eines Beteiligungsinstrumentes nicht nur Steuer- und Abgabenlösungen denkbar, sondern auch Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen an die Kommune, etwa als Schenkung.

In Betracht käme daher, die **Standort- und jeweiligen Nachbarkommunen** als betroffen und damit anspruchsberechtigt einzustufen, die, so der oben genannte Vorschlag von IKEM et al. (2018, S. 35), sich innerhalb eines festgelegten Radius um die jeweilige Windenergieanlage befinden. Um dies gut administrierbar zu machen, müsste die entsprechende Regelung klar und einfach ausgestaltet sein. Die GutachterInnen machen dazu in Kap. 7 einen Vorschlag im Rahmen der Instrumentenempfehlung.

4.2 Adressierung von Neu- und Bestandsanlagen mit finanziellen Beteiligungsinstrumenten

4.2.1 Allgemeine Erwägungen

Ein wichtiger grundlegender Aspekt eines Beteiligungsinstrumentes für EE-Anlagen ist die Frage der Einbeziehung von Neuanlagen und Bestandsanlagen. Als Neuanlagen werden EE-Anlagen verstanden, die erst nach dem Inkrafttreten des Beteiligungsinstrumentes einen Zuschlag in den EEG-Ausschreibungen erhalten. Unter den Begriff Neuanlagen fallen daher auch solche Anlagen, die bei Inkrafttreten des Beteiligungsinstrumentes zwar bereits geplant und/ oder projektiert wurden, jedoch noch nicht errichtet wurden. Als Bestandsanlagen gelten entsprechend EE-Anlagen, die vor dem Inkrafttreten des Beteiligungsinstrumentes bezuschlagt wurden.

Potenzielle, finanzielle Beteiligungsinstrumente sollen den zukünftigen Ausbau weiterer EE-Anlagen flankieren, indem die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung verbessert wird. Nach jährlichen Umfragen im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien (AEE e.V.) sind die Akzeptanzwerte innerhalb der Bevölkerung höher, wenn bereits Erfahrungen mit EE-Anlagen bestehen und die Personen also von negativen externen Effekten tatsächlich betroffen sind. Seit Beginn der Erhebung im Jahre 2011 liegt die Zustimmungquote der Befragten mit Vorerfahrungen bei 69 - 74 % und bei Befragten ohne Vorerfahrung zwischen 61 und 52 % (AEE e.V. 2018). Eine weitere Erhebung der Fachagentur Windenergie an Land (2019) bestätigt dieses Tendenz: 78 % der Befragten sind "voll und ganz" (38 %) oder "eher" (40 %) mit den WEA in ihrem Wohnumfeld einverstanden – die Erhebungen der FA Windenergie an Land aus den Jahren 2015 und 2017 kamen zu ähnlichen Ergebnissen (Fachagentur Windenergie an Land 2015a; und 2017). Da offensichtlich mehrheitlich positive Erfahrungen der Bevölkerung mit lokalen WEA bestehen, scheint der Einbezug von Bestandsanlagen nicht notwendig zu sein. Weil für den Ausbau der WEA aber auch die Erschöpfung zusätzlicher Potenziale in Regionen mit bereits bestehenden Anlagen notwendig sind, Regionen mit Bestandsanlagen auch bereits ihren Teil zur Energiewende beitragen und Neiddebatten möglichst vermieden werden sollten, sprechen Gerechtigkeitsaspekte grundlegend für einen Einbezug von Bestandsanlagen.

Eine zusätzliche finanzielle Beteiligung lokaler AkteurInnen oder der Kommunen an bereits bestehenden EE-Anlagen kann die Einstellung der lokalen Bevölkerung zur Energiewende allgemein und ggf. zu den bestehenden lokalen EE-Anlagen weiter verbessern. Es gibt nämlich unter den Bestandsanlagen und vor allem in den Sparten der Windenergie und der Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen viele Anlagen, die als sog. „Fremdinvestorenmodelle“ mit nur sehr geringer, positiver regionalökonomischer Wirkung entstanden sind. Oftmals werden unter den lokalen AkteurInnen nur die FlächenverpächterInnen durch die Pachteinnahmen finanziell an den Anlagenerträgen beteiligt. Diese vergleichsweise geringe und vor allem nur bei wenigen AkteurInnen anfallende finanzielle Teilhabe hat zu den vorhandenen, z.T. massiven regionalen Akzeptanzproblemen beigetragen. Die Erwartungen, dass kommunale Effekte durch Gewerbesteuerereinnahmen realisiert werden können, haben sich bei diesen Modellen trotz der Anhebung des Anteils für die Standortkommunen oftmals nicht erfüllt, da professionelle Investoren vermehrt gewinnvermeidende Maßnahmen ergreifen (vgl. bspw. Kunze 2017). Damit wirken diese Bestandsanlagen in einzelnen Fällen negativ auf die Akzeptanz der Windenergie insgesamt sowie auch auf den Bau neuer Anlagen in einer solchen Region und teilweise auch darüber hinaus. Demzufolge könnte die Einbeziehung von Bestandsanlagen in einer für den Betrieb der Anlage unkritischen Höhe zur Verbesserung der Akzeptanz der Windenergie generell und somit auch zu der Akzeptanz neuer Anlagen beitragen.

Insgesamt ist eine Abwägung zwischen der Zielsetzung der Akzeptanz-Stärkung und den rechtlichen Risiken notwendig, um festzulegen, ob neben Neuanlagen auch Bestandsanlagen von einem Instrument zur zusätzlichen finanziellen Beteiligung adressiert werden sollen. Gerade dort, wo eine zu geringe finanzielle Beteiligung bei bereits bestehenden Anlagen zu Akzeptanzproblemen geführt hat, kann der Einbezug dieser Anlagen eventuell helfen, die Einstellung der lokalen Bevölkerung für einen weiteren Ausbau zu verbessern. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass eine rein finanzielle Verbesserung nicht bei allen Akteuren auf Zuspruch trifft, vor allem, wenn die lokale Bevölkerung auch aufgrund anderer Einflussfaktoren negativ gegenüber EE-Anlagen eingestellt ist. Auch die Höhe der Belastung für Bestandsanlagen ist angemessen zu bestimmen, da diese den wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen gefährden kann. Gesetzliche Rahmenbedingungen sind bereits in der Planungsphase der EE-Anlagen von Bedeutung, vor allem, wenn Steuern- und Abgabensinstrumente oder andere finanzielle Verpflichtungen für die AnlagenbetreiberInnen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der geplanten Anlagen haben. Das gilt umso mehr für Anlagen, die bereits in Betrieb sind. Dies wird aber mitunter im Einzelfall nicht immer eindeutig und ex ante zu bewerten sein, weshalb sich hieraus ggf. ein hohes Risiko für die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Maßnahme ergibt.

4.2.2 Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz

Der **Grundsatz des Vertrauensschutzes** stellt indes eine verfassungsrechtliche Grenze für den Einbezug von Bestandsanlagen in ein Beteiligungsinstrument dar. Dieser Grundsatz ist verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG verankert. Hieraus folgt das Rückwirkungsverbot, welches das Vertrauen der BürgerInnen in den Fortbestand der Rechtsordnung umfasst. Deren Vertrauen kann enttäuscht werden, wenn die Änderung bestehender oder die Schaffung neuer Vorschriften belastende Wirkung entfaltet. Um die Grenzen des Vertrauensschutzes zu bestimmen, wird zwischen echter und unechter Rückwirkung unterschieden. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn der Gesetzgeber nachträglich in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingreift (Urteil des BVerfG v. 27.09.2005, 2 BvR 1387/02). Eine unechte Rückwirkung liegt demgegenüber vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet (Jarass und Pieroth 2016, Art. 20 Rn. 98).

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes könnte verletzt werden, wenn durch eine neu eingeführte finanzielle Belastung für AnlagenbetreiberInnen der wirtschaftliche Anlagenbetrieb auf Grundlage der bestehenden EEG-Förderung nicht mehr gewährleistet werden kann. Werden nach dem EEG geförderte Bestandsanlagen nachträglich in den Geltungsbereich eines Beteiligungsinstrumentes einbezogen, spricht viel dafür, dass es sich dabei um eine **unechte Rückwirkung** handelt, da nachträgliche Eingriffe in den Förderzeitraum nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eine unechte Rückwirkung darstellen (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 21). Während echte Rückwirkungen grundsätzlich verboten sind, werden unechte Rückwirkungen als grundsätzlich zulässig betrachtet. Hintergrund dafür ist, dass es keinen verfassungsrechtlichen Schutz dafür gibt, dass geltendes Recht auch in der Zukunft unverändert bleiben muss (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 24). Bei EEG-vergüteten Anlagen gilt jedoch die Besonderheit, dass der Gesetzgeber mit der Gewährung der EEG-Vergütung über einen festen Zeitraum einen **besonderen Vertrauenstatbestand** für darauf aufbauende Investitionen geschaffen hat (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 25). Diesem kann der Gesetzgeber mit Wirkung für den geschützten Zeitraum nicht ohne Weiteres im Nachhinein die Grundlage entziehen.

Dieser besondere Vertrauensschutz schließt allerdings nicht jegliche **Randkorrektur der Gewährungsbedingungen** aus, sofern sie sich auf ein berechtigtes öffentliches Interesse stützen kann, die

Garantie im Kern unberührt lässt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen nicht unangemessen zurücksetzt (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 25).

Ob die Schaffung der jeweiligen Beteiligungsinstrumente nur als eine Randkorrektur der Gewährungsbedingungen anzusehen ist, ist im Einzelfall zu prüfen. Jedenfalls stellt sich die Problematik des Eingriffes in einen besonderen Vertrauensstatbestand beim Einbezug von Bestandsanlagen, soweit die sich aus dem Beteiligungsinstrument ergebende finanzielle Belastung dazu führt, dass sich die EEG-Vergütung für Bestandsanlagen verringert. Die Einbeziehung von Bestandsanlagen ist aufgrund des möglichen Eingriffs in den besonderen Vertrauensschutzstatbestand mit rechtlichen Risiken behaftet. Um bei einer Einbeziehung von Bestandsanlagen den Eingriff in den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz durch eine verringerte EEG-Vergütung zu vermeiden, könnte allerdings eine Sonderregelung für Bestandsanlagen getroffen werden, wonach sich die EEG-Vergütung für Bestandsanlagen um den Betrag einer an die Kommune zu leistenden Zahlung erhöht (zu den potenziellen betriebswirtschaftlichen Belastungen der BetreiberInnen von Bestandsanlagen siehe Abschnitt 3.4).

Der Vertrauensschutz kann auch für Neuanlagen zu beachten sein. Dies gilt bspw., wenn das Beteiligungsinstrument kurze Zeit vor einem Ausschreibungstermin in Kraft tritt und Projektierer keine Gelegenheit mehr haben, sich daraus ergebende Mehrkosten in ihren Kalkulationen zu berücksichtigen. Für diese Anlagen könnte daher eine Übergangsregelung notwendig sein, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Im Übrigen könnte der besondere Vertrauensstatbestand eine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung von Neu- und Bestandsanlagen darstellen, wenn letztere nicht in das Beteiligungsinstrument einbezogen würden.

4.3 Akzeptanzförderung durch finanzielle Beteiligung

Die grundsätzlich positiv gegenüber EE-Vorhaben eingestellte, aber schweigende Mehrheit der lokalen Bevölkerung (Fachagentur Windenergie an Land 2019, S. 6f.) könnte durch eine finanzielle Beteiligung Anreize erhalten, sich aktiv für den EE-Ausbau zu positionieren und an Debatten um lokale Ausbauprojekte teilzunehmen. Negativ gestimmte Personen könnten Argumente für den EE-Ausbau erhalten, die ihre Haltung verbessern oder gar in eine positive Richtung verändern können. Aktive EE-GegnerInnen sind dagegen zumeist schwieriger zu erreichen. Ihre Positionen sind meistens gefestigt und oftmals mit sehr spezifischen, aber tief verwurzelten und teilweise emotionalen Argumenten beladen (vgl. bspw. Ellis und Ferraro 2016, S. 17; Fahrenkrug et al. 2016, S. 4; Hildebrand et al. 2012, S. 493ff.), die andere Argumente nicht oder nur schwer zulassen. Finanzielle Angebote können die negative Einstellung solcher Personen auch verstärken, wenn diese Angebote als eine Form der Bestechung wahrgenommen werden (vgl. bspw. Cherry et al. 2016, S. 5; Ellis und Ferraro 2016, S. 45; Lienhoop 2018, 101; Hoen et al. 2019, S. 3). Ähnliche Effekte könnten auch in breiteren Kreisen auftreten, wenn negative Einstellungen nicht nur durch eine unzureichende wirtschaftliche Beteiligung an den EE-Anlagen entstehen, sondern auch durch andere, höher gewichtete Aspekte begründet sind.

In den folgenden Abschnitten werden einzelne Aspekte der Akzeptanzförderung durch finanzielle Beteiligung diskutiert, welche die Wirksamkeit beeinflussen können und daher bei einer Ausgestaltung konkreter Beteiligungsinstrumente berücksichtigt werden müssen. Dazu gehört die Differenzierung direkter und indirekter Beteiligungsinstrumente, die sich vor allem auch hinsichtlich der bei direkten Beteiligungsinstrumenten oftmals zugleich gegebenen Beteiligung an Entscheidungsprozessen unterscheiden. Die für eine Akzeptanzwirkung erforderliche Höhe einer finanziellen Beteiligung wird diskutiert, da eine zu geringe Zahlung die Akzeptanzwirkung mindern könnte, eine zu

hohe Zahlung aber ggf. unverhältnismäßig zu Lasten der Zahlungsträger, also der Anlagenbetreiber gehen könnte. Zuletzt beschäftigen sich die GutachterInnen mit dem Aspekt der Zweckbindung der Mittelverwendung im Falle von Zahlungen an die Kommunen, damit die finanziellen Mittel auch tatsächlich akzeptanzfördernd eingesetzt werden.

4.3.1 Akzeptanz-Wirkungen direkter und indirekter Beteiligungsinstrumente

Im Fall von EE-Anlagen steht die Reduktion etwaiger Widerstände im Fokus, die durch negative externe Effekte und/oder gefühlte negative Betroffenheit hervorgerufen werden können. Aber auch die Aktivierung des großen Anteils einer schweigenden, aber grundsätzlich positiv eingestellten Mehrheit der Bevölkerung kann ein Ziel einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung sein.⁸ Eine Reihe von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen gibt Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen finanzieller Beteiligung und der positiven Einstellung gegenüber WEA (vgl. bspw. Schweizer-Ries et al. 2008, S. 46ff.; Warren und McFadyen 2010; Pedersen et al. 2009; Devine-Wright 2005; Hyland und Bertsch 2017; Fachagentur Windenergie an Land 2016; Sonnenberger und Ruddat 2016; Ott und Keil 2017; Hübner et al. 2019b). Allerdings ist für eine positive Wirkung auf die Akzeptanz auf die Ausgestaltung der finanziellen Beteiligungsinstrumente zu achten. Beispielsweise scheinen die Erfahrungen aus den verschiedenen finanziellen Beteiligungsinstrumente in Dänemark nur bedingt zu mehr Akzeptanz zu führen, insbesondere Kompensationsinstrumente waren hier nicht immer erfolgreich (vgl. Olsen 2016).

Hinsichtlich der Wirkung verschiedener finanzieller Beteiligungsinstrumente auf die Akzeptanz im Einzelnen fehlt es allerdings an aussagekräftigen Studien. Nur wenige Untersuchungen beziehen sich auf diese Fragestellungen und lassen keine endgültigen Schlüsse zu. So decken bspw. die im Rahmen des Forschungsprojektes DZ-ES (Dezentrale Beteiligung an der Planung und Finanzierung der Transformation des Energiesystems) durchgeführten Umfragen viele der behandelten Fragen ab, sind aber längst nicht ausreichend, um gesicherte Schlussfolgerungen ziehen zu können. Die verschiedenen Beteiligungsformen und deren Wirkung auf die Einstellung gegenüber EE-Anlagen müssten für eine detaillierte Bewertung empirisch geprüft werden. Das ist allerdings explizit nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Die Eigentumsverhältnisse an den EE-Anlagen stellen das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung direkter und indirekter Beteiligungsansätze dar. Direkte Beteiligung umfasst alle Formen von Kapitaleinlagen, also (Mit-)Eigentum an den Anlagen. Eine Investitions- bzw. Eigentums-Beteiligung kann sowohl durch Bürgerinnen und Bürger als auch durch Kommune oder kommunale Unternehmen erfolgen. Allgemein dürfte eine Präferenz für eine **öffentliche oder aber „bürgerliche“ Eigentümerschaft** bei EE-Anlagen bestehen – in Abgrenzung zur Eigentümerschaft durch private Unternehmen (Ott und Keil 2017). Auch wenn eine Kapitalbeteiligung eine direkte Beteiligung darstellt und neben den monetären Effekten auch eine gewisse Verbindung der lokalen Bevölkerung mit den EE-Anlagen herstellen könnte, stellt sich deren gesetzliche Ausgestaltung als schwierig dar (vgl. IKEM et al. 2018). So sind bspw. die finanziellen Mittel in der Bevölkerung für eine signifikante Beteiligung an den lokalen EE-Anlagen nicht immer gegeben, zumindest nicht in der Breite, um eine Beteiligung aller betroffenen BürgerInnen sicherstellen zu können. In Bezug auf die Frage der

⁸ Vgl. Fachagentur Windenergie an Land (Fachagentur Windenergie an Land 2019, S. 6f.). Zum Akzeptanz-Konzept vgl. Schweizer-Ries et al. (2008, S. 29ff.).

kommunalen Eigentümerschaft oder Beteiligung ist anzumerken, dass dies für viele Kommunen aufgrund haushaltsrechtlicher Restriktionen eine hohe Hürde darstellt. Für eine rechtssichere Beteiligung oder Eigenfinanzierung auch für solche Kommunen wären parallel Modelle zu entwickeln bzw. zu verbreiten. Die gesetzlich vorgeschriebene Kapitalbeteiligung durch BürgerInnen oder Kommunen an den EE-Anlagen ist bisher im BüGembeteilG M-V vorgesehen. Aufgrund verfassungsrechtlicher Klagen steht aber genau dieser Ansatz zurzeit noch auf dem Prüfstand.⁹ Eine direkte Beteiligung durch Kapitalbeteiligung von BürgerInnen und Kommunen steht daher nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung.

Eine indirekte Beteiligung in Form von Zahlungen an ansonsten nicht am Eigentum der EE-Anlagen beteiligte BürgerInnen oder an die Kommune kann ebenfalls positive Akzeptanzeffekte mit sich bringen (Fachagentur Windenergie an Land 2018, S.11). Die Ausgestaltung indirekter Beteiligungsinstrumente kann je nach konkreter Ausgestaltung deutlich geringere oder auch hohe bis sehr hohe Transaktionskosten mit sich bringen. Im Gegensatz zu einer direkten Kapitalbeteiligung gibt es hier keine direkte Teilhabe an den Gewinnen der EE-Anlagen durch die (Mit-)Eigentümerschaft. Vielmehr wird ein Teil der Anlagengewinne bzw. der mit den Anlagen verbundenen Wertschöpfung abgeschöpft und durch unterschiedlich gestaltbare Instrumente an die betroffenen BürgerInnen oder an die Kommune umverteilt. Denkbar sind hier Zahlungen an die betroffenen BürgerInnen oder die Kommunen, im rechtlichen Sinne also Schenkungen, aber auch Steuer- oder Abgabenzahlungen an die Kommunen, die an einen steuerrechtlichen Tatbestand anknüpfen und damit einer Zielsetzung und einer Bemessungsgrundlage unterliegen. Ebenfalls verbreitet sind vergünstigte Stromtarife, die von BürgerInnen auch als gewünschte finanzielle Beteiligung genannt werden (vgl. Fachagentur Windenergie an Land 2018, S. 11).

Bei den verschiedenen Formen indirekter finanzieller Beteiligungsinstrumente ist weiterhin zu beachten, dass bspw. Steuer- und Abgaben-Instrumente zu Mehreinnahmen bei den Kommunen führen, aber nicht unbedingt auch zu einem Zahlungseingang bei den (betroffenen) BürgerInnen führen müssen. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob die gegenüber den niedrigen direkten Individualzahlungen an BürgerInnen tendenziell höheren Einnahmen der Kommunen ausreichen, um einen signifikanten positiven Effekt auf die Akzeptanz der BürgerInnen auszuüben. Es ist davon auszugehen, dass zumindest die Mittelverwendung durch die Kommunen akzeptanzförderlich ausgestaltet werden sollte (vgl. die Ausführungen im Abschnitt 4.3.3).

4.3.2 Akzeptanzförderliche Höhe einer finanziellen Beteiligung

Die Frage, wie hoch eine finanzielle Beteiligung ausgestaltet werden soll, um tatsächlich die Akzeptanz für EE-Anlagen zu erhöhen bzw. den Widerstand gegen diese zu reduzieren, lässt sich derzeit noch nicht abschließend wissenschaftlich beantworten. Es gibt Hinweise aus der Verhaltensökonomik, dass eine zu geringe Zahlungshöhe die Akzeptanz sogar reduzieren kann (vgl. Frey und Oberholzer-Gee 1997). Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass eine Beteiligung vieler betroffener BürgerInnen durch niedrige Zahlungen nur mit einer geringen Akzeptanzsteigerung einhergehen oder sogar keinen bzw. einen negativen Effekt haben. Nur wenn die Zahlungen der EE-AnlagenbetreiberInnen entsprechend hoch sind und hierdurch auch den BürgerInnen eine ausrei-

⁹ Eine umfassende rechtliche Bewertung findet sich bei Wegner (2018). Die Jahresvorausschau 2019 des Bundesverfassungsgerichts zeigt auf, dass hier noch ein Verfahren anhängig ist.

chende Summe zukommt, könnte ein positiver Effekt auf die Akzeptanz entstehen. Dies würde allerdings wiederum die Effizienz der finanziellen Beteiligung in Frage stellen, da die Summe der individuellen Zahlungen prohibitiv hoch sein könnte. Auch könnten es BürgerInnen als nicht gerecht sehen, wenn eine Person, die deutlich näher an einer EE-Anlage wohnt und höhere Immissionen hinnehmen muss, die gleiche finanzielle Beteiligung erhält, wie eine weiter entfernt wohnende Person. Eine auf die exakten Immissionen festgelegte Höhe der finanziellen Beteiligung, wie bspw. in Dänemark, führt wiederum zu hohen Transaktionskosten und ist eher als Kompensation von konkreten negativen Beeinträchtigungen zu verstehen, die hier aber nicht untersucht werden.

Daher ist aus Sicht der Effizienz eines Beteiligungsinstrumentes eine finanzielle Beteiligung einer oder mehrerer lokaler Organisationen vorteilhaft. Hier bieten sich Gebietskörperschaften und insbesondere die Kommunen an. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Höhe der finanziellen Beteiligung und die Verwendung der Mittel von der lokalen Bevölkerung deutlich wahrgenommen werden kann und somit spürbare Effekte hat. Die exakte Höhe lässt sich wissenschaftlich nicht abschließend festlegen, auch da es sich nicht um eine Kompensation von schwer messbaren Beeinträchtigungen von Einzelpersonen handeln soll, sondern vielmehr um eine wirkungsvolle, aber in ihrer negativen Wirkung auf die betriebswirtschaftliche Situation der EE-AnlagenbetreiberInnen auch begrenzte finanzielle Beteiligung zur Erhöhung der Akzeptanz. Unabhängig von der Höhe der Zahlungen muss allerdings die Verwendung der kommunalen Mehreinnahmen sinnvoll, d.h. akzeptanzförderlich gestaltet werden, um eine Wirkung bei den BürgerInnen zu entfalten. Der folgende Abschnitt geht näher auf diesen Aspekt ein.

4.3.3 Zweckbindung der Mittelverwendung in Steuer- und Abgaben-Lösungen

Die Adressierung von Kommunen als Profiteure indirekter finanzieller Beteiligungsinstrumente kann als Lösung dienen, wenn eine direkte Beteiligung der BürgerInnen und/oder der Kommune nicht möglich ist oder wenn indirekte Individualzahlungen an (betroffene) BürgerInnen nicht gerecht ausgestaltet werden können, mit zu hohen Transaktionskosten einhergehen oder in ihrer Höhe zu gering ausfallen, um eine positive Wirkung auf die Akzeptanz zu entfalten (vgl. Lienhoop 2018, S. 103; Scherhauser et al. 2016, S. 5). Allerdings sollten die Mehreinnahmen der Kommunen sinnvoll, d.h. akzeptanzförderlich verwendet werden. Verschwinden die Mehreinnahmen im öffentlichen Haushalt zur Deckung von Ausgaben, die ohnehin anstehen, so ist von einer geringeren Akzeptanzwirkung auszugehen. Andererseits muss jede Kommune individuell entscheiden, welche Maßnahmen umgesetzt oder unterstützt werden sollen und wie die Akzeptanz vor Ort gefördert werden kann. Aus dieser Perspektive sollte der Spielraum zur Mittelverwendung nicht zu eng, aber mit Blick auf die zu erzielende Akzeptanzwirkung auch nicht zu weit gefasst werden. Die folgenden Abschnitte gehen den Fragen nach der rechtlichen Umsetzbarkeit einer Zweckbindung der Mittelverwendung sowie nach akzeptanzfördernden Maßnahmen und Entscheidungsprozessen nach.

4.3.3.1 Rechtliche Umsetzbarkeit einer Zweckbindung der Mittelverwendung

Ob bzw. inwieweit eine Zweckbindung zur Mittelverwendung für akzeptanzförderliche Maßnahmen möglich und ggf. sogar nötig ist, hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Beteiligungsinstrumentes ab.

Für aus **Steuer**zahlungen eingenommene Finanzmittel, die in den allgemeinen kommunalen Haushalt fließen und damit der regelmäßigen Haushaltsplanung unterliegen, scheidet eine (vorwegge-

nommene) Regelung der Zweckbindung aus. Bei der **Sonderabgabe** ist hingegen eine Zweckbindung sogar zwingend erforderlich, um die Verknüpfung zwischen der Finanzierungsverantwortlichkeit der zahlungsverpflichteten WEA-BetreiberInnen und der Ausgabe der Mittel herzustellen. Bei den anderen Instrumenten wird jeweils im Einzelfall zu prüfen sein, ob eine Zweckbindung grundsätzlich zulässig ist und welchen Inhalt diese haben kann.

Bei der Zweckbindung für akzeptanzsteigernde Maßnahmen können sich graduelle Unterschiede in Bezug auf den Umfang und die Verbindlichkeit der jeweiligen Klausel der Beteiligungsinstrumente ergeben: So können akzeptanzsteigernde Maßnahmen, für die aus dem finanziellen Beteiligungsinstrument generierten Mittel verwendet werden sollen, in einem abschließenden, umfassenden Maßnahmenkatalog aufgeführt werden. Alternativ können sie sich aber auch aus einer allgemeineren Regelung, konkretisiert durch Regelbeispiele, ergeben. Ebenso kann die Form einer Zweckbindungsregelung variieren, so dass sie einerseits etwa Bestandteil vertraglicher Regelungen zur finanziellen Beteiligung sein kann, andererseits aber bei gesetzlich verpflichtenden Abgaben direkt in die gesetzliche Abgabenregelung mit aufgenommen wird.

Eine wichtige Funktion, die eine Regelung zur zweckgebundenen Mittelverwendung erfüllen sollte, kann die zielgerichtete Weitergabe der finanziellen Mehreinnahmen der Länder durch Abgaben-Lösungen sein, sofern die Einnahmen aus den Abgaben bei den Ländern entstehen. Aufgrund der möglichen Ertragskompetenz der Länder bei der Außenbereichsabgabe kann dies dabei eine Rolle spielen. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Mittel von den Ländern an diejenigen Kommunen weitergereicht werden, in denen Akzeptanzprobleme bestehen oder erwartet werden. Auch wenn zugleich akzeptanzförderliche Maßnahmen auf Landesebene denkbar sind, so bestehen die Probleme auf lokaler Ebene bei den Kommunen und können auch auf dieser Ebene am effizientesten gelöst werden.

4.3.3.2 Akzeptanzförderliche Maßnahme und Entscheidungsprozesse zur Mittelverwendung

In der den GutachterInnen bekannten Fach-Literatur findet sich keine Definition akzeptanzförderlicher Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien. Es lassen sich aber grundlegende Empfehlungen aus der Literatur zu Akzeptanzfragen ableiten. Ein erstes Argument ist die Sichtbarkeit bzw. die Transparenz bezüglich der Mehreinnahmen der Kommune durch ein neues finanzielles Beteiligungsinstrument. Da die Zahlungen bei Steuern- und Abgaben-Lösungen und allen weiteren Instrumenten, die Kommunen als Zahlungsempfänger vorsehen, nicht an die betroffenen BürgerInnen fließen, kann eine akzeptanzsteigernde Wirkung nur erzielt werden, wenn den BürgerInnen die Mehreinnahmen der Kommune auch bewusst sind. Zu diesem Zweck können Kommunen die Mehreinnahmen öffentlich kommunizieren. Dazu eignet sich bspw. das Gemeindeblatt, in welchem Anlagengenehmigungen und Steuer- und Abgaben-Regelungen ggf. sowieso veröffentlicht werden. Informations- und Beteiligungsveranstaltungen, die im Rahmen des Planungs- und Genehmigungsprozesses von WEA durchgeführt werden, bieten gute Gelegenheiten, um interessierte BürgerInnen frühzeitig über finanzielle Vorteile für die Kommune zu informieren. Für einen breiten Informationsfluss können darüber hinaus weitere Kommunikationskanäle genutzt werden, wie bspw. Lokalmedien, Internetauftritte der Kommune oder sogar spezifische Broschüren oder andere Print-Produkte zur Information über die EE-Anlagen in der Region.

Die genannten Möglichkeiten zur transparenten Kommunikation der Mehreinnahmen der Kommunen müssen nicht immer getrennt von der nachgelagerten Verwendung der finanziellen Mittel genutzt werden. Vielmehr verspricht die Offenlegung der zielgerichteten Verwendung der Mittel eine größere Wirkung auf die Einstellung der lokalen Bevölkerung zu den EE-Anlagen, wenn die Bürge-

rInnen direkt erkennen können, ob die Mittelverwendung Vorteile für sie selbst oder für ihre Kommune generiert. Mit Blick auf die Identifikation der BürgerInnen mit ihrer Kommune und der sozialen Zusammenhänge insgesamt ist aber davon auszugehen, dass auch die Finanzierung von Maßnahmen für öffentliche Einrichtungen oder soziale Projekte eine Akzeptanzwirkung entfalten, sofern den BürgerInnen die EE-Anlagen als Quelle der finanziellen Mittel bewusst ist. Hier ist also im Rahmen der Maßnahmen-Entwicklung und –Umsetzung eine transparente Kommunikation notwendig. Sowohl im Falle einmaliger finanzieller Unterstützung in Form von Investitionen (bspw. dem Bau eines Spielplatzes oder einer anderen sozialen Einrichtung) als auch bei laufenden Finanzierungen (zumeist Personalmittel oder Unterhaltungskosten sozialer Einrichtungen) kann in der einfachsten Ausführung eine idealtypische „Bronzetafel“ die Quelle der finanziellen Mittel offenbaren.

Eine weitere Strategie zur Sicherstellung einer akzeptanzfördernden Wirkung der Mittelverwendung ist die Beteiligung der BürgerInnen an den Entscheidungsprozessen zur Mittelverwendung. Das geschieht bei Steuer- und Abgabenslösungen indirekt im Rahmen demokratischer Prozesse, wenn kommunale EntscheidungsträgerInnen gewählt werden. Allerdings dürfte die Verwendung vergleichsweise geringer kommunaler Mehreinnahmen von den EE-Anlagen nicht zu den relevantesten Kriterien der WählerInnen bei Kommunalwahlen gehören. Eine direktere Beteiligung am Entscheidungsprozess ist dennoch möglich. Dazu finden sich bereits in der bisherigen Praxis verschiedenste Ausgestaltungen in mehreren Kommunen Deutschlands.

Die Gemeinden Bidingen in Bayern und Neuenkirchen in Schleswig-Holstein haben bspw. Vereine gegründet, denen über verschiedene Wege Gelder von den EE-Anlagen zukommen. In Bidingen vergibt der „Energieverein Bidingen“ Einnahmen aus der Kapital-Beteiligung an einem BürgerInnen-Windrad auch an gemeinnützige Projekte, wie die Sanierung der Spielgeräte im Kindergarten (vgl. Ermisch et al. 2018, S. 40). Die betreibende Gesellschaft des Windparks in Neuenkirchen spendet jedes Jahr 1 Prozent der Einspeisevergütung an den „Bürgerverein Neuenkirchen e.V.“. Dieser fördert dann den Ausbau von lokaler Infrastruktur und kulturellem Angebot (vgl. Ermisch et al. 2018, S. 33).

Eine weitere Praxis ist mit Sponsoring-Verträgen gegeben, durch welche die Betreibergesellschaften und/oder GrundstückseigentümerInnen den betroffenen Gemeinden in privatwirtschaftlichen Verträgen Gelder zur Verfügung stellen. Einen solchen hat unter anderem die Gemeinde Altmärkische Höhe mit den EigentümerInnen des Windparks Gagel geschlossen. Darin ist eine jährliche Zahlung von 85.000 Euro an die Gemeinde vereinbart. Das Geld darf nicht für kommunale Pflichtausgaben verwendet, sondern soll für gemeinnützige Zwecke bereitgestellt werden. Vereine und private Initiativen können sich dann für eine Förderung aus diesem Etat bewerben (vgl. Franke 2016). Das gleiche Konzept beschert der Gemeinde Heldringen in Thüringen jedes Jahr Einnahmen in Höhe von ca. 30.000 Euro, welche vom Sozialausschuss des Gemeinderats in einem Bewerbungsprozess für lokale Vereine und Institutionen verteilt werden (vgl. Stadt An der Schmücke 2017).

In den Gemeinden Ihlow und Holtriem werden Gelder von den Betreibenden über eine Stiftung für gemeinnützige Zwecke in die Gemeinden eingebracht. Die „Windkraft Ihlow Stiftung“ vergibt Förderungen an lokale Vereine, die sich dafür mit Anträgen bewerben. Der Stiftungsrat entscheidet dann welche Anträge berücksichtigt werden (Gemeinde Ihlow 2017). Auch in der Samtgemeinde Holtriem fördert die „Windpark Norderland-Stiftung“ soziale Vorhaben in der Gemeinde, nachdem die BürgerInnenbeteiligung am Windpark Ochtersum zuvor gescheitert war (Burmann 2018).

Je nach Beteiligungsform haben die BürgerInnen vor Ort ein unterschiedliches Maß an Mitbestimmungsrecht über die Verwendung der bereitgestellten Mittel. Während bei einer Patenschaft nur

die von den betreibenden Gesellschaften ausgewählten Institutionen und Projekte gefördert werden, kann bei einem Sponsoring oft die betroffene Gemeinde selbst über die Mittelverwendung entscheiden. Da lokale Bedürfnisse durch einen großen Gestaltungsspielraum der Kommunen bei der Mittelverwendung besser adressiert werden können, kann dadurch Frustpotenzial vermieden werden (Agora Energiewende 2018, S. 37).

Bereits für die Planungs- und Genehmigungsprozesse von EE-Anlagen empfehlen sowohl PraxisakteurInnen als auch SozialforscherInnen eine möglichst frühzeitige und gerecht ausgestaltete Einbindung der lokalen Bevölkerung. Diese Beteiligungsprozesse sollen bereits der Akzeptanzsteigerung dienen (vgl. Setton 2019, S. 28f.; und Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) 2014, S. 14ff.). Die Einbindung der BürgerInnen und anderer AkteurInnen in den Entscheidungsprozess zur Verwendung der Mehreinnahmen der Kommune kann in diese Beteiligungsprozesse integriert werden oder nach deren Vorbild ausgestaltet werden, um auch hier eine möglichst hohe akzeptanzförderliche Wirkung zu erzielen.

4.4 Höhe und Ausgestaltung der Zahlung und Effekte für AnlagenbetreiberInnen und Kommunen

Ziel eines neuen Instrumentes zur Stärkung der finanziellen Beteiligung von Kommunen und ihrer BürgerInnen an den lokalen EE-Anlagen ist die Abschöpfung eines Teils der Umsätze bzw. der Gewinne des EE-Anlagenbetriebs, um damit die ökonomische Teilhabe der Region und ihrer AkteurInnen zu stärken. Diese Definition macht deutlich, dass dabei die EE-AnlagenbetreiberInnen belastet werden. Um eine signifikante Akzeptanzwirkung zu erzielen (vgl. Abschnitt 4.3) und zugleich die Belastung der AnlagenbetreiberInnen auf ein vertretbares Niveau zu begrenzen, werden in diesem Abschnitt die Höhe und die grundlegenden Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Zahlung von den EE-Anlagen an kommunale AkteurInnen diskutiert.

4.4.1 Einmalige und laufende Zahlungsweisen

Eine Zahlung der EE-AnlagenbetreiberInnen an die Kommune oder direkt an (betroffene) BürgerInnen kann grundsätzlich einmalig erfolgen oder jährlich über die Betriebsdauer der EE-Anlage oder einen anderen abgegrenzten Zeitraum.

Einmalige Zahlungen können bspw. zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der EE-Anlage erfolgen oder bereits vorher, bspw. wenn die Genehmigungen zur Errichtung und zum Betrieb der Anlage vorliegen und der Bau beschlossen ist. Dieser frühe Zeitpunkt ist zum einen geeignet, weil die Entscheidungsprozesse zur Mittelverwendung bei Zahlungen an Kommunen in die Planungs- und Beteiligungsprozesse integriert werden können (vgl. Abschnitt 4.3.3.2). Zum anderen deuten empirische Studien bei WEA darauf hin, dass Akzeptanzprobleme vor allem im Planungsprozess und vor der Inbetriebnahme auftreten und danach, also während des Anlagenbetriebs, geringer ausfallen. Vermutet wird ein höherer Widerstand aufgrund fehlender Erfahrungen mit EE-Anlagen und ein nach der Inbetriebnahme eintretender Gewöhnungseffekt.¹⁰ Eine tendenziell höhere einmalige

¹⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen von Devine-Wright (2005, S. 103f.) und die Erkenntnisse der Akzeptanzumfragen der AEE e.V. (2018), die den Schluss zulassen, dass Personen mit eigenen Erfahrungen zu EE-Anlagen im Wohnumfeld eine positivere Einstellung zu EE-Anlagen aufweisen.

Zahlung ermöglicht den Kommunen oder den BürgerInnen direkt, teurere einmalige Anschaffungen oder Investitionen zu finanzieren, für die sonst Kredite aufgenommen und abbezahlt sowie hinsichtlich der Zinszahlungen finanziert werden müssen. Weiterhin wird die dauerhafte finanzielle Belastung der EE-AnlagenbetreiberInnen in jedem Jahr der Betriebsdauer vermindert, wenn die Zielstellung der Beteiligung der Kommune oder der BürgerInnen mit einer einmaligen Zahlung zu Betriebsbeginn verfolgt wird. Dabei ist zu bedenken, dass die Zahlung frühzeitig vereinbart werden oder die Verpflichtung bspw. im Falle einer Steuer- oder Abgabenlösung bekannt sein sollte, damit die Zahlung in der betriebswirtschaftlichen Planung der InvestorInnen berücksichtigt werden kann. Wird die Zahlung zu spät vereinbart, kann die Wirtschaftlichkeit des Anlagenprojektes gefährdet werden. Wird der Zahlungszeitpunkt zu früh, also bspw. vor der Erteilung der notwendigen Genehmigungen festgelegt, so gehört die Zahlung bei Abbruch des Anlagenprojektes zu den versunkenen Kosten und erhöht somit das Investitionsrisiko.

Statt einmaligen Zahlungen können auch finanzielle Beteiligungsinstrumente mit **laufenden Zahlungen** über die Betriebsdauer der EE-Anlagen in bspw. jährlichem Rhythmus geschaffen werden. Dieses Vorgehen erlaubt den AnlagenbetreiberInnen die zusätzliche Belastung aus den jährlichen Erträgen zu finanzieren, anstatt das Investitionsrisiko mit einer einmaligen Zahlung zu erhöhen. Laufende Zahlungen ermöglichen es außerdem der Kommune oder den BürgerInnen, laufende Ausgaben zu decken. Kommunen könnten mit regelmäßigen Mehreinnahmen bspw. jährliche Personal- oder Unterhaltungskosten öffentlicher oder sozialer Einrichtungen decken, die sonst in ihrem Haushalt nicht finanziert werden können. BürgerInnen bzw. private Haushalte könnten mit jährlichen Zahlungen ihr jährliches Einkommen steigern. Laufende Zahlungen bieten zudem den Vorteil, dass der sich stetig verändernde Kreis der von den EE-Anlagen Betroffenen adressiert wird und nicht nur die Betroffenen zum Zeitpunkt einer einmaligen Zahlung profitieren (vgl. IKEM et al. 2018, S. 42). Allerdings wird die Bedeutung dieses Arguments je nach Verwendung der einmaligen Zahlung auch gemindert. Durch einmalige Zahlungen finanzierte Investitionen können auch über die Betriebsdauer der Windenergie-Anlagen hinweg Vorteile für eine breite Gruppe lokaler AkteurInnen bringen und zu einer positiveren Einstellung gegenüber den EE-Anlagen führen. Solch ein dauerhafter Effekt ist bspw. vorstellbar bei der Finanzierung von Anfangsinvestitionen in öffentliche oder soziale Einrichtungen, deren laufender Betrieb dann aus anderen Haushaltsmitteln finanziert wird.

Um die Vorteile beider Zahlungsvarianten zu nutzen, können sie auch kombiniert werden. Eine Einmalzahlung würde damit den Akzeptanzproblemen in der Planungs- und Bauphase begegnen und den Kommunen die Finanzierung umfangreicherer Investitionen ermöglichen. Daran anschließende laufende, jährliche Zahlungen können genutzt werden, um die Akzeptanzwirkung über die Anlagenlebensdauer hinweg zu erreichen und Kommunen können damit laufende Ausgaben akzeptanzfördernder Maßnahmen decken. Dabei ist allerdings zu beachten, dass damit nicht die Belastung der EE-AnlagenbetreiberInnen vervielfacht wird. Die Zahlungshöhen der einmaligen und laufenden Zahlungen sind also auf ein vertretbares Gesamtniveau abzustimmen.

4.4.2 Festlegung der Zahlungshöhe

Die Festlegung der Höhe bzw. entsprechender Berechnungsparameter hat sich maßgeblich an drei Kriterien zu orientieren. So muss die finanzielle Beteiligung hoch genug ausfallen, um positive Akzeptanzeffekte schaffen zu können. Zeitgleich sollte sie aber auch in einem angemessenen Verhältnis zur finanziellen Belastbarkeit der zahlenden AnlagenbetreiberInnen stehen. Schließlich sollten Einnahmen bzw. Kostenbelastungen, die sich durch die finanzielle Beteiligung ergeben, möglichst planbar ausgestaltet sein.

Die (Einmal- oder laufende) Zahlung kann pauschal ausgestaltet, oder deren Berechnung abhängig von verschiedenen Parametern sein. **Pauschale Zahlungen** pro Windenergie-Anlage führen zu gut planbaren Einnahmen auf Seiten der Kommunen oder BürgerInnen bzw. Kostenbelastungen für die AnlagenbetreiberInnen. Sie können allerdings auch Anlagen in Relation zu ihren verschiedenen Ertragsmöglichkeiten und negativen Akzeptanzeffekten bspw. aufgrund der Anlagengröße sehr ungleich belasten. Anschauliche Erkenntnisse dazu liefern die Beispielrechnungen im Abschnitt 4.4.3.

Bei einer **anlagenbezogenen Berechnung** der Zahlungshöhe stellt sich die Frage, welche Parameter dafür herangezogen werden können. Absolut feststellbare Parameter für eine Bestimmung der Zahlungshöhe können variable **technische Anlagen-Kennzahlen** sein wie die Anlagenleistung oder -höhe (bei Windenergie-Anlagen). Beide Berechnungsgrößen schaffen eine gute Planbarkeit der Einnahmen bzw. Kostenbelastungen. Die Tauglichkeit der Anlagenleistung als Berechnungsparameter ergibt sich insbesondere daraus, dass sie Einflussfaktor auf die Ertragspotenziale und die Investitionskosten ist, so dass höhere wirtschaftliche Potenziale und eine tendenziell höhere Belastung der AnwohnerInnen durch größere Anlagen auch eine stärkere Belastung rechtfertigen. Die Anlagenhöhe kann als Referenz für die negative Belastung regionaler AkteurInnen dienen und beeinflusst auch zum Teil die Investitionskosten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade Windenergie-Anlagen mit geringeren Standortgütern größere Naben- und Anlagenhöhen aufweisen, um den Windertrag zu steigern (vgl. Wallasch et al. 2018, S. 50, Tabelle 6). Diese Anlagen wären dabei also bei einer Berechnung (ausschließlich) anhand der Anlagenhöhe relativ stärker belastet.

Die Festlegung der Beteiligungshöhe könnte sich auch am **Anlagenerfolg** bemessen, also an den erzeugten Strommengen, den Umsatzerlösen aus der Stromvermarktung, dem Gewinn oder dem Unternehmenswert. Damit könnte insbesondere der Anreiz verstärkt werden, gerade die windhöflichen Standorte für den Zubau von WEA auszuweisen beziehungsweise zu akzeptieren. Allerdings dürfte die Ermittlung des Unternehmens- bzw. Projektwertes regelmäßig mit einem größeren Aufwand und damit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein. Daneben spricht gegen eine Bemessung der Zahlungshöhe an dem Unternehmensgewinn, dass dieser dem Einfluss der jeweiligen AnlagenbetreiberInnen unterliegt und damit der Anreiz zu Gewinnverschiebungen geschaffen werden würde (vgl. Abschnitt 5.6.2 zu Gewinnverschiebungen zur Einsparung bei der Gewerbesteuer). Schließlich stünde auch den Unternehmenserlösen als Berechnungsparameter entgegen, dass die akzeptanzrelevanten Beeinträchtigungen durch WEA zumindest nicht unmittelbar mit den Erlösen zusammenhängen. Stellvertretend für den jährlichen Anlagen-Ertrag im Betrieb bietet sich die erzeugte Strommenge als Bezugsgröße an. Damit würden ertragreichere Anlagen mit besseren Standortgütern absolut höher belastet und schwächere Standorte geringer. Allerdings besteht bei diesem Vorgehen eine Abhängigkeit von der Anlagenauslastung, bei Windenergie-Anlagen also vom jährlichen Winddargebot, das durchaus schwanken kann (vgl. Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) 2018).

Neben der Anlagenleistung oder -höhe und dem Anlagenerfolg könnten **negative externe Effekte** wie etwa Schattenwurf oder Lärm in die Berechnung der Beteiligungshöhe miteinbezogen werden. Die mit der konkreten Bemessung bzw. Bewertung dieser Effekte für die einzelne Windenergieanlage verbundenen Transaktionskosten stehen dem aber wohl entgegen.

Allgemein ist in der Ausgestaltung der Berechnungsparameter auch das EEG-Refinanzierungsregime insoweit zu berücksichtigen, dass die Verteilungseffekte des sogenannten Referenzertrags-

modells, das die Angleichung der Vergütungshöhe von WEA an unterschiedlichen Standortqualitäten vorsieht, nicht, beziehungsweise nicht in größerem Umfang, durch gegenläufige Berechnungskriterien der finanziellen Beteiligungshöhe konterkariert werden.

Unter Berücksichtigung der genannten Aspekte erscheint es zur Ausgestaltung eines idealen Beteiligungsinstrumentes sinnvoll, mehrere Parameter für die Berechnung der finanziellen Beteiligung heranzuziehen. So könnte vorrangig auf die Anlagenhöhe abgestellt werden, da diese Kennzahl mutmaßlich in Zusammenhang mit den negativen Akzeptanzeffekten der WEA stehen.¹¹ Um aber, auch mit Blick auf die gewünschten Effekte des Referenzertragsmodells, Anlagen an windschwächeren Standorten nicht relativ stärker zu belasten, bietet es sich an, die Generatorleistung der WEA als weiteres Berechnungskriterium mitaufzunehmen – zumal diese auch von der (erwarteten) Rotorgeschwindigkeit der Anlage abhängt und damit ebenfalls im Zusammenhang mit akzeptanzmindernden Effekten durch Lärm und Schattenwurf steht. Schließlich ließe sich für die Berechnung laufender Zahlungen auch die erzeugte Strommenge in den Berechnungsschlüssel mitaufnehmen, um so einen besonderen Ausgleich für die Nutzung ertragreicher und zuweilen exponierter Standorte zu schaffen.

Der folgende Abschnitt stellt die hier diskutierten Zahlungsformen in Beispielrechnungen für Windenergie-Anlagen anschaulich vor und geht dabei sowohl auf die Einnahmen-Potenziale der BürgerInnen als auch auf die betriebswirtschaftliche Belastung der WEA-BetreiberInnen ein.

4.4.3 Beispielrechnungen zur Belastung der EE-Anlagen und zu den Einnahmepotenzialen der Kommunen

4.4.3.1 Berechnungsgrundlagen und Varianten der Zahlungsformen

Die Berechnungen für die im folgenden vorgestellten Ergebnisse orientieren sich an der Methodik zur Ermittlung der Stromgestehungskosten von WEA in Wallasch et al. (2018, S. 48ff.). Zum Einsatz kommt die Kapitalwertmethode als bewährter Ansatz zur vergleichenden Investitionsbewertung. Die Ermittlung der Stromgestehungskosten wird entsprechend der Literaturvorlage nachvollzogen und als Grundlage für die Berechnung weiterer Kennzahlen verwendet. Die Berechnungen werden für verschiedene Standortgüten zwischen 60 % und 120 % vorgenommen. Anlagen mit Standortgüten über 120 % werden nicht betrachtet, da sie für den zukünftigen Ausbau von nur geringer Bedeutung sind (Wallasch et al. 2018, S. 52). Es ist weiterhin zu beachten, dass die folgenden Berechnungen aufgrund des jüngeren Veröffentlichungsdatums der zugrunde gelegten Anlagen Daten für Anlagen mit Inbetriebnahme ab 2017 gelten.

Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die technischen Rahmendaten, die zur Ermittlung der Stromgestehungskosten und der Kapitalwerte genutzt wurden. Die Rahmendaten für Bestandsanlagen stammen aus Falkenberg et al. (2014) und gelten für WEA die in den Jahren 2012 und 2013 in Betrieb genommen wurde. Die Daten werden in Tabelle 9.1 im Anhang aufgeführt.

¹¹ So wird die Anlagenhöhe als Referenz für die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen genutzt (vgl. Fachagentur Windenergie an Land 2016, S. 11). Sie ist außerdem ein Parameter für die Sichtbarkeit der Anlage, die einen relevanten Akzeptanzfaktor darstellt (vgl. bspw. die Metastudie der Fachagentur Windenergie an Land 2015b, S. 22).

Abb. 4.1 stellt die ermittelten, durchschnittlichen Stromgestehungskosten für die betrachteten Standortgüten dar. In der Praxis besteht eine große Bandbreite bezüglich der Investitionskosten und der Stromerträge als wichtigste Einflussgrößen auf die Stromgestehungskosten. Die hier vorgestellten Berechnungs-Ergebnisse sind also als reiner Durchschnittswert zu verstehen.

Abb. 4.2 zeigt die auf Basis der Kosten- und Ertragsdaten ermittelten Kapitalwerte je Standortgüte auf. Der Kapitalwert gehört zu den etablierten Bewertungsindikatoren der Wirtschaftlichkeit einer Investition und stellt den Saldo aller auf den Bewertungszeitpunkt abgezinnten Ausgaben und Einnahmen einer Investition dar. Es wird deutlich, dass sich die Kapitalwerte zwischen guten und schlechten Standort deutlich unterscheiden, aber durchweg positiv sind. Bei gegebenen EEG-Verergütungen übertreffen also die Einnahmen bzw. Erträge die Investitions- und Betriebskosten. Der Kapitalwert ist abhängig von den erreichbaren Energieerträgen, die bei besseren Standorten deutlich höher ausgeprägt sind. Mit der Kennzahl der Kapitalwerte wird im weiteren Verlauf die Wirtschaftlichkeit der Anlagen bewertet, sowie die Auswirkungen zusätzlicher finanzieller Verpflichtungen durch neue finanzielle Beteiligungsinstrumente auf die Wirtschaftlichkeitssituation.

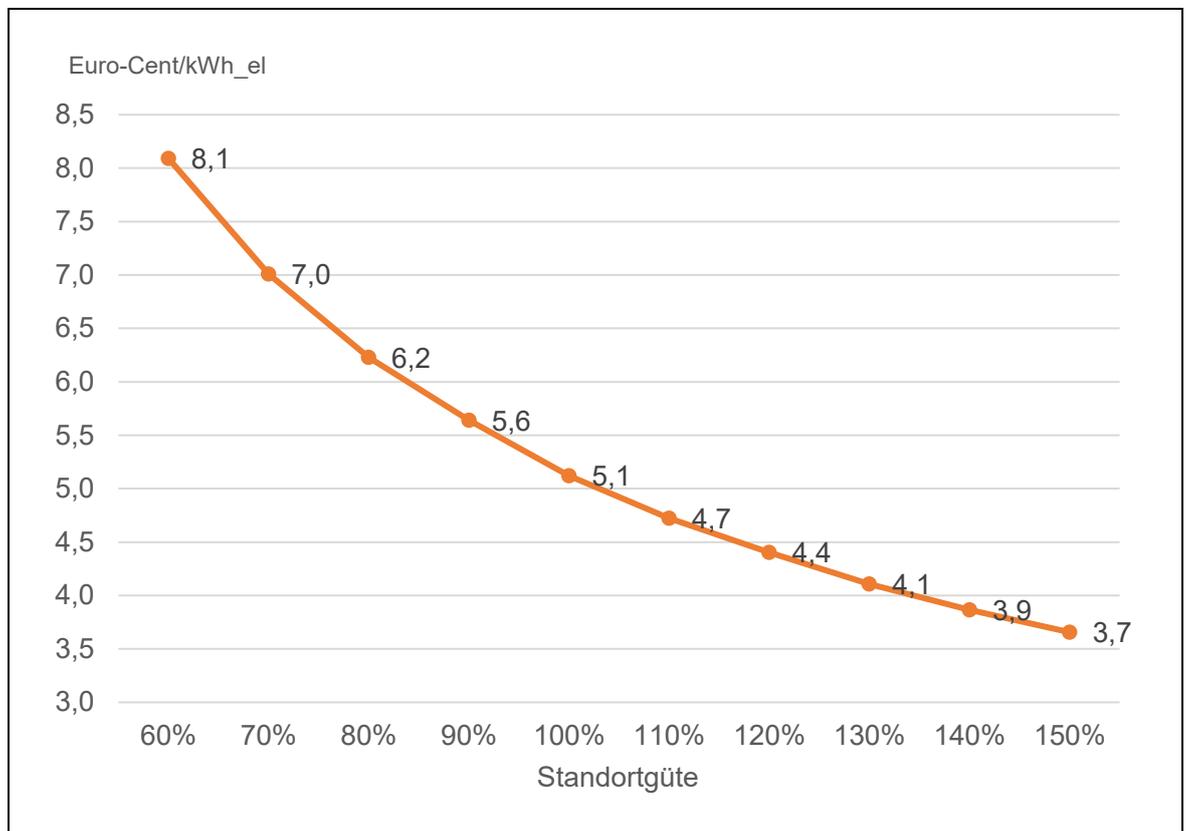


Abb. 4.1: Stromgestehungskosten von Windenergie-Anlagen nach Standortgüten

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

Tabelle 4.1: Technische Rahmendaten und Investitionskosten für Windenergieanlagen nach Standortgüten

Quelle: Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

Standortgüte (%)	60%	70%	80%	90%	100%	110%	120%	130%	140%	150%
Nennleistung (kW)	2.970	3.030	3.080	3.140	3.190	3.250	3.300	3.340	3.390	3.430
Nabenhöhe (m)	134	133	131	129	128	126	124	123	121	120
Rotordurchmesser (m)	115	114	114	113	112	111	111	110	109	109
Spezifische Flächenleistung (W/m ²)	285	294	304	313	323	333	342	352	361	371
Investitionskosten (Euro/kW)	1.540	1.520	1.510	1.500	1.480	1.470	1.460	1.440	1.430	1.420
Vollaststunden (h/a)	2.090	2.410	2.720	3.020	3.320	3.610	3.890	4.160	4.430	4.690
mittlere Betriebskosten 1. und 2. Dekade (Euro/kW)	48,9	51,2	53,4	55,6	57,8	59,8	61,9	63,8	65,7	67,6

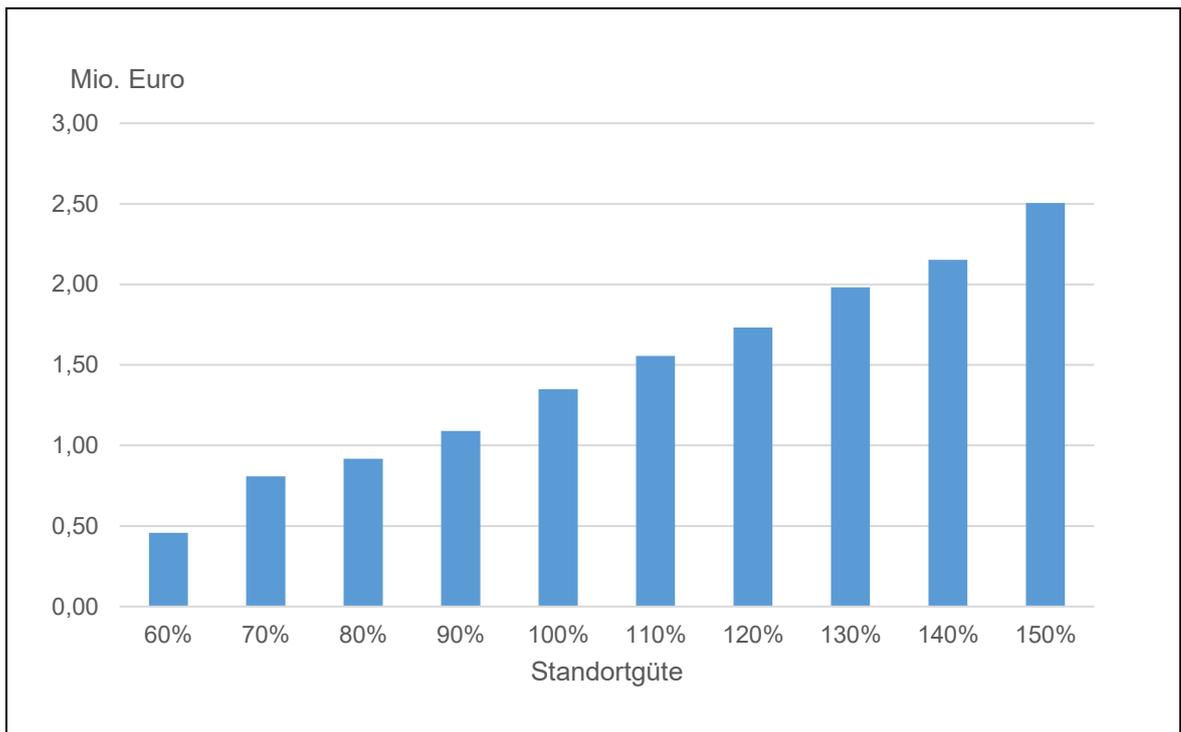


Abb. 4.2: Kapitalwerte von Windenergie-Anlagen nach Standortgüten (für Anlagen mit dem Inbetriebnahmejahr 2017)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

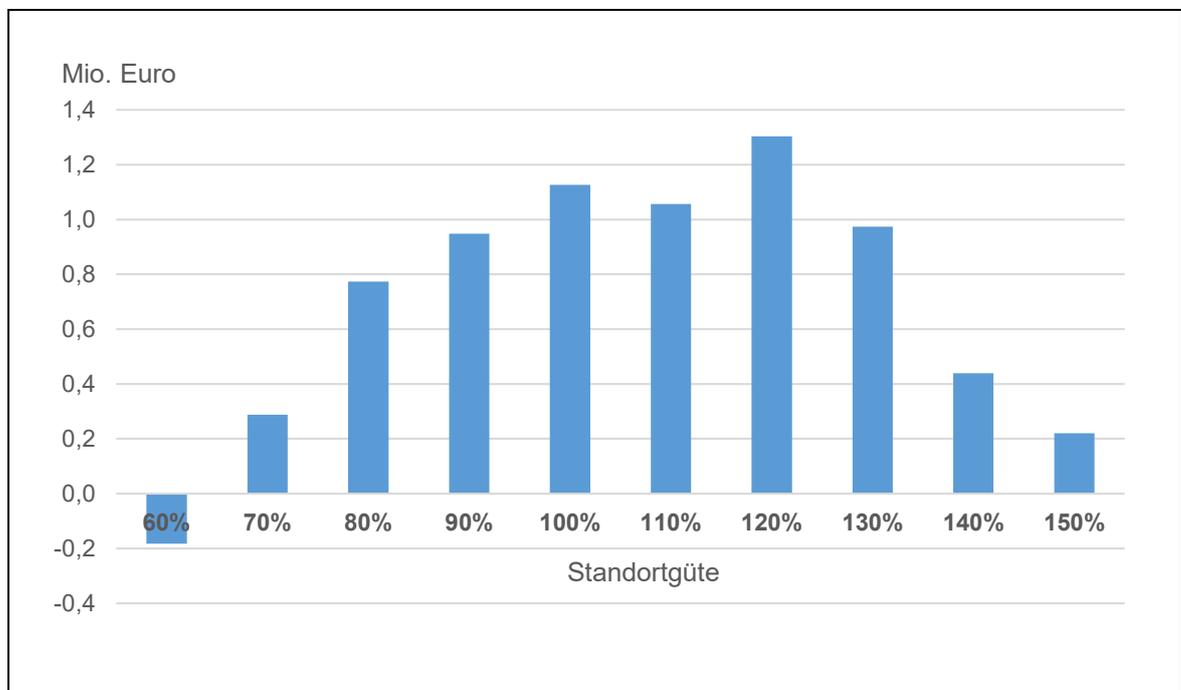


Abb. 4.3: Kapitalwerte von Windenergie-Anlagen nach Standortgüten (für Anlagen mit den Inbetriebnahmejahren 2012/2013)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Falkenberg et al (2014).

In Abb. 4.3 werden die Kapitalwerte für Bestandsanlagen aufgeführt. Es wird deutlich, dass die Berücksichtigung einer erhöhten Anfangsvergütung bei besseren Standortgütern für weniger Betriebsjahre gewährt wird. Dadurch weisen Anlagen mit höheren Standortgütern geringere Kapitalwerte auf als Anlagen mit mittleren Standortgütern (mit Ausnahme des höchsten Kapitalwerts bei Anlagen mit 120 %-Standorten).

Die in Kapitel 5 ausführlich bewerteten Beteiligungsinstrumente der Außenbereichsabgabe, der Sonderabgabe und des EEG-integrierten Mechanismus sind grundsätzlich beliebig ausgestaltbar bezüglich der anvisierten Zahlungshöhe je Anlage und der Bezugsgröße für die Festlegung der Zahlung. Die Beispielrechnungen beziehen sich daher nicht explizit auf diese weiter unten bewerteten Instrumente, sondern sind als Pauschalbeispiele für die unterschiedlichen Wirkungen einmaliger und laufender Zahlungen sowie von unterschiedlichen Bezugsgröße zur Festlegung der Zahlungshöhe zu verstehen.

Tabelle 4.3 gibt einen Überblick über die Zahlungsformen und Bezugsgrößen, die für die folgenden Beispielrechnungen zugrunde gelegt wurden. In Variante A wird eine laufende Zahlung in jedem Betriebsjahr unterstellt, deren Höhe sich am Stromertrag der jeweiligen Anlage orientiert. Beispielfähig wird die Zahlungshöhe mit 0,1 Euro-Cent/kWh Stromertrag bemessen. Variante B sieht dagegen eine jährliche pauschale Zahlung pro Anlage vor und orientiert sich in der Höhe an dem Gesetzesvorschlag in Brandenburg mit einer Zahlungshöhe von 10.000 Euro pro Anlage und Jahr. Variante B kombiniert einmalige und laufende Zahlungsformen, sowie mehrere Bezugsgrößen für die Bemessung der Zahlungshöhe. Die Wahl der Bezugsgrößen und der Zahlungshöhe entspricht der von IKEM et al. (2018, S. 79ff.) beispielhaft berechneten Sonderabgabe. Die einmalige Zahlung orientiert sich dabei an der Anlagenhöhe als Kennzahl für die negativen Auswirkungen der Windenergie-Anlagen und beträgt 100 Euro pro Meter Anlagenhöhe. Die jährliche laufende Zahlung orientiert sich zum Teil auch an der Anlagenhöhe (10 Euro pro Meter Anlagenhöhe). Zusätzlich werden aber die Anlagenleistung (6 Euro pro kW) und der Stromertrag (0,04 Euro-Cent pro kWh) als Bezugsgrößen herangezogen. Wie die folgenden Ergebnisse zeigen, erlaubt diese Kombination eine flexible Anpassung an WEA mit verschiedenen Standortgütern.

Um eine Angleichung der ermittelten Zahlungshöhen bzw. der betriebswirtschaftlichen Belastung über die verschiedenen Standortgütern zu erreichen, werden die Belastungen in Variante A für Standortgütern unter 100 % mit dem vollen Korrekturfaktor der EEG-Vergütung nach §36h Abs. 1 EEG 2017 nach oben korrigiert. Hintergrund dieser Korrektur ist, dass bei einer Orientierung der Zahlungen am Stromertrag schlechte Windstandorte deutlich geringere Zahlungen erhalten als gute Standorte. Die Belastung der AnwohnerInnen ist jedoch unabhängig vom Stromertrag zusehen, so dass mit dem Korrekturfaktor sichergestellt wird, dass die Zahlungen an Standortkommunen bei niedrigen Standortgütern im Vergleich zu guten Standorten eine angemessene Höhe erreichen. Da mit diesem Korrekturfaktoren auch die EEG-Vergütung für schlechtere Standorte erhöht wird, um den geringeren Stromertrag auszugleichen, erzielen die Anlagen über alle Standortgütern hinweg ähnlich hohe Umsätze und leisten in dieser Variante A der Beteiligung von Kommunen eine ähnlich hohe absolute Zahlung. Im Ergebnis ist daher der Anteil der Kommunal-Zahlungen an den Umsätzen der jeweiligen Anlage bei allen Standortgütern gleich hoch. Tabelle 4.2 gibt einen Überblick über die angewandten Korrekturfaktoren sowie über die sich daraus ergebenden Zahlungshöhen und die Anteile dieser Zahlungshöhe an den WEA-Umsätzen.

Tabelle 4.2: Zahlungssätze und Zahlungshöhen unter Einbezug der EEG-Korrekturfaktoren nach Standortgütern

Quelle: eigene Berechnungen, technische Rahmendaten: Wallasch et al. (2018).

Standortgüte	60%	70%	80%	90%	100%	110%	120%
installierte Nennleistung (kW)	2.970	3.030	3.080	3.140	3.190	3.250	3.300
Volllaststunden (h/a)	2.090	2.410	2.720	3.020	3.320	3.610	3.890
Stromertrag (kWh/a)	6.207.300	7.302.300	8.377.600	9.482.800	10.590.800	11.732.500	12.837.000
EEG-Korrekturfaktoren §36 h (1) EEG 2017	1,42*	1,29	1,16	1,07	1	0,94	0,89
Zahlungssatz inkl. Korrekturfaktoren (€-Cent/kWh)	0,170**	0,258	0,232	0,214	0,2	0,188	0,178
jährliche Zahlungen bzw. jährliche kommunale Einnahmen / WEA (Euro)	10.577	18.840	19.436	20.293	21.182	22.057	22.850
Anteil an jährlichen EEG-Einnahmen der WEA	2,0%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%

*gleicher absoluter Abstand zu 70%-Standort, wie zwischen 70%- und 80%-Standort

**zusätzlich um 40% verringert, da sehr schlechte Wirtschaftlichkeitssituation bei 60%-Standorten

Bei Variante B sind die Zahlungen an die Kommunen unabhängig vom Windertrag, die AnlagenbetreiberInnen werden jedoch an schlechten Standorten vergleichsweise hoch belastet. Angesichts der Ausbauziele für die Windenergie und der zunehmenden Ausschöpfung der Windpotenziale mit hoher Standortgüte, ist eine solch hohe Belastung schlechter Standorte nicht wünschenswert, da diese den weiteren Windenergieausbau hemmen könnte. Aus diesem Grund wird die relativ hohe Belastung für schlechtere Standorte gemindert, indem der Kehrwert des Korrekturfaktors nach §36h Abs. 1 EEG 2017 als Gewichtung der Zahlungshöhe genutzt wird. Diese Umkehrung der Gewichtung wird allerdings ein wenig abgeschwächt, indem diesem Gewichtungsfaktor nochmals 30 % der Differenz des ursprünglichen standortabhängigen Korrekturfaktors zum Korrekturfaktor des 100 %-Standortes (=1,0) aufgeschlagen werden.

Zusätzlich tragen in den beiden Varianten A und B die WEA mit einer Standortgüte von 60 % nur 60 % der ermittelten Zahlungshöhe, da die Wirtschaftlichkeit dieser Standorte bereits ohne zusätzliche Belastung sehr unvorteilhaft ausfällt. Eine zusätzliche Belastung sollte hier möglichst geringgehalten werden, um den Ausbau der Windenergie an diesen Standorten nicht zum Erliegen zu bringen.

Tabelle 4.3: Einmalige und laufende Zahlungsformen und verschiedene Bezugsgrößen für die Zahlungshöhe

Quelle: eigene Darstellung und IKEM et al. (2018, S. 79ff.).

Variante	Bezugsgröße	Zahlungszeitpunkt	Zahlungshöhe
A	Stromertrag (kWh)	laufend (jährlich)	0,1 Euro-Cent/kWh
B	Anlagenanzahl	laufend (jährlich)	10.000 Euro/Jahr*Anlage
C	Anlagenhöhe / Anlagenleistung / Stromertrag (IKEM-Sonderabgabe)	einmalig + laufend (jährlich)	Einmalig: 100 Euro/m Anlagenhöhe laufend: 10 Euro/m Anlagenhöhe + 6 Euro/kW Anlagenleistung + 0,04 Euro-Cent/kWh Stromertrag

Für die Bewertung der oben vorgestellten Varianten wird zuerst die **erzielbare Zahlungshöhe** als Vorteil für die Kommunen ermittelt. Dabei werden die Aspekte der absoluten Zahlungshöhe und der Planbarkeit der Einnahmen bewertet. Die absolute Zahlungshöhe ist von Bedeutung, da nur Mehreinnahmen in signifikanter Höhe die Möglichkeit bieten, damit auch akzeptanzförderliche Maßnahmen umzusetzen. Für die Finanzierung laufender akzeptanzförderlicher Maßnahmen ist außerdem die Planbarkeit der Einnahmen relevant. Dabei sind ertragsabhängige Zahlungen aufgrund schwankender Winderträge weniger gut planbar, so dass auch die Einnahmen für die Kommune oder die BürgerInnen nicht in jedem Jahr gleich hoch ausfallen und auch nicht vorab genau bestimmt werden können.

Weiterhin wird die **betriebswirtschaftliche Belastung** der WEA-BetreiberInnen bewertet. Hier werden auch die ermittelten potenziellen Zahlungshöhen zugrunde gelegt und in die Ermittlung der

Kapitalwerte als betriebswirtschaftlicher Bewertungskennzahl integriert. Zudem wird die ermittelte Zahlungshöhe in Bezug zur Ertragskraft einer Windenergie-Anlage gesetzt. Höhere Zahlungen sind dabei belastender und können den wirtschaftlichen Betrieb ab gewissen Höhen gefährden. Aufgrund der unterschiedlichen Ertragspotenziale verschiedener Standortgüten der WEA fallen diese relativen Belastungen aber sehr unterschiedlich aus.

4.4.3.2 Erzielbare Zahlungshöhe verschiedener Beteiligungsvarianten

Abb. 4.4 stellt die auf diese Weise ermittelten Zahlungshöhen für die verschiedenen Zahlungsvarianten und differenziert nach Standortgüten dar. Es wird deutlich, dass in allen drei Varianten bessere Standorte mit höheren Energieerträgen vergleichsweise höhere Zahlungen generieren und Anlagen mit 60 %-Standorten aufgrund der Sonderbehandlung deutlich geringere. Aus Sicht der Kommunen bzw. der BürgerInnen, denen diese Zahlungen zufließen, sind also auch höhere zusätzliche Einnahmen zu erwarten, je besser die Standortgüte der Windenergie-Anlagen in ihrer Region sind. Es fällt weiterhin auf, dass die jährlichen Zahlungen bei der Variante der Sonderabgabe über alle Standortgüten hinweg auf einem deutlich geringeren Niveau ausfallen. Dies ist dadurch begründet, dass die Sonderabgabe zusätzlich zu den laufenden Zahlungen eine einmalige Zahlung zum Beginn der Betriebsdauer vorsieht. Insgesamt sind aber alle drei Varianten der Zahlungsformen geeignet, um in ihrer oben vorgestellten Ausprägung laufende Zahlungen in Höhe von ca. 10.000 Euro pro Jahr zu generieren.

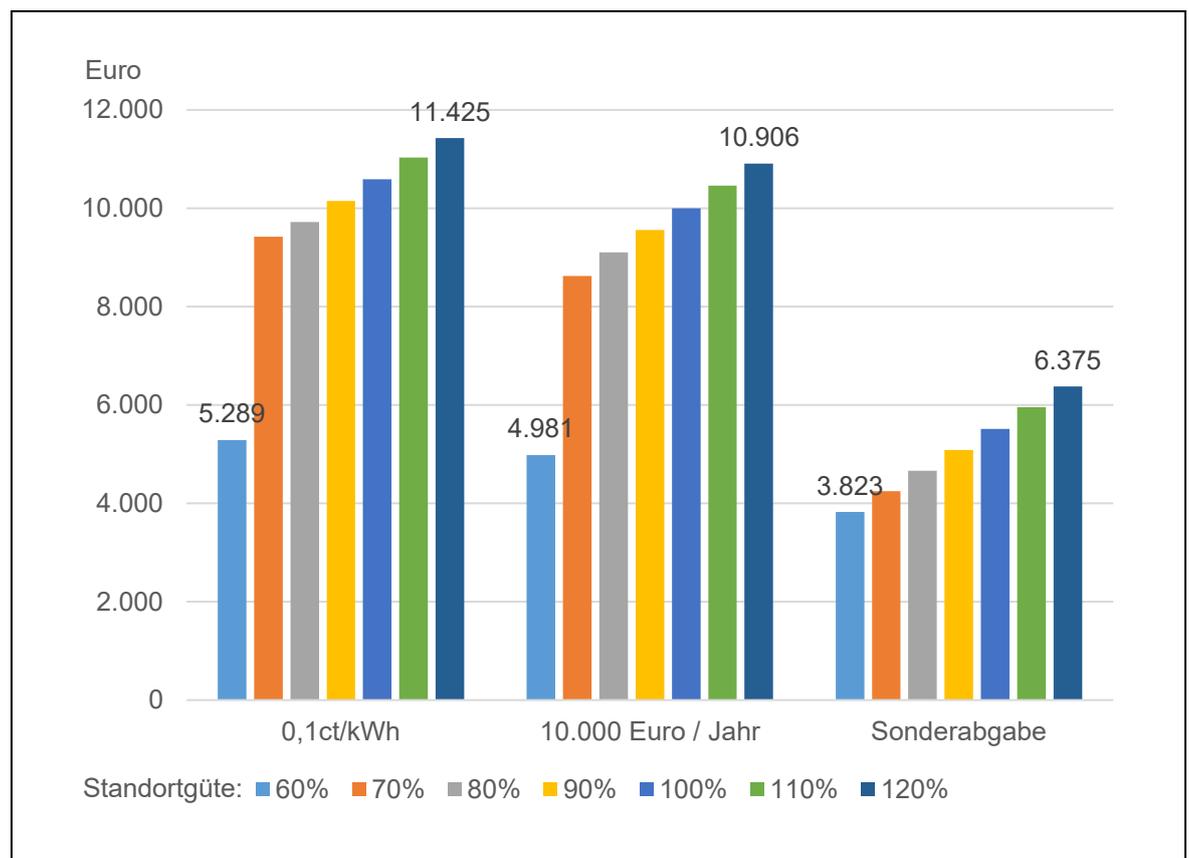


Abb. 4.4: jährliche Zahlungen der Windenergie-Anlagen nach Standortgüten

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

Abb. 4.5 stellt die über die Lebensdauer der Windenergie-Anlagen aufsummierten und abdiskontierten Zahlungen dar. Hier ist eine ähnliche steigende Tendenz bei besseren Standortgütern zu erkennen, sowie die deutlich geringeren Zahlungen der 60 %-Standorte. Die Sonderabgabe weist im Vergleich zu den anderen Zahlungsveraltern zumindest bei den 60 %-Standorten die höchste Zahlungssumme auf. Bei den besseren Standortgütern liegen die Zahlungen jedoch immer unter den anderen Varianten, allerdings aufgrund der hohen Einmalzahlungen mit einem geringen Abstand als bei den jährlichen Zahlungen in Abb. 4.4. Über eine Betriebsdauer von 20 Jahren können Kommunen oder die (beteiligten) BürgerInnen so Mehreinnahmen in Höhe von ca. 120.000 Euro bis ca. 150.000 Euro erreichen, außer bei Windenergie-Anlagen mit einer Standortgüte von weniger als 70 %. Es ist zu beachten, dass diese ermittelten Zahlungshöhen für einzelne Windenergie-Anlagen mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen gelten. Die Einnahme-Potenziale für Kommunen oder

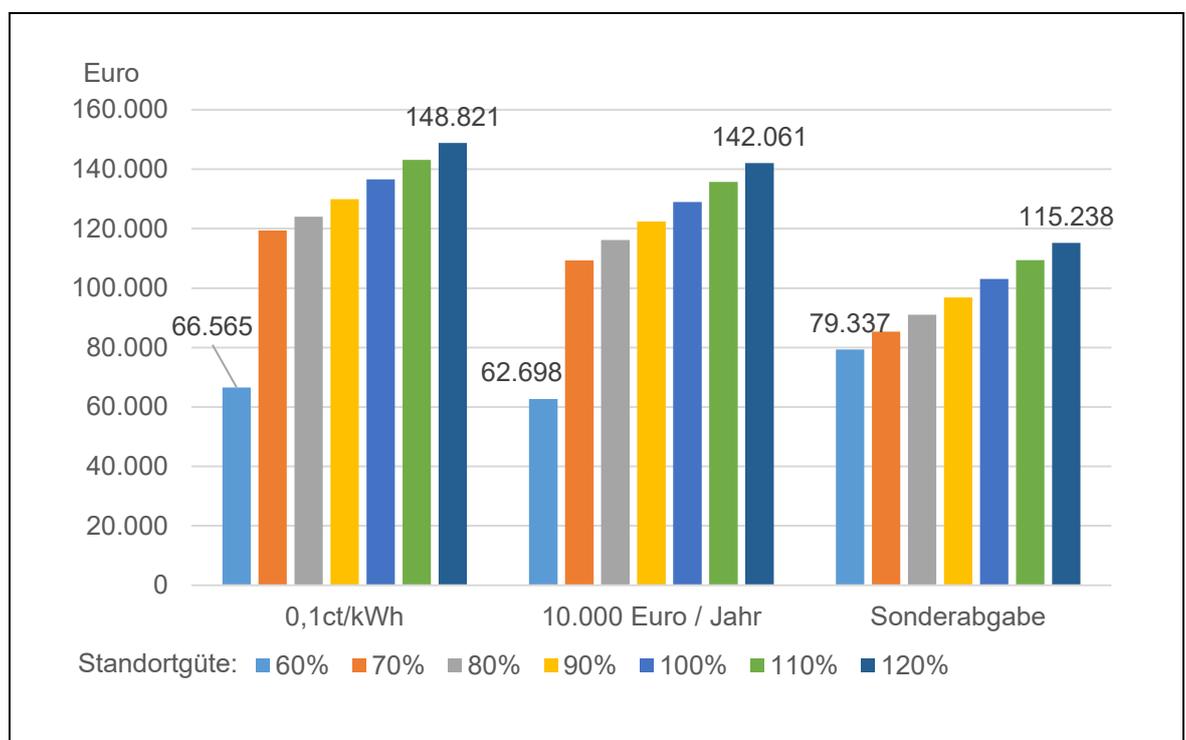


Abb. 4.5: Summe der Zahlungen über die Betriebsdauer der Windenergie-Anlagen nach Standortgütern

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

BürgerInnen vervielfacht sich entsprechend, wenn mehrere Anlagen im Gemeindegebiet oder im Einzugsgebiet des Beteiligungsinstrumentes betrieben werden.

Um diese Zahlungshöhen einzuordnen, wird ein Abgleich mit der durchschnittlichen Steuerkraft deutscher Gemeinden vorgenommen. Es wird also unterstellt, dass die ermittelten Zahlungen als Steuer- oder Abgabeneinnahmen den Kommunen zufließen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2018) liegt die Steuerkraft bei sehr kleinen Gemeinden mit 500 Einwohnern bei ca. 300.000 Euro pro Jahr und großen Gemeinden mit ca. 75.000 Einwohnern bei ca. 69 Mio. Euro pro

Jahr.¹² Tabelle 4.4 zeigt beispielhaft die Steuerkraft verschiedener Gemeinde-Größenklassen auf, sowie die Signifikanz einer zusätzlichen Einnahme von 10.000 Euro gemessen als Anteil an der Steuerkraft. Die Ergebnisse machen deutlich, dass in Gemeinden mit wenigen tausend EinwohnerInnen eine gewisse Bedeutsamkeit für Mehreinnahmen in Höhe von 10.000 Euro vorliegt. Kleine ländliche Gemeinden mit unter 1.000 Einwohnern können ihre Einnahmen gar um mehrere Prozentpunkte steigern. Gerade ländliche, dünn besiedelte Regionen mit hohen Ausbaupotenzialen für die Windenergie würden also von zusätzlichen Einnahmen signifikant profitieren. Je größer die Regionen, desto höher ihre Steuerkraft und desto geringer die Bedeutung für Mehreinnahmen in Höhe von 10.000 Euro. Hierbei ist ebenfalls zu bedenken, dass die so ermittelte Signifikanz der Mehreinnahmen für eine einzelne Windenergie-Anlage berechnet wurde. Werden im Gemeindegebiet mehrere Anlagen betrieben, so vervielfacht sich auch die Bedeutung der Zahlungshöhe für die Kommunen.

Tabelle 4.4: Steuerkraft deutscher Kommunen und Signifikanz einer zusätzlichen Einnahme in Höhe von 10.000 Euro nach Einwohnerzahl der Kommunen

Quelle: eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (2018).

Gemeindegrößenklasse: Gemeinden mit bis ... bis unter ... Ein- wohnern	Einwohner-Zahl (Bsp.)	Steuerkraft (Euro/a)	Anteil von 10.000 Euro an Steuerkraft
Kreisfreie Städte			
20.000 - 50.000	35.000	33.561.979	0,03%
50.000 - 100.000	75.000	65.242.299	0,02%
100.000 - 200.000	150.000	140.827.770	0,01%
200.000 - 500.000	350.000	305.178.893	0,00%
Kreisangehörige Gemeinden			
unter 1.000	500	297.929	3,36%
1.000 – 3.000	1.500	1.081.994	0,92%
3.000 – 5.000	4.000	3.262.655	0,31%
5.000 - 10.000	7.500	6.264.067	0,16%
10.000 - 20.000	15.000	13.811.456	0,07%
20.000 - 50.000	35.000	32.484.178	0,03%
50.000 - 100.000	75.000	68.785.765	0,01%

¹² Dabei ist zu beachten, dass Steuereinnahmen bzw. die Netto-Größe der Steuerkraft nicht die einzigen Einnahmequellen für Kommunen sind. Gebühren und Beiträge, sowie Finanzzuweisungen haben eine ähnlich hohe Bedeutung für die kommunalen Finanzen (vgl. Schwarting 2018, S. 1ff.).

4.4.3.3 Betriebswirtschaftliche Belastung der Windenergie-Anlagen

Die ermittelten Zahlungshöhen je Zahlungsvariante werden in die Berechnung der Kapitalwerte integriert und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeitssituation dargestellt. Abb. 4.6 gibt einen ersten Überblick zur wirtschaftlichen Belastung der WEA durch die drei oben vorgestellten Varianten der Zahlungsformen und Bezugsgrößen, indem die ermittelten Zahlungshöhen auf die Stromerlöse der Windenergie-Anlagen bezogen werden. Es wird deutlich, dass die festgelegten Bezugsgrößen und Zahlungshöhen, sowie die Anwendung der Korrekturfaktoren grundsätzlich eine nahezu gleiche Belastung aller Standortgüten gemessen an den Erträgen erlauben. Die Variante A mit dem Bezug der Zahlungshöhe zum Stromertrag und Variante B mit der Pauschalzahlung pro Anlage weisen zudem eine relativ geringere Belastung für die schlechteren 60 %-Standorte auf. Die Sonderabgabe weist gegenüber den anderen beiden Varianten geringere Belastungen gemessen am Stromertrag auf. Das ist vor allem durch den höheren Anteil der einmaligen Zahlung ohne Bezug zum Stromertrag und das geringere Niveau der laufenden Zahlungen bedingt. Grundsätzlich lassen sich in allen drei Varianten die Zahlungshöhe beliebig ausgestalten, so dass auch die Belastung der Windenergie-Anlagen gezielt begrenzt werden kann. Dabei kann die Sonderabgabe aufgrund der mehrteiligen Zahlungsausgestaltung ohne besondere Korrekturfaktoren bezüglich der Höhe der gesamten Zahlungen als auch bezüglich der Verteilung der Belastung unter den verschiedenen Standortgüten ausgestaltet werden. Die Kombination aus statischen Bezugsgrößen, wie der Anlagenhöhe und -Leistung und jährlich variablen und an die Ertragskraft angelehnte Bezugsgrößen bringt diese Flexibilität bei gleichzeitig geringer Komplexität mit sich.

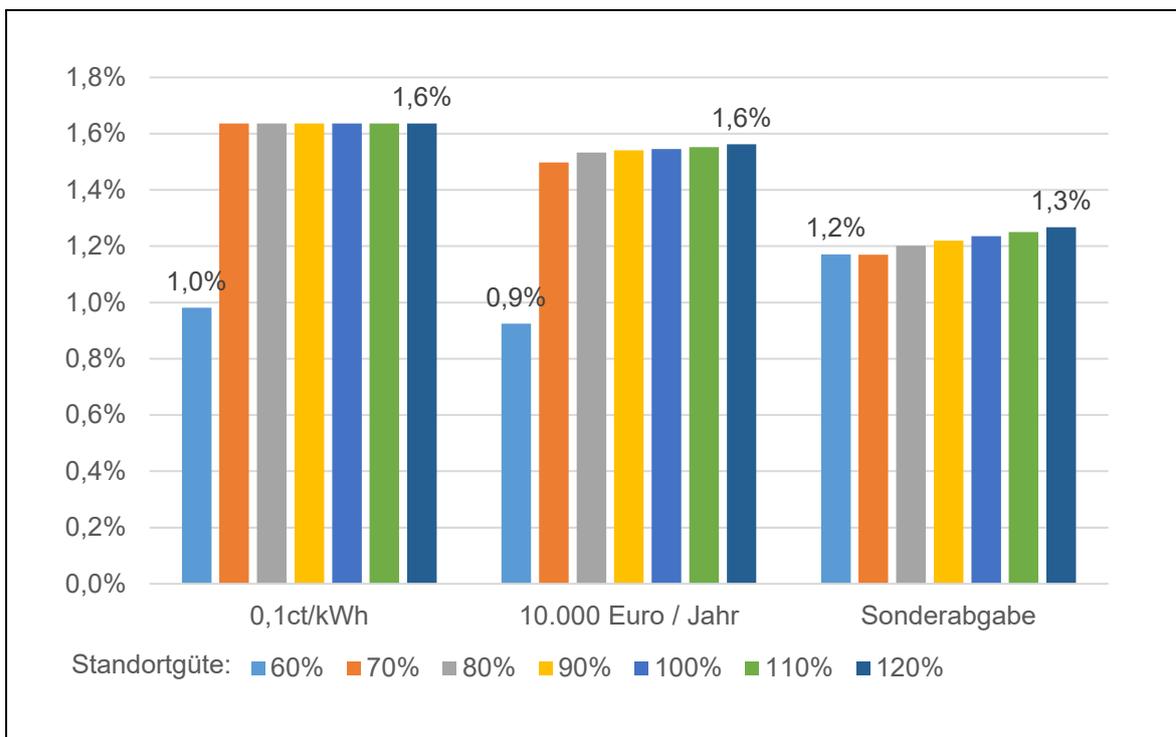


Abb. 4.6: prozentuale Anteile der zusätzlichen Zahlungen an den Stromerlösen der Windenergie-Anlagen

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

Zuletzt werden die ermittelten Zahlungen der einzelnen Varianten einer finanziellen Beteiligung in die Berechnung des Kapitalwerts als zentraler betriebswirtschaftlicher Kennzahl integriert. Abb. 4.7 zeigt die prozentualen Veränderungen des Kapitalwerts nach Standortgütern und nach Beteiligungsvarianten differenziert auf. Da der Kapitalwert bei besseren Standortgütern bereits ohne die zusätzliche Belastung höher war (vgl. Abb. 4.2), ergeben sich geringere prozentuale Auswirkungen der zusätzlichen Zahlungen auf den Kapitalwert, trotz höherer, absoluter Zahlungen bei besseren Standortgütern (vgl. Abb. 4.5). Trotz der geringeren absoluten Zahlungshöhen bei 60 %-Standorten fallen auch hier die relativen Belastungen bei allen Varianten mit am höchsten aus. Besonders bei der Sonderabgabe ist der Abstand zur nächstbesseren Standortgüte sehr hoch, da hier keine gesonderte Korrektur der Belastung nach Standortgütern vorgenommen wurde. Das durchschnittliche Niveau der Belastung mit einem um ca. 10 % verringerten Kapitalwert ist bei allen Varianten als moderat und verträglich zu bezeichnen, geben die teilweise sehr hohen Kapitalwerte doch eine Wirtschaftlichkeit deutlich über der in den Berechnungen unterstellten Eigenkapitalrendite von 8 % an. Diese Einschätzung dürfte jedoch in Einzelfällen unterschiedlich ausfallen. Zudem dürften VertreterInnen der EE-Branche eine geringere Akzeptanz gegenüber zusätzlichen finanziellen Belastungen von AnlagenbetreiberInnen aufweisen. Eine zu hohe Belastung birgt daher ggf. Risiken, Widerstände auszulösen.

Zusammengefasst sind sowohl pauschale Zahlungsformen als auch Zahlungen mit Bezugsgrößen wie der Ertragskraft oder technischer Parameter (Anlagenhöhe oder -Leistung) geeignet, um über alle relevanten Standortgütern hinweg gleichmäßige und hinnehmbare Belastungen der Windenergie-Anlagen zu gewährleisten und zugleich zusätzliche Einnahmen für Kommunen oder BürgerInnen in relevanter Höhe zu generieren. Um Windenergie-Anlagen mit schlechteren Standortgütern nicht übermäßig zu belasten sind allerdings ausgleichende Maßnahmen in der Berechnung der Zahlungshöhe vorzunehmen. Die Sonderabgabe bietet diese Flexibilität bereits aufgrund ihrer komplexeren Ausgestaltung.

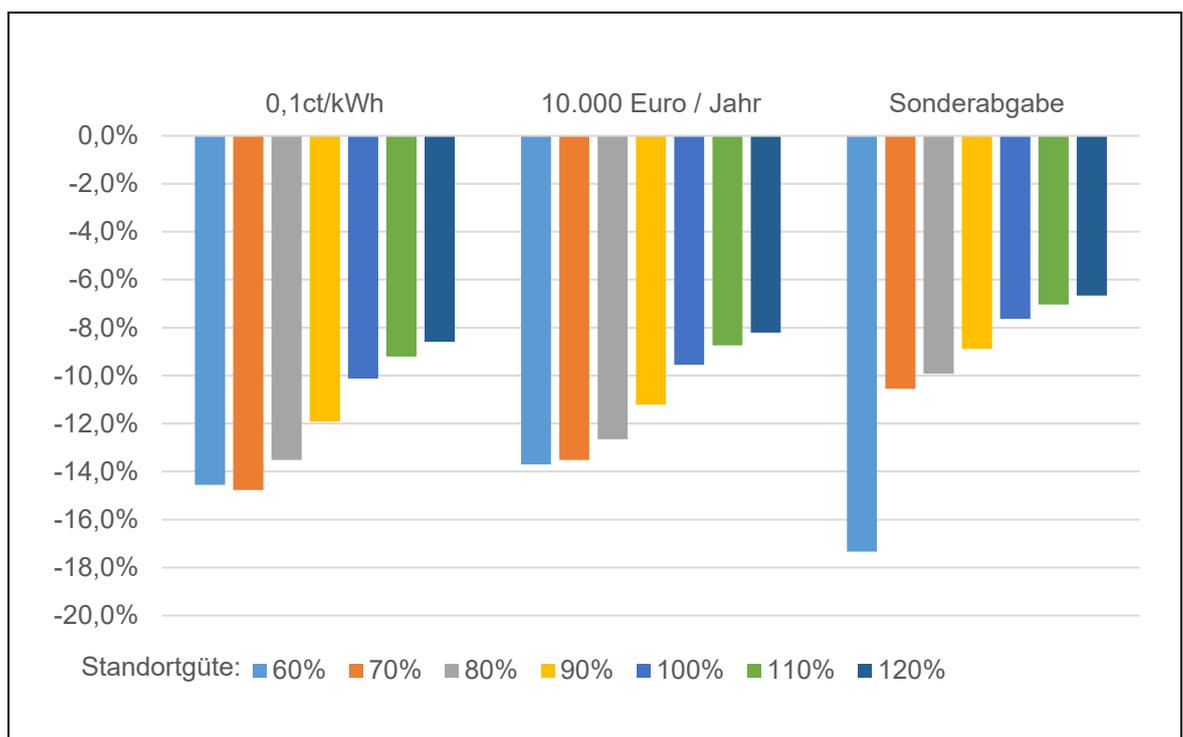


Abb. 4.7: prozentuale Veränderung des Kapitalwerts nach Standortgütern

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Wallasch et al. (2018, S. 48ff.).

4.4.3.4 Ergebnisse für Bestandsanlagen

Da die für die in den vorgehenden Abschnitten vorgenommenen Berechnungen auf aktuellsten Kostendaten basieren, gelten die Ergebnisse nur für WEA, die ab 2017 in Betrieb genommen wurden und bedingt auch für WEA, die zukünftig in Betrieb genommen werden und ähnliche Kosten- und Ertragsstrukturen aufweisen. Ältere WEA weisen teilweise erhebliche Abweichungen in ihren Kosten- und Ertragsstrukturen auf (vgl. Tabelle 4.1 und Tabelle 9.1). Daher wurden für Bestandsanlagen gesonderte Berechnungen vorgenommen, deren Ergebnisse hier präsentiert werden. Ausgewählt wurden Anlagentypen mit den Inbetriebnahmejahren 2012 und 2013, die in Falkenberg et al. (2014) zugrunde gelegt wurden. Um die grundlegend anderen Förderbedingungen der Bestandsanlagen zu verdeutlichen werden für die einzelnen Standortgüten andere Korrekturfaktoren angewandt als bei den Neuanlagen. So wird für die ertragsabhängige Zahlung der Variante A die EEG-Vergütung (in 2013) der jeweiligen Standortgüte ins Verhältnis zur EEG-Vergütung des 100 %-Standortes gesetzt. Entsprechend erhalten die schwächeren Standorte einen höheren Korrekturfaktor > 1 und die besseren Standorte einen geringeren Korrekturfaktor < 1, da letztere nur für wenige Jahre von der hohen Anfangsvergütung profitieren. Entsprechend fallen die jährlichen Zahlungen für die Variante A in Abb. 4.8 beim 100 %-Standort am höchsten aus und bei schwächeren und stärkeren Standorten geringer.

Für die Variante B der Pauschalzahlung in Höhe von 10.000 Euro pro Jahr wurde der Kehrwert dieses Korrekturfaktors genutzt, um die besseren Standorte höher zu belasten. So ergibt sich ein

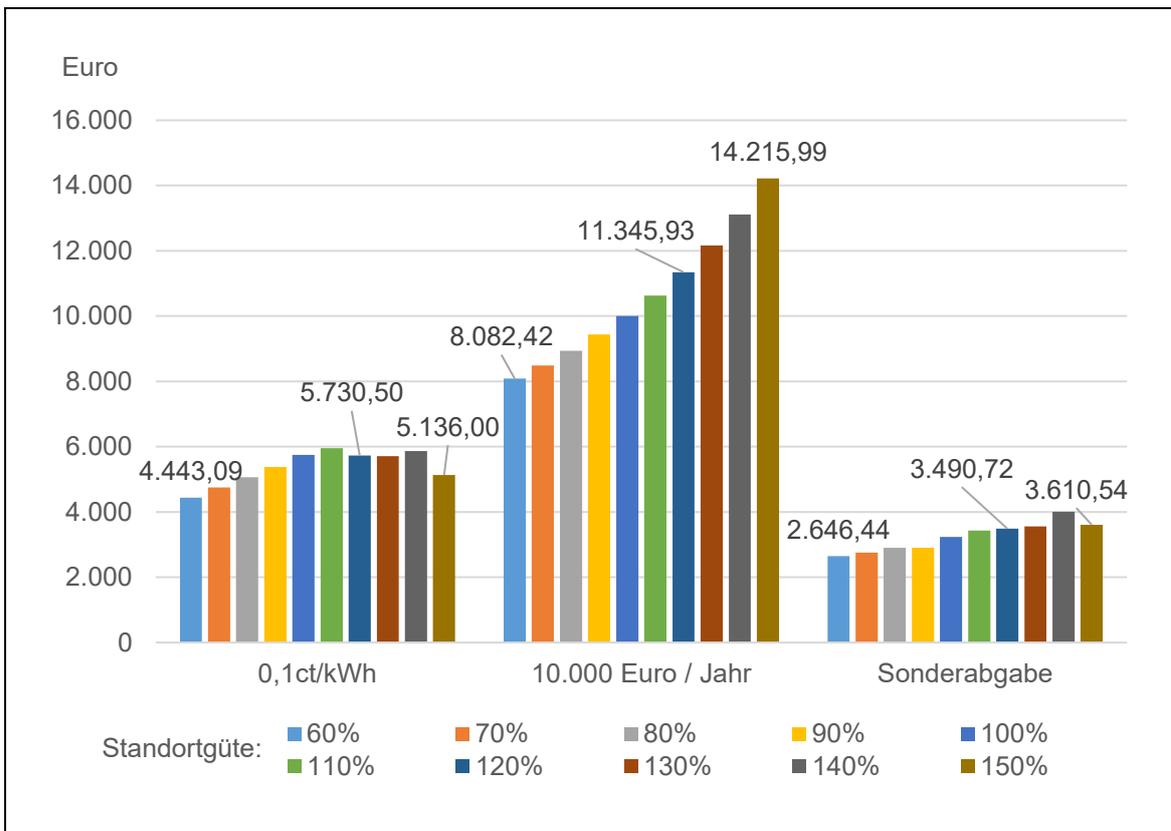


Abb. 4.8: jährliche Zahlungen der Windenergie-Anlagen nach Standortgüten (für Bestandsanlagen)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Falkenberg et al. (2014).

deutlicher Unterschied der jährlichen Zahlungen zwischen den schlechtesten und den besten Standorten bei dieser Variante.

Die Sondergaben führt aufgrund ihrer Kombination von Bemessungsgrößen zur Festlegung der Zahlungshöhe zu steigenden jährlichen Zahlungen bei besseren Standortgütern. Das Gesamtniveau bleibt mit unter 4.000 Euro pro Jahr und Anlagen allerdings weit hinter den anderen beiden Varianten zurück.

Aufgrund der deutlich unterschiedlichen Ertragssituation von Bestandsanlagen im Vergleich zu Neuanlagen führen die zusätzlichen Belastungen der WEA-BetreiberInnen durch die drei vorgestellten Zahlungsverfahren zu teilweise deutlich höheren Belastungen gemessen an den Umsätzen. Abb. 4.9 macht deutlich, dass vor allem die Variante B der Pauschalzahlung zu Belastungen in Höhe von über 2 % der Umsätze über alle Standortgüter hinweg führt und bei den besten Standorten in Höhe von bis zu 3,7 % der Umsätze. Hier wirkt sich die Verkürzung der Bezugszeit der erhöhten Anfangsvergütung bei besseren Standorten deutlich aus. Bei der ertragsabhängigen Zahlung der Variante A und der Sonderabgabe der Variante C ist die Belastung über alle Standortgüter hinweg gleichmäßiger und auf einem Niveau zwischen 1 % und 1,4 % der Umsätze, welches als vertretbar angenommen wird. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Bestandsanlagen einen besonderen Vertrauensschutz genießen (vgl. Abschnitt 4.2.2) und auch diese Belastungshöhe genauer zu prüfen ist.

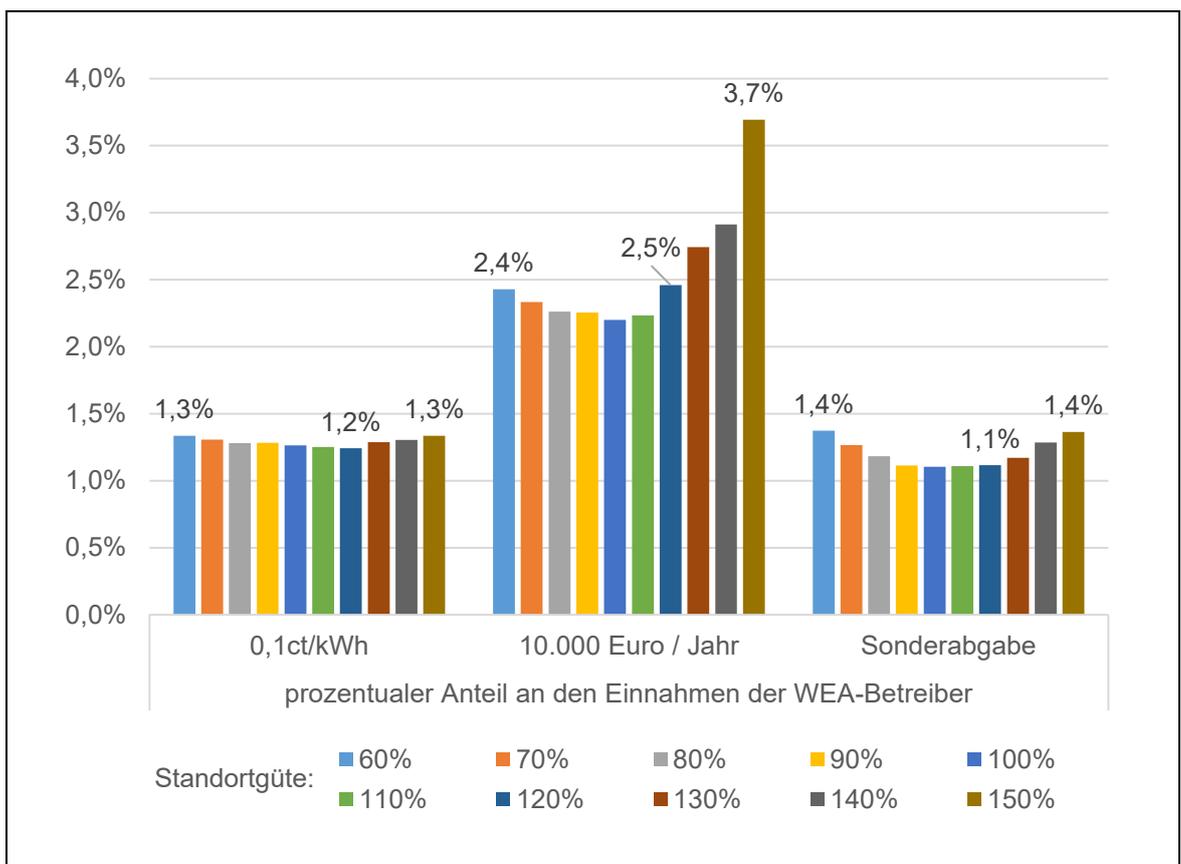


Abb. 4.9: prozentuale Anteile der zusätzlichen Zahlungen an den Stromerlösen der Windenergie-Anlagen (für Bestandsanlagen)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Falkenberg et al. (2014).

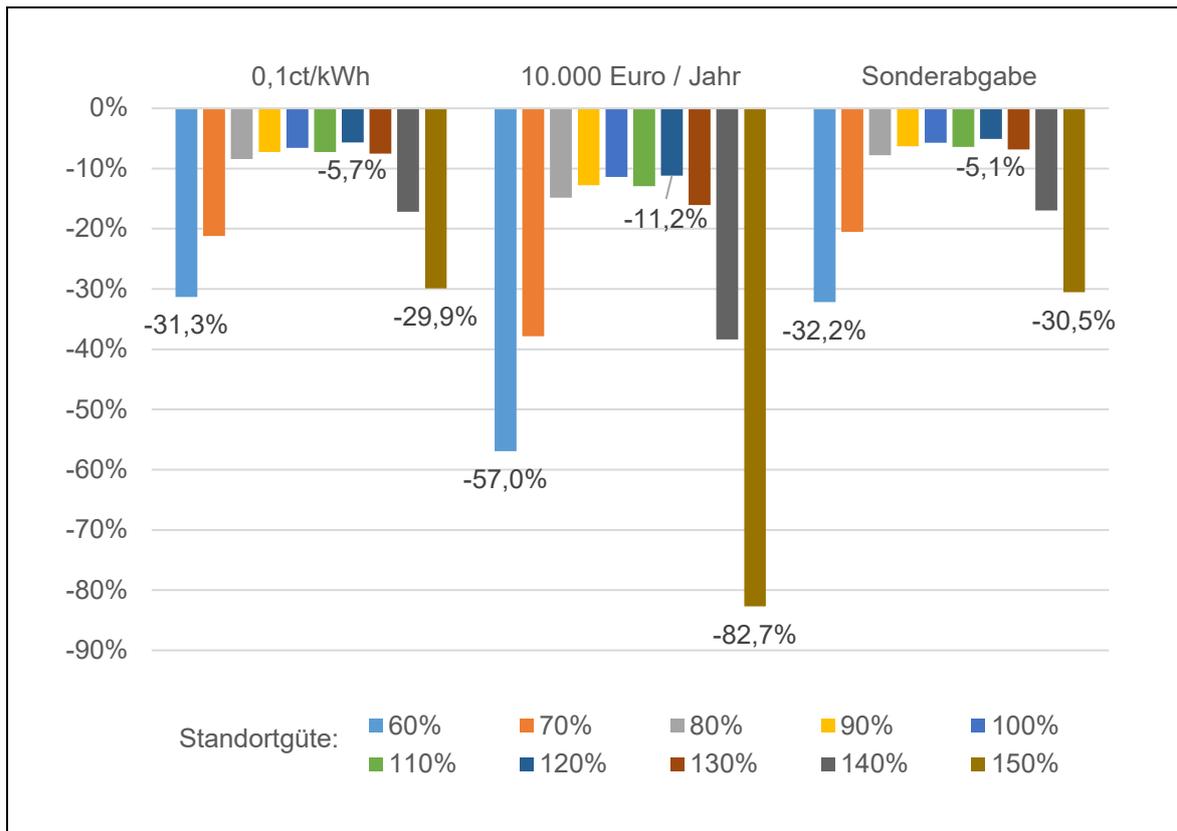


Abb. 4.10: prozentuale Veränderung des Kapitalwerts nach Standortgütern (für Bestandsanlagen)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Falkenberg et al. (2014).

Gemessen an der Veränderung des Kapitalwerts der WEA durch die zusätzliche Belastung zeigt sich nochmals die vergleichsweise schwierige Ertragssituation der höheren Standortgütern durch die Verkürzung der Bezugszeit der erhöhten Anfangsvergütung. Abb. 4.9 gibt die Berechnungsergebnisse wieder und macht deutlich, dass schwächere und bessere Standortgütern bei Bestandsanlagen deutlich stärker belastet werden. Die Pauschalzahlung der Variante B bspw. kappt den ohnehin schon geringeren Kapitalwert für 150 %-Standorte um ca. 83 %. Damit wird der wirtschaftliche Betrieb dieser Bestandsanlagen nachträglich gefährdet. Bei der ertragsabhängigen Zahlung der Variante A und der Sonderabgabe der Variante C ist die Belastung über alle Standortgütern hinweg geringer, weist aber ebenso höhere Belastungen für schwächere und bessere Standorte auf. Das Belastungsniveau mittlerer Standortgütern in Höhe von bis zu 10 % des Kapitalwerts kann als moderat bezeichnet werden. Dabei ist allerdings zu betonen, dass Anlagen, die sich bereits in Betrieb befinden, von zusätzlichen Belastungen besonders in ihrer Wirtschaftlichkeit gefährdet werden, da die Investitionen bereits getätigt sind und somit keine Anpassungsspielräume für eine Kompensation der zusätzlichen Zahlungen gegeben sind, wie sie Neuanlagen mit einer Erhöhung der Gebotspreise in den EEG-Ausschreibungen grundsätzlich haben.

4.5 Kostenneutralität einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung

Sofern mit den finanziellen Beteiligungsansätzen negative und bisher unberücksichtigte Auswirkungen der EE-Anlagen auf regionale AkteurInnen, also externe Effekte, ausgeglichen werden sollen, sind sie in einer gesamtwirtschaftlichen Interpretation kostenneutral. Viele der diskutierten finanziellen Beteiligungsansätze setzen allerdings bei den Erlösen bzw. den Gewinnen der EE-AnlagenbetreiberInnen an. Auf mikroökonomischer Ebene stellt sich daher die Frage, ob diese teilweise zusätzlichen Belastungen von den AnlagenbetreiberInnen getragen werden oder ob die Belastungen an die Endverbraucher, nämlich die Stromkunden, umgewälzt werden können. Diese Frage ist besonders vor dem Hintergrund der lange und ausführlich geführten Debatte um die Kosten der Energiewende relevant.¹³ Mit der Zielsetzung einer besseren lokalen Akzeptanz der EE durch eine höhere finanzielle Beteiligung könnte nämlich zugleich eine höhere Belastung der EndverbraucherInnen und damit eine geringere Akzeptanz der Energiewende insgesamt einhergehen.

Die mit den verschiedenen Instrumenten intendierten Zahlungen könnten AnlagenbetreiberInnen, abhängig vom Wettbewerbsniveau, bei der Kalkulation des Gebots berücksichtigen. Der Vorschlag wäre auch kostenneutral für den öffentlichen Haushalt, da keine Haushaltsmittel verwendet werden. Allerdings könnten, abhängig vom Wettbewerbsniveau, die Zahlungspflichtigen der EEG-Umlage (EVU bzw. Letztverbraucher sowie Eigenversorger) belastet werden, da die EEG-Kosten um die notwendige Erhöhung des Gebotswerts steigen könnten. Dies wäre allerdings nicht unmittelbar sichtbar. Eine solche Einpreisung der Kosten in die EEG-Umlage abhängig vom Wettbewerbsniveau dürfte im Übrigen bei allen Modellen, die eine Erhöhung der Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen vorsehen, vorliegen. Ob tatsächlich eine Kostenerhöhung stattfindet, ist aber auch fraglich. Denn zeitgleich mit der Einführung der finanziellen Beteiligung der Kommunen und der damit einhergehenden höheren Akzeptanz von Windenergievorhaben dürfte sich das Flächenangebot vergrößern, da mit steigender Akzeptanz wieder mehr Flächen für neue Projekte zur Verfügung stehen können. Damit würde auch der Wettbewerb in den Ausschreibungen steigen, was sich gerade kostensenkend auswirken dürfte.

Die Frage der Kostenneutralität wird am Rande auch durch die mit der Einführung und der Umsetzung der Beteiligungsinstrumente verbundenen Transaktionskosten berührt. Sollten einzelne Instrumentenvorschläge mit signifikant hohen Transaktionskosten einhergehen, so würde hier die TrägerInnen der Transaktionskosten zusätzlich belastet, sofern sie diese nicht ebenfalls auf die VerbraucherInnen wälzen können. Daher stellen Transaktionskosten in den in Kapitel 5 vorgenommenen Bewertungen der Instrumentenvorschläge ein eigenes Bewertungskriterium.

¹³ Hier ist vor allem der im EEG vorgesehene Wälzungsmechanismus von Bedeutung. Vgl. Verordnung zur Ausführung der Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEAV 2010) i. d. F. vom 22. Februar 2010 (BGBl. I S. 134), zuletzt geändert durch Art. 1 V v. 20.2.2017 I 294 sowie §§ 56 ff. EEG.

4.6 Einfluss auf den interregionalen Wettbewerb im Rahmen der EEG-Ausschreibungen

Ein auszugestaltendes Instrument zur finanziellen Beteiligung, welches darauf abzielt, einen Teil der von den AnlagenbetreiberInnen generierten Wertschöpfung abzuschöpfen, wirkt als Kostenbelastung bei den AnlagenbetreiberInnen (vgl. Abschnitt 4.4.3). Eine bundeseinheitliche Regelung ist daher grundsätzlich notwendig, um die potenziell regional unterschiedliche Belastung aus einzelnen Landesregelungen zu vermeiden und somit Wettbewerbsverzerrungen insbesondere im Rahmen der bundesweiten Ausschreibungen auszuschließen. Dabei sollten bspw. auch Länderöffnungsklauseln oder andere Möglichkeiten für Abweichungen einzelner Länder von dieser Regelung von vornherein verhindert werden.

Unterschiedliche Belastungen für AnlagenbetreiberInnen in verschiedenen Regionen Deutschlands können sich aber auch durch Detailaspekte der Instrumentenausgestaltung ergeben. Knüpft die Bemessung der Zahlungshöhe bspw. am Stromertrag der Anlagen an, so ergeben sich je nach Anlagenstandort unterschiedliche absolute Zahlungshöhen. Dabei ist davon auszugehen, dass Windenergieanlagen mit Standorten in Süddeutschland aufgrund der geringeren Stromerträge bei einer solchen Regelung auch geringere Zahlungen zu leisten hätten. Die Anwendung der in Abschnitt 4.4.3 erläuterten Korrekturfaktoren kommt also zum Einsatz, um die Zahlungshöhe unabhängig von der Standortgüte der Windenergieanlagen an den Umsätzen der Anlage zu bemessen. Da die Korrekturfaktoren nach §36h Abs. 1 EEG 2017 allerdings die schlechteren Stromerträge bei geringeren Standortgüten nicht vollständig kompensieren und für schlechtere Standorte i.d.R. höhere Eigenkapitalquoten notwendig sind (Wallasch et al. 2018, S. 51, Tabelle 8), werden bei diesem Ansatz Anlagen mit schlechteren Standortgüten bezüglich der mindernden Wirkung auf ihre Eigenkapitalrentabilität etwas schlechter gestellt (vgl. Abb. 4.10). Ein geringer Einfluss auf den interregionalen Wettbewerb ist durch solch eine Regelungsausgestaltung also vor diesem Hintergrund zu erwarten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist allerdings auch die zu erwartende Einpreisung dieser neuen Kostenbelastung durch die Windenergieanlagenbetreiber bei ihren Gebotswerten im Rahmen der EEG-Ausschreibungen. Kann die Kostenbelastung in voller Höhe und von allen AusschreibungsteilnehmerInnen in den jeweiligen Gebotswert eingepreist werden, so ist von keiner interregionalen Ungleichbehandlung auszugehen. Dieser Fall ist sehr wahrscheinlich gegeben, sofern die EEG-Ausschreibungen unterdeckt sind und genügend Spielraum für die Gebotswerte besteht. Bei einem höheren Wettbewerbsniveau schrumpft der Spielraum und die neue Kostenbelastung wird, wie andere Kostenbestandteile auch, Teil eines Gesamtkostenwertes, aus dem sich mit Blick auf die Wettbewerbssituation ein Gebotswert ergibt.

Ein potenzieller Einfluss einer finanziellen Beteiligung von Kommunen und/oder BürgerInnen an EE-Anlagen hängt also zumindest bei den WEA von der Berücksichtigung ausgleichender Faktoren für die grundsätzlich unterschiedlichen Stromerträge verschiedener Standorte ab, kann aber gerade durch den Einsatz solcher Korrekturfaktoren auch gezielt gesteuert werden.

4.7 Mittelabfluss im kommunalen Finanzausgleich

Im Falle eines finanziellen Beteiligungsinstrumentes, das als zusätzliche Steuereinnahme für Kommunen ausgestaltet ist, sind die Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten. Durch den kommunalen Finanzausgleich sollen Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen

ausgeglichen werden. Soweit im Rahmen dieses Ausgleichs die zum Zwecke der Akzeptanzsteigerung von den betroffenen Kommunen erhaltenen Mittel abfließen würden, ließe sich dieser also nicht mehr erreichen.

Geregelt ist der kommunale Finanzausgleich auf Landesebene, wobei die Landesgesetzgeber die entsprechenden Gesetze meist unter der Bezeichnung „Finanzausgleichsgesetz“ erlassen haben. Kompetenzrechtliche Grundlage hierfür ist Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG. In den Landesgesetzen wird die Berechnungsmethode geregelt, die den Zuweisungen der Bundesländer an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde liegt. Das Grundprinzip ist dabei folgendes: Die tatsächliche Steuerkraft einer Kommune wird ermittelt und mit dem (fiktiven) Finanzbedarf verglichen. Liegt die Steuerkraft unter dem Finanzbedarf, so wird die Differenz zu einem bestimmten Prozentsatz durch das Land aufgefüllt. Falls umgekehrt die Steuerkraft der Gemeinde über dem Finanzbedarf liegt, erhält sie von dem Land nichts. Zum Teil müssen diese Kommunen dann über eine Umlage zur Finanzausgleichsmasse beitragen.

Auf der Einnahmeseite einer Kommune ist also die Steuerkraft ausschlaggebend. In ihrer Berechnung wird nicht auf sämtliche Einnahmen einer Kommune abgestellt, sondern nur auf die Steuereinnahmen, welche vor allem durch die Grundsteuer, Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer abgebildet werden. Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich durch eine Maßnahme zur Akzeptanzsteigerung von WEA bestehen folglich nur bei denjenigen Maßnahmenvorschlägen, die mit erhöhten Steuereinnahmen einhergehen. Ein nicht vom Finanzausgleich betroffenes Instrument, das als kommunale Abgabe ausgestaltet ist, wäre also vorzuziehen, wenn Kommunen Zahlungen direkt und ohne Kürzung erhalten sollen.

4.8 Zwischenfazit

Die im vorliegenden Kapitel 4 vorgestellten und diskutierten übergeordneten Aspekte zu Instrumenten für eine zusätzliche finanzielle Beteiligung von Kommunen oder BürgerInnen an lokalen EE-Anlagen sind vielfältig und sollen die Einordnung der im folgenden Kapitel vorgestellten und bewerteten konkreten Instrumenten-Vorschläge unterstützen.

Die Definition von anspruchsberechtigten AkteurInnen kann mit einer hohen Komplexität und hohen Transaktionskosten einhergehen, wenn mit einem zusätzlichen finanziellen Beteiligungsinstrument die tatsächlich von den EE-Anlagen betroffenen AkteurInnen adressiert werden sollen. Empirische Untersuchungen über (empfundene) negative Beeinträchtigungen durch EE-Anlagen erlauben näherungsweise quantitative Aussagen über mögliche finanzielle Kompensationen. Allerdings sind negative Beeinträchtigungen regional und individuell sehr unterschiedlich, so dass hier ein nicht vertretbarer Aufwand zum Abgleich zwischen Beeinträchtigungen und notwendigen finanziellen Beteiligungen vermutet werden kann. Das gilt ebenso für die Wahl zwischen direkten individuellen Zahlungen an (betroffene) BürgerInnen und indirekten Zahlungen an die Standort-Kommune der EE-Anlage und ggf. zusätzlich an Nachbarkommunen. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass Zahlungen an die Kommune mit erheblich geringeren Transaktionskosten einhergehen. Die höheren Zahlungsbeträge an Kommunen ermöglichen zudem die Umsetzung größerer akzeptanzfördernder Projekte. Die Ausführungen kommen daher zu dem Schluss, den **betroffenen Kommunen die Anspruchsberechtigung zuzuschreiben**. Betroffen könnten dabei die Kommunen sein, die sich innerhalb eines festgelegten Radius um die jeweilige Windenergieanlage befinden, also neben den eigentlichen Standortkommunen auch benachbarte Kommunen, in denen negative Auswirkungen der EE-Anlagen erwartet oder gar beobachtet werden. Letztlich ist die Frage des anspruchsberechtigten Akteurs aber auch von der politischen Entscheidung darüber abhängig, ob die Förderung

lokaler Akzeptanz von WEA im Gesamtkontext der Energiewende eher gemeinwohl- oder individuumorientiert erfolgen soll.

Die Frage der Adressierung von **Neu- und Bestandsanlagen** durch eine zusätzliche finanzielle Verpflichtung der AnlagenbetreiberInnen wird von zwei Argumenten getrieben. Einerseits sind es die bisher errichteten EE-Anlagen, die zu Akzeptanzproblemen geführt haben und eine teilweise nur unzureichende wirtschaftliche Beteiligung lokaler AkteurInnen vorsehen. Weiterhin besteht mit dem mittlerweile großen Bestand an EE-Anlagen ein hohes Potenzial, kurzfristig hohe Zahlungsströme an Kommunen oder BürgerInnen zu generieren. Andererseits besteht bei nach dem EEG geförderten EE-Anlagen ein besonderer Vertrauensstatbestand, der negative Rückwirkungen auf die Wirtschaftlichkeit bereits getätigter und geförderter EE-Investitionen nicht zulässt. Können diese rechtlichen Bedenken nicht aus dem Weg geräumt werden, so sollte ein potenzielles Instrument zur zusätzlichen finanziellen Beteiligung nur für zukünftig zu installierende Neuanlagen gelten.

Als Abgabe ausgestaltete Beteiligungsinstrumente sollten mit einer **Zweckbindung** für die Mittelverwendung kombiniert werden, damit die Einnahmen auch tatsächlich für akzeptanzförderliche Maßnahmen verwendet werden. Dabei ist zu beachten, dass Steuerinstrumente keine Zweckbindung erlauben und die Mehreinnahmen durch die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs in einigen Kommunen abgeschöpft werden könnten. Weiterhin sollten Kommunen in der Auswahl und Umsetzung akzeptanzförderlicher Maßnahme sowie bei der Beteiligung der BürgerInnen am Auswahlprozess unterstützt werden. Nur so kann die zentrale Zielsetzung der Akzeptanzstärkung auch erreicht werden.

Die Form der Zahlung (laufend oder einmalig) sowie die Bezugsgröße zur Bestimmung der Zahlungshöhe lassen vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten zu, die grundsätzlich zu ähnlichen Mehreinnahmen für Kommunen oder BürgerInnen sowie zu ähnlichen betriebswirtschaftlichen Auswirkungen für die AnlagenbetreiberInnen führen können. Dabei sind Besonderheiten bezüglich der Planbarkeit der Einnahmen und bei Windenergie-Anlagen bezüglich der Wirtschaftlichkeitssituation bei verschiedenen Standortgütern zu berücksichtigen.

Außer den vergünstigten regionalen Bürger-Stromtarifen lassen sich alle im folgenden Kapitel vorgestellten Instrumente anhand der hier vorausgenommenen Aspekte einordnen und bewerten. In den einzelnen Unterabschnitten der Bewertungskriterien wird daher regelmäßig Bezug auf das Kapitel 4 genommen.

5. Finanzielle Beteiligungsinstrumente

5.1 Außenbereichsabgabe als Ressourcennutzungsabgabe

5.1.1 Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung

5.1.1.1 Wesentliche Merkmale

Im Rahmen einer Außenbereichsabgabe entrichten AnlagenbetreiberInnen eine Abgabe in der Form einer Ressourcennutzungs- bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe für die Nutzung des Außen-

bereichs. Die Zulässigkeit der Erhebung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe wurde durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Wasserpfennig anerkannt (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88). Danach kann der sich aus der bevorzugten Berechtigung zur Nutzung eines knappen Allgemeingutes ergebende Sondervorteil durch eine Abgabe abgeschöpft werden (BVerfG, NVwZ 1996, 469 (472)). Wesentliche Merkmale einer solchen Abgabe sind daher erstens das Vorliegen eines knappen Allgemeingutes, welches zweitens einer Bewirtschaftung unterliegt sowie drittens das Vorliegen eines Sondervorteils, der sich aus der bevorzugten Nutzungsberechtigung ergibt. Vorteilsabschöpfungsabgaben werden bisher in der Wasserversorgung sowie der Abfall- und Abwasserentsorgung angewandt.

Die Idee einer Außenbereichsabgabe beruht auf Ideen von *Köck* zur Abschöpfung von Vorteilen aus der Nutzung des Windes und wurde von der *Stiftung Umweltenergierecht* fortentwickelt. Die Außenbereichsabgabe knüpft dabei an die Nutzung der Außenbereichsflächen als knappe natürliche Ressource durch WEA an (Kahl und Wegner 2018). Als Gegenleistung für die Nutzung des Außenbereichs, in dem sich die WEA befinden, soll eine Abgabe von Windenergie-AnlagenbetreiberInnen erhoben werden. Der Sondervorteil wird dabei in der planerischen Ausweisung der Flächen für WEA gesehen.

Der Vorschlag der *Stiftung Umweltenergierecht* sieht zudem vor, dass die Abgabe nicht durch die Gemeinden selbst, sondern durch die Netzbetreiber erhoben werden soll. Hintergrund für diese Ausgestaltungsvariante ist das in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG geregelte Aufgabenübertragungsverbot (dazu sogleich unten). Die Einnahmen sollen dann von den Netzbetreibern an die Standortkommune weitergeleitet und dort eingesetzt werden. Schließlich soll jede Standortkommune auch auf die Einnahmen verzichten können, wenn sich vor Ort ein besseres Akzeptanzinstrument gefunden hat. Die Abgabe bezieht sich zudem nach dem von der *Stiftung Umweltenergierecht* entwickelten Vorschlag ausschließlich auf Neuanlagen.

5.1.1.2 Ausgestaltungsoptionen

5.1.1.2.1 Ertragshoheit der Länder

Ziel der Maßnahme ist, dass die Erträge aus der Außenbereichsabgabe den Kommunen zukommen. Fraglich ist allerdings, ob dies auf rechtlich zulässiger Weise möglich ist.

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen den Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und den Ertragskompetenzen. Die Ertragskompetenz bezeichnet in Abgrenzung zur Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz allgemein die Befugnis zum "Behaltendürfen" der mit der Abgabe erhobenen Gelder und umfasst damit etwa die Frage wie die mit der Abgabe erhobenen Erträge verteilt werden (Maunz und Dürig 2019 Art. 106, Rn. 1).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und der mehrheitlichen Auffassung in der Literatur richtet sich die **Ertragskompetenz** nichtsteuerlicher Abgaben mangels anderweitiger Regelung grundsätzlich nach der **Verwaltungskompetenz** (BVerfG, U. v. 28.03.2002, 2 BvG 1/01). Diese Rechtsauffassung geht zurück auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Versteigerung von UMTS-Frequenzen. Der Senat ordnete darin die Ertragszuständigkeit für Einnahmen, die nicht aus Steuern oder Finanzmonopolen stammen, bei denen vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe oder Tätigkeit besteht, mangels anderweitiger gesetzlicher Regelung grundsätzlich der jeweiligen Verwaltungszuständigkeit für die Sachaufgabe zu, für die die Abgabe erhoben wird. Es muss sich also zunächst

um Einnahmen handeln, die **“nicht aus Steuern oder Finanzmonopolen stammen, bei denen vielmehr ein unmittelbarer Zusammenhang mit Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe oder Tätigkeit besteht”**. Einerseits soll die Außenbereichsabgabe zur Akzeptanzsteigerung eingesetzt werden. Die Akzeptanzsteigerung als solche ließe sich nur schwer als öffentliche Aufgabe qualifizieren. Der Zusammenhang zur Akzeptanzsteigerung – so zumindest ließe es sich argumentieren – ist jedoch nicht unmittelbar, denn die Außenbereichsabgabe steht – als Unterfall der Vorteilsabschöpfungsabgabe – mit dem durch die Bauleitplanung gewährten Sondervorteil, der abgeschöpft werden soll, in einem unmittelbaren Zusammenhang. Dies spricht daher dafür, die in der UMTS-Entscheidung dargelegten Grundsätze auf die Außenbereichsabgabe anzuwenden. Zwar steht das UMTS-Urteil in einem anderen Kontext, nämlich der Versteigerung von UMTS-Frequenzen und einem möglichen Anteil der Länder an dem Erlös aus den Versteigerungen. Jedoch bildet die Ertragskompetenz einen wesentlichen Kernpunkt der Entscheidung. Dies stellt jedoch keine abschließende Bewertung da, wie bereits die Einfügung des Wortes “grundsätzlich” durch den Senat verdeutlicht. Als atypische Fälle werden etwa Verleihungsgebühren, Sonderabgaben und Umweltnutzungsabgaben in der Literatur genannt, teils mit unterschiedlichen Ansichten über die Ertragskompetenz. Lediglich für die Sonderabgabe hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es auf die Sachzuständigkeiten nach Art. 73 ff. GG ankommen soll (BVerfGE 67, 256 (274)). Für andere Formen nichtsteuerlicher Abgaben gibt es keine abweichenden Entscheidungen. Dies spricht daher dafür bei Vorteilsabschöpfungsabgaben – einschließlich der Außenbereichsabgabe – die in der UMTS-Entscheidung aufgeführten Grundsätze anzuwenden.

Somit stellt sich die Frage, wem die Ertragskompetenz bei der Außenbereichsabgabe zusteht. Die Abgabe knüpft hier an eine bauplanungsrechtliche Privilegierung von Windenergie-Anlagen als abschöpfungsfähigen Sondervorteil an. Gemäß Art. 83 GG sind die Länder für den Vollzug des Bauplanungsrechtes zuständig, sodass die Ertragskompetenz bei den Ländern liegt. Zwar vollziehen auch die Gemeinden durch die Bauleitplanung das Bauplanungsrecht des Bundes. Diese werden jedoch in Art. 83 GG nicht genannt und sind daher nicht ertragskompetent. Ein anderes Ergebnis folgt nach Auffassung der Gutachter auch nicht aus § 2 Abs. 1 und 2 BauGB. Danach wird den Gemeinden durch eine bundesgesetzliche Regelung insbesondere die Aufgabe der Aufstellung der Bauleitpläne zugewiesen. Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe der Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, die der kommunalen Planungshoheit zugeordnet wird. Ob diese Regelung auch eine Zuweisung der Erträge aus der Außenbereichsabgabe rechtfertigt, erscheint zumindest aus der Sicht der Gutachter als fraglich. Denn dann müsste die Erhebung der Abgabe der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG unterfallen. Darüber hinaus verbietet das Aufgabenübertragungsverbot nach seinem Wortlaut jegliche Aufgabenzuweisungen des Bundes an die Kommune. Eine Aufgabenübertragung dürfte hier aber wohl vorliegen, da der Bund die Gemeinden ausdrücklich zur Abgabenerhebung ermächtigt und die Gemeinden damit ein Bundesgesetz vollziehen.

Zwar soll das Aufgabenübertragungsverbot nicht Aufgaben umfassen, die die Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie wahrnimmt, insbesondere nicht die durch das Baugesetzbuch vorgenommene Zuweisung der Bauleitplanung (BT-Drs. 16/2069, Seite 4). Dadurch soll verhindert werden, dass die bestehende gemeindliche Position ausgehöhlt wird. Würde der Bund jedoch die Gemeinden zur Erhebung der Abgabe ermächtigen, würden den Gemeinden mehr als nur die Befugnis der Bauleitplanung zugewiesen. Außerdem ist fraglich, ob die Abgabenerhebung als solche noch von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst ist.

Der Rechtsprechung des BVerfG folgend, läge somit die Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Außenbereichsabgabe bei den Ländern. Damit wäre eine bundesgesetzliche Regelung, nach der die Gemeinden die Gelder erheben und über die Verteilung bestimmen können, nicht möglich.

Vielmehr wäre nur eine bundesgesetzliche Regelung möglich, die die Länder berechtigt, die Abgabe zu erheben, da die Ertragskompetenz bei den Ländern liegt. Lediglich Jarass vertritt entgegen dem Bundesverfassungsgericht und der mehrheitlichen Literaturauffassung die Ansicht, dass die Ertragskompetenz der Gesetzgebungskompetenz folgt (Jarass und Pieroth 2016, Art. 105, Rn. 17). Danach läge die Ertragskompetenz beim Bund, da dieser gemäß Art. 74 Abs.1 Nr. 18 GG die Gesetzgebungskompetenz trägt. Die Auffassung steht jedoch im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ist daher nach Auffassung der GutachterInnen so kaum vertretbar.

5.1.1.2.2 Weiterleitung der Mittel an die Kommune

Da die Abgabe wegen der Ertragskompetenz der Länder nur von diesen erhoben werden kann, stellt sich die Frage, wie eine Weiterleitung der Gelder an die Kommune rechtssicher ausgestaltet werden könnte. Eine bundesgesetzliche Regelung, wonach die Länder unmittelbar verpflichtet werden würden, die Gelder an die Gemeinde weiterzuleiten, wäre wohl unzulässig, da sie die Ertragskompetenz der Länder umgehen würde. Darüber hinaus könnte in einer solchen Regelung auch eine Aufgabenzuweisung durch den Bund an die Gemeinde liegen, die nach dem **Aufgabenübertragungsverbot** gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht zulässig wäre.

Eine weitere Möglichkeit bestünde demgegenüber in einer Bundesregelung, die eine Verpflichtung der Länder zur Verwendung der Mittel für die **Akzeptanzsteigerung** vorsieht. Die Akzeptanzsteigerung wäre dann ein für die Länder verbindlicher Verwendungszweck (**Zweckbindung** öffentlicher Mittel). Außerdem könnte die Bundesregelung mit einem **Regelbeispiel** versehen werden, wonach eine Akzeptanzsteigerung insbesondere dann vorliegt, wenn die Gelder an die Standortkommunen weitergeleitet und dort vor Ort eingesetzt werden.

Diese Ausgestaltung wirft zunächst die Frage auf, ob eine Ressourcennutzungs- bzw. Außenbereichsabgabe überhaupt mit einer **Zweckbindung** versehen werden darf. Strittig ist bereits, ob dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts überhaupt Verfassungsrang zukommt. Diese Frage wurde durch das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht entschieden. Stattdessen führte es aus, dass eine - möglicherweise verfassungswidrige - Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unververtretbarem Ausmaß stattfinden (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, NVwZ 1996, 469 (472)). Hierfür gibt es vorliegend keine Anhaltspunkte. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Wasserpfennig die Zulässigkeit einer Zweckbindung von Einnahmen aus einer Ressourcennutzungsabgabe auf den Einzelfall bezogen bejaht (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, NVwZ 1996, 469 (472)).

Es stellt sich jedoch aufgrund der **Ertragskompetenz** der Länder die Frage, ob diese Zweckbindung durch Bundesgesetz geregelt werden könnte. Ausgehend von dem Begriffsverständnis, dass die Ertragskompetenz die Befugnis zum Behaltendürfen bzw. der Verteilung der Erträge umfasst, wäre eine durch Bundesgesetz festgelegte Zweckbindung, die die Länder zur Weiterleitung der Erträge an die Gemeinden verpflichtet, wohl unzulässig. Wird mit der Zweckbindung allerdings nur geregelt, dass die Gelder ausschließlich **einem gesetzlich festgelegten Sachzweck** zugewendet werden dürfen, dürfte es sich um eine zulässige Zweckbindung durch den Bund handeln, welche die Ertragskompetenz der Länder nicht tangiert. Die Zweckbindung beträfe in dieser Konstellation lediglich die *Mittelverwendung*, nicht jedoch die *Mittelverteilung*. Außerdem ist jedenfalls für die Sonderabgabe anerkannt, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung nichtsteuerlicher

Abgaben die Befugnis umfasst, das Abgabenaufkommen bestimmten Zweckvorgaben zu unterwerfen (Urteil des BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77). Die Festlegung einer Zweckbindung ist damit Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Offen bleibt damit die Frage, ob als Zweckbindung im konkreten Einzelfall auch die **Akzeptanzsteigerung** festgesetzt werden könnte. In der Entscheidung zum Wasserpfennig macht das Bundesverfassungsgericht keine Angaben dazu, unter welchen Voraussetzungen eine Zweckbindung bei einer Ressourcennutzungsabgabe im Einzelfall zulässig sein kann. Gegen die Zulässigkeit einer Zweckbindung der Einnahmen zur Akzeptanzsteigerung könnte sprechen, dass ein Bezug zwischen dem mit der Außenbereichsabgabe abgeschöpfte Vorteil (der bevorzugte Zugriff auf Außenbereichsflächen) und der Akzeptanzsteigerung fehlt. Für einen solchen Bezug müssten bspw. die mit der Abgabe erhobenen Gelder genutzt werden, um mehr Flächen zu schaffen oder die Landschaftspflege finanziell unterstützt werden. Im Wassergesetz Baden-Württemberg ist zum Beispiel vorgesehen, dass die Gelder zugunsten wasserwirtschaftlicher und gewässerökologischer Belange einzusetzen sind (§ 104 Abs. 4 WHG BW). Anstelle direkt den Flächen im Außenbereich zu Gute zu kommen, würden die Gelder für die Akzeptanzsteigerung verwendet werden, die ein außerhalb der Flächennutzung stehender Zweck ist. Mit der geplanten Mittelverwendung zur Akzeptanzsteigerung würde jedoch ein vergleichbarer Zweck nicht erreicht, da die Gelder nicht den Flächen im Außenbereich zu Gute kommen, sondern für einen außerhalb der Flächennutzung stehenden Zweck, die Steigerung der Akzeptanz, verwendet werden würden. Daher ist fraglich, ob eine Zweckbindung der mit der Außenbereichsabgabe erhobenen Mittel zur Akzeptanzsteigerung zulässig wäre. Für eine Zulässigkeit könnte wiederum sprechen, dass die Festlegung einer Zweckbindung Ausdruck der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist. Der Bund wiederum hat einen weitreichenden Entscheidungsspielraum, der auch die Frage umfasst, welche Ziele er für förderwürdig hält (Urteil des BVerwG v. 16.11.2017, 9 C 15/16 Rn. 45). Dieser weite Entscheidungsspielraum könnte dafürsprechen, dass im Einzelfall auch nicht unmittelbar mit dem Vorteil zusammenhängende Zwecke zulässig sind.

Fraglich ist weiterhin, ob auch die Verwendung eines entsprechenden **Regelbeispiels** zulässig wäre. Dafür spricht, dass das Regelbeispiel keine ausdrückliche Verpflichtung der Länder normiert, die Gelder an die Gemeinde weiterzuleiten und so ihre Ertragskompetenz nicht verletzt. Dies spricht auch gegen eine Verletzung des Aufgabenübertragungsverbots. Problematisch könnte jedoch die **Rechtfertigung** der Verwendung des Regelbeispiels sein, da der Geldfluss an die Kommune nicht unmittelbar zur Akzeptanzsteigerung führt.

Als **Zwischenergebnis** lässt sich daher festhalten, dass die Abgabe aufgrund der Ertragskompetenz der Länder nur durch diese erhoben werden kann. Eine bundesgesetzliche Regelung, wonach die Gemeinden die Abgabe erheben können, ist deswegen ausgeschlossen. Grundsätzlich kann der Bund allerdings eine Zweckbindung der Länder für die Verwendung der Gelder regeln. Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob er als Zweckbindung die Akzeptanzsteigerung festlegen könnte, da der Bezug zwischen dem Außenbereichsvorteil und der Akzeptanzsteigerung fehlt. Auch eine Verpflichtung der Länder zur verpflichtenden Mittelweitergabe an die Kommune erscheint insgesamt als unzulässig. Da die Länder zur Mittelweitergabe an die Kommune nicht verpflichtet werden können, besteht bei der Außenbereichsabgabe das Risiko für die Gemeinden, dass ihnen keine Mittel von den Ländern weitergeleitet werden.

5.1.1.2.3 Abgabenerhebung durch Netzbetreiber

Nach dem Vorschlag der *Stiftung Umweltenergie* sollen die Mittel der Außenbereichsabgabe durch die Netzbetreiber erhoben werden, die diese dann an die Gemeinden weiterleiten. Hierdurch sollte eine Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens vermieden werden.

Vorliegend wird die Abgabe aufgrund der Ertragskompetenz der Länder unmittelbar durch diese erhoben. Einer Abgabenerhebung durch die Netzbetreiber bedarf es in diesem Fall nicht, weil sich eine Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens nicht stellt. Das Aufgabenübertragungsverbot verbietet es nur dem Bund, Aufgaben an die Gemeinden zu übertragen. Im Verhältnis der Länder zu den Gemeinden findet dieses keine Anwendung. Für einen "Umweg" über die Netzbetreiber im Falle der Abgabenerhebung durch die Länder besteht damit kein Bedürfnis - zumal dies die Komplexität des Vorschlags erhöhen würde. Außerdem würde einer Bundesregelung zur Abgabenerhebung durch die Netzbetreiber wohl ohnehin die Ertragskompetenz der Länder entgegenstehen.

Unabhängig davon, besteht nach Einschätzung der GutachterInnen auch in der Abgabenerhebung durch den Netzbetreiber zumindest das Risiko einer Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens, wenn bereits die Einziehung oder Entgegennahme der Gelder durch die Gemeinden von den Netzbetreibern als Aufgabenübertragung gewertet wird. Diese Frage stellt sich jedoch nur bei einer Abgabenerhebung durch die Gemeinde selbst, die hier jedoch bereits wegen der fehlenden Ertragskompetenz der Gemeinde oder des Bundes ausscheidet.

5.1.1.2.4 Verzichtsmöglichkeit für Kommune

Außerdem wird von der *Stiftung Umweltenergie* vorgeschlagen, den Gemeinden über eine "opt-out-Klausel" die Möglichkeit zum Verzicht auf die Mittel einzuräumen. Dies soll dazu dienen, das Restrisiko einer Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens zu minimieren.

Vorliegend stellt sich wohl bereits nicht die Frage der Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens, weil die Abgabe bereits aufgrund der Ertragskompetenz der Länder nur durch die Länder erhoben werden kann. Das Aufgabenübertragungsverbot verbietet nur, dass der Bund Aufgaben an die Gemeinden überträgt. Es ist also im Verhältnis des Landes zur Kommune nicht anwendbar. Bei einer Abgabenerhebung durch die Länder besteht somit wohl kein Risiko einer Verletzung des Aufgabenübertragungsverbotens. Es bedarf somit keiner Verzichtsmöglichkeit durch die Gemeinden.

5.1.1.2.5 Abgabenhöhe

Bei der Ressourcennutzungsabgabe wird die Ausgestaltung der Höhe der Abgabe dadurch begrenzt, dass die Höhe der Abgabe den Wert der öffentlichen Leistung nicht überschreiten darf (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 NVwZ 1996, 469 (472)).

Wie hoch der durch die Nutzung des Außenbereichs gewährte Vorteil ausfällt, lässt sich jedoch nur schwer bemessen. Bei der Bemessung der Abgabenhöhe können unterschiedliche Faktoren wie etwa der Ertrag der Anlage Berücksichtigung finden (Hoffmann und Wegner 2018 S. 48). Möglich wäre eine pauschale oder individuelle Bestimmung der Abgabenhöhe. Nach erster Einschätzung der GutachterInnen ist eine Abschöpfung von 1 bis 2 % des Jahresumsatzes angedacht. Ob dadurch der der Abgabe zugrundeliegende Vorteil überschritten wird, bedarf noch einer abschließenden Prüfung. Wie bereits dargelegt, lässt sich der in der Nutzung des Außenbereichs liegende Vorteil nur schwer bestimmen.

5.1.1.2.6 Begünstigte

Mit der Abgabenerhebung durch die Länder ist es sowohl denkbar, dass diese die Mittel an die Standortkommune, als auch an benachbarte Kommunen weiterleiten. Welchen Verteilungsschlüssel die Länder anwenden, wäre dann jedoch abhängig von der Ausgestaltung der Regelung durch die Länder.

5.1.1.2.7 Abgabenschuldner

Die Abgabe könnte auch auf andere im Außenbereich privilegierte EE-Anlagen (Solar-, Biomasse- und Wasserkraft) erstreckt werden, da sich bei diesen Anlagen vergleichbare Akzeptanzprobleme stellen können. Darüber hinaus wäre es denkbar, auch weitere Außenbereichsnutzungen wie etwa die Tierhaltung in die Abgabe einzubeziehen.

Nach dem Vorschlag der *Stiftung Umweltenergie* soll sich die Außenbereichsabgabe nur auf Neuanlagen beziehen. Es ist jedoch denkbar, auch Bestandsanlagen in die Regelung einzubeziehen. Dies wirft jedoch Fragen u.a. im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Art. 20 GG und dem Vertrauensschutz auf (siehe dazu sogleich).

5.1.1.2.8 Ausgestaltungsform

Nach dem oben dargelegten Vorschlag soll die Außenbereichsabgabe als Abgabe ausgestaltet werden. Für die Nutzung des Außenbereichs könnte (alternativ oder ergänzend zur Abgabe) eine Gebühr erhoben werden. Denn der auch für eine Gebühr erforderliche Gegenleistungsbezug liegt grundsätzlich vor, wenn - wie im Rahmen der Außenbereichsabgabe - der in der planerischen Ausweisung von WEA liegende Vorteil abgeschöpft wird, weil auf die Planung selbst kein Anspruch besteht (siehe dazu auch 4.1.2.10).

Für eine Ausgestaltung als Gebühr spricht zunächst, dass sich dann das Risiko einer Übertragbarkeit der Wasserpfeffnigungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (siehe dazu sogleich) nicht stellt. Gegen eine Ausgestaltung als Gebühr spricht jedoch, dass Gebühren nur erhoben werden dürfen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung zu decken (Urteil des BVerfG v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 2003). Besondere Schwierigkeiten bereitet dabei die Bestimmung der staatlichen Leistungen. Lässt sich daher, wie hier, der Wert für die Nutzung des Außenbereichs nicht eindeutig beziffern, spricht das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip gegen die Ausgestaltung als Gebühr.

5.1.1.2.9 Eingrenzung der zu bewertenden Ausgestaltung

Vor dem Hintergrund der vorangestellten Analyse können die Ausgestaltungsoptionen wie folgt eingegrenzt werden:

- Ausgestaltung als Abgabe (nicht Gebühr),
- Abgabenerhebung durch die Länder (Ertrags- und Verwaltungskompetenz),
- Zweckbindung der Abgabe und Verbindung mit Regelbeispiel, jedoch keine Verpflichtung der Länder zur Mittelweitergabe,
- Keine Abgabenerhebung durch die Netzbetreiber und keine Verzichtsmöglichkeit der Gemeinden erforderlich,

- Bei Abgabenerhebung durch die Länder könnten Mittel sowohl an Standortkommune als auch an benachbarte Kommunen weitergeleitet werden,
- Abgabe könnte WEA, aber auch andere EE-Anlagen im Außenbereich umfassen,
- Neuanlagen und Bestandsanlagen möglich, jedoch verfassungsrechtlich mit Risiko behaftet (besonderer Vertrauensschutztatbestand).

5.1.2 Bewertungsergebnisse

5.1.2.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

5.1.2.1.1 Abgabenhöhe

Die Abgabe könnte nach erster Einschätzung der GutachterInnen 1 bis 2 Prozent des Jahresumsatzes von WEA umfassen. Die Umsätze bzw. Erträge einer Windenergieanlage sind abhängig von der installierten Leistung der Anlage und den Vollbenutzungsstunden, die bei WEA erheblich variieren. Während ältere Bestandsanlagen noch über Leistungen von bis zu 2-3 MW verfügen, können künftige Anlagen 4 MW oder darüber erreichen. Auch die Vollbenutzungsstunden variieren je nach Standort. Wie in Abschnitt 4.4 beschrieben wird, ist der Stromertrag einer Windenergie-Anlage eine geeignete Bezugsgröße, um die Höhe der Zahlung am Jahresumsatz der Betreiberunternehmen zu orientieren. Dort wird ebenso aufgezeigt, dass ein Satz von 0,1 Euro-Cent/kWh erzeugter Strommenge geeignet ist, um über alle Standortgüten hinweg ca. 1,6 Prozent des Jahresumsatzes des Anlagenbetriebs abzuschöpfen. Grundsätzlich besteht im Rahmen der Außenbereichsabgabe zudem die Möglichkeit, diese Bezugsgröße mit weiteren zu kombinieren und somit die Flexibilitäten zu nutzen, die der Sonderabgabe zugrunde liegen (vgl. Abschnitt 5.2.1).

5.1.2.1.2 Nichtberücksichtigung im Länder- und Kommunal-Finanzausgleich

Die Mittel aus einer Außenbereichsabgabe fließen zwar in den allgemeinen Landeshaushalt (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, NVwZ 1996, 469 (472)). Sie werden aber nicht in den jeweiligen abschließenden Aufzählungen zu den im Finanzausgleich zu berücksichtigenden Einnahmen genannt und gelangen daher nicht in den Finanzausgleich (siehe dazu bereits oben). Mehreinnahmen, die sich für eine Kommune aus einer derart ausgestalteten Außenbereichsabgabe fließen, sind also nicht durch eine Abschöpfung über den Finanzausgleich gefährdet.

5.1.2.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Durch die Erhebung der Abgabe ergeben sich Mehrkosten für AnlagenbetreiberInnen in der Abgabenhöhe. Dies gilt auch für die BetreiberInnen von Neuanlagen, denn diese könnten aufgrund des Wettbewerbsdrucks gehindert sein, die Abgabe in das Ausschreibungsgebot einzupreisen. Die Höhe der Mehrkosten wäre dann jedoch durch den Wert des abzuschöpfenden Vorteils begrenzt. Bei einer Abgabenhöhe von ca. 1 Euro-Cent/kWh ist die betriebswirtschaftliche Belastung vertretbar (vgl. Abschnitt 4.4.3). Je nachdem, wie erfolgreich diese zusätzliche Belastung in die Gebote zukünftiger EEG-Ausschreibungen eingepreist werden kann, sinkt diese ermittelte Belastung nochmals. Aufgrund des Bezugs zum potenziell schwankenden Stromertrag ist allerdings die Planbarkeit der Zahlungshöhe eingeschränkt (s. nächster Abschnitt) und birgt somit ein gewisses betriebswirtschaftliches Risiko.

Die Akzeptanz einer Abgaben-Lösung kann bei VertreterInnen der EE-Branche verringert sein, wenn eine zu hohe betriebswirtschaftliche Belastung bewirkt wird. Die in Abschnitt 3.5.3 vorgestellten Belastungsniveaus werden als vertretbar erachtet, allerdings ist diese Einschätzung bisher nicht mit BranchenvertreterInnen rückgekoppelt.

5.1.2.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für AnlagenbetreiberInnen

Eine Einmalabgabe oder laufende Zahlung sind möglich. Eine Bindung an den Förderzeitraum für EE-Anlagen ist nicht erforderlich. Dabei ist zu beachten, dass die Bemessung der Abgabenhöhe am Stromertrag maßgeblich von den Volllaststunden abhängt, die bei Windenergie-Anlagen in jedem Betriebsjahr schwanken können. In der kurzen Frist ist also die Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen nicht vollständig gegeben. Über mehrere Jahre hinweg, hingegen verbessert sich die Planbarkeit, da sich ein Mittelwert für die Volllaststunden über einen längeren Zeitraum besser prognostizieren lässt. Auch für die AnlagenbetreiberInnen hängt die Planbarkeit der Zahlungsverpflichtungen von der Zuverlässigkeit der Stromertrags-Prognosen ab. Diese Unsicherheit geht aber mit der Planungsunsicherheit der Umsätze einher, die der Betrieb von Windenergie-Anlagen unweigerlich mit sich bringt. Da betriebswirtschaftliche Bewertungsgrößen oft auf den Output, also den Stromertrag, bezogen werden, lässt sich auch eine zusätzliche Abgaben-Zahlung pro kWh in die Unternehmensplanung einbeziehen.

Da die Länder nicht verpflichtet sind, die Erträge an die Kommune weiterzuleiten, kann die Planbarkeit des Erhalts von Zahlungen aus der Abgabe für die Kommune eingeschränkt sein. Für die Kommunen besteht damit bei der Außenbereichsabgabe insgesamt das Risiko, dass sie keine Erträge aus der Abgabe erhalten (siehe dazu auch Abschnitt 5.1.2.5).

5.1.2.4 Erfasste EE-Anlagen

Die Abgabe könnte sich auf alle EE-Anlagen auf Außenbereichsflächen erstrecken, unabhängig davon ob diese eine EEG-Förderung erhalten oder nicht. Von der Abgabe wären damit nicht Anlagen im Innenbereich erfasst. Die praktische Auswirkung dieser Einschränkung ist jedoch als gering einzuschätzen, da die Anzahl von Windenergie-Anlagen im Innenbereich gering ist.

Neben Neuanlagen wäre auch der Einbezug von Bestandsanlagen denkbar. Dabei sind die in Abschnitt 4.2 und 5.1.2.10 diskutierten Zusammenhänge mit dem besonderen Vertrauensschutz bei EE-Anlagen zu bedenken. Der Einbezug von Bestandsanlagen geht also mit einem rechtlichen Risiko einher.

5.1.2.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Da die Abgabenerhebung wegen der Ertragskompetenz bei den Ländern liegt, könnten diese die Gelder sowohl an Standortkommunen als auch benachbarten Kommunen weiterleiten. Der konkrete Verteilungsschlüssel bliebe der Ausgestaltung durch die Länder vorbehalten. Es bestünde also bei unzureichender Regelung des Verteilungsschlüssels das Risiko, dass die finanziellen Mittel nicht zielgerichtet an die Kommunen fließen, in denen negative Beeinträchtigungen durch EE-Anlagen bestehen oder erwartet werden.

Insgesamt besteht bei der Abgabenerhebung durch die Länder für die Gemeinden das Risiko, dass die Länder die Gelder gar nicht an die Gemeinde weiterleiten, weil sie hierzu nicht direkt verpflichtet werden können. Wird jedoch eine geeignete Regelung zur zweckgebundenen Verwendung der Mittel entwickelt, ließe sich dieses Risiko mindern.

Grundsätzlich ist eine Abgabe als Zahlung an die Kommune geeignet, um einen möglichst großen Kreis (betroffener) AnwohnerInnen zu beteiligen. Die konkrete Mittelverwendung sowie die Beteiligung an der Entscheidung zur Mittelverwendung beeinflussen allerdings in jedem Einzelfall die Reichweite der finanziellen Beteiligung.

5.1.2.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

5.1.2.6.1 Gestaltungsspielraum für die Länder

Die Abgabenerhebung liegt wegen der Ertragskompetenz bei den Ländern. Die Bundesregelung würde die Berechtigung der Länder zur Erhebung der Abgabe regeln. Sie könnte die Länder nicht dazu verpflichten, die Gelder an die Kommune weiterzuleiten. Zwar könnte der Bund grundsätzlich eine Zweckbindung vorsehen, allerdings ist zweifelhaft, ob eine Zweckbindung zur Akzeptanzsteigerung zulässig wäre, da der Akzeptanzsteigerung der direkte Bezug zum Außenbereichsvorteil fehlt. Die Länder könnten in eigener Verantwortung einen Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Gelder an die Gemeinden festlegen oder die Gelder selbst verwenden. Insgesamt ist der Gestaltungsspielraum der Länder damit als "hoch" einzuschätzen.

5.1.2.6.2 Gestaltungsspielraum für die Gemeinden

Für die Gemeinden besteht dementsprechend das Risiko, dass sie keine Mittel von den Ländern erhalten. Auch die Ausgestaltung eines Verteilungsschlüssels obliegt wegen der Ertragskompetenz den Ländern. Es besteht also auch bei unzureichender Regelung zum Verteilungsschlüssel das Risiko, dass die finanziellen Mittel nicht zielgerichtet an die Kommunen fließen.

Auf Seiten der Kommunen, die mit einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung die Akzeptanz für lokale EE-Projekte fördern sollen, kann die Akzeptanz für eine Abgabenslösung darunter leiden, dass die Länder nicht verpflichtet werden können, die Erträge weiterzuleiten. Ein Maßnahmenkatalog oder Empfehlungen für akzeptanzförderliche Maßnahmen könnten die Weiterleitung der Abgabebestände sowie die zielgerichtete, d.h. akzeptanzförderliche Verwendung der Mittel anzuregen. Zu strenge Vorgaben für die Mittelverwendung könnten jedoch deren Akzeptanz mindern. Hier muss also der Trade-off zwischen Zweckmäßigkeit und Akzeptanz beachtet werden.

Soweit die Länder die Mittel an eine Gemeinde weiterleiten und bei der Mittelweitergabe keine Zweckbindung definieren, wäre die Gemeinde bei der Verwendung der Mittel frei. Der Gestaltungsspielraum der Gemeinden dürfte damit als "mittel" einzuschätzen sein.

5.1.2.7 Transaktionskosten

Die Abgabenerhebung durch die Länder erhöht den Verwaltungsaufwand der Länder. Darüber hinaus sind Transaktionskosten bei den Gemeinden möglich, soweit ein Mittelfluss an sie stattfindet und sie die Verwaltung der Gelder organisieren müssen. Sollte die Höhe der Zahlung im Einflussbereich der Kommunen oder der Länder liegen, so besteht ggf. ein Aufwand zur Ermittlung einer sinnvollen Zahlungshöhe.

Sofern die Mittelverwendung im Einflussbereich der Länder liegt und keine Vorgaben durch eine Bundesregelung bezüglich der Verwendung und/oder Verteilung an die Gemeinden bestehen, besteht ein weiterer Aufwand für die Länder in der Festlegung der Mittelverwendung bzw. der Mittelverteilung. Je nach Ausgestaltung können hier komplexe Entscheidungsprozesse angestoßen werden.

5.1.2.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Wie in Abschnitt 3.8 erläutert, wird die Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern nicht eigenständig behandelt, um zu verhindern, dass ein aggregiertes und damit wahrscheinlich verfälschtes Gesamtergebnis entsteht. Stattdessen finden sich Bewertungen zur eingeschätzten Akzeptanzwirkung integriert in einigen der anderen Bewertungskriterien.

Die Perspektive der Kommunen und BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen wird unter den Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“, „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ und „beteiligte AnwohnerInnen und Kommunen“ behandelt.

Die Akzeptanzwirkung auf EE-AnlagenbetreiberInnen wird in den Kriterien „betriebswirtschaftliche Auswirkungen“ und „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ bewertet.

Unter „Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen“ wird die Rolle der Kommunen als Mitgestalter der Beteiligungsinstrumente berücksichtigt, da auch hier eine Akzeptanzwirkung auf die Kommunen zu erwarten ist.

5.1.2.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität

Die Regelungs- und Umsetzungscomplexität ist als „mittel“ bis „hoch“ einzuschätzen. Denn aufgrund der Ertragskompetenz der Länder müsste die Abgabe durch die Länder erhoben werden. Damit die Erträge letztlich bei den Kommunen ankommen, müssten dann Möglichkeiten für eine Weiterleitung der Erträge an die Kommunen gefunden werden. Unzulässig wäre dabei wohl eine Verpflichtung der Länder zur Weiterleitung der Erträge an die Kommune. Damit besteht bei diesem Instrument insgesamt das Risiko, dass die Erträge nicht an die Kommune weitergeleitet werden.

Auch eine Zweckbindung mit Hilfe eines Regelbeispiels dürfte nicht ohne Weiteres zulässig sein. Einerseits stellt sich bei der Festlegung der Akzeptanzsteigerung als Zweckbindung die Frage, wo der konkrete Bezug zwischen der Nutzung des Außenbereichs und der Akzeptanzsteigerung liegt. Andererseits ist die Rechtfertigung des Regelbeispiels problematisch, da die damit verbundene Weiterleitung der Mittel an die Kommune nicht unmittelbar zu einer Akzeptanzsteigerung führt.

5.1.2.10 Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)

5.1.2.10.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abgabe: Übertragbarkeit der Wasserpfennig-Entscheidung

Bei der Ressourcennutzungsabgabe handelt es sich um eine eigenständige Abgabenform, deren Zulässigkeit durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Wasserpfennig erstmals bestätigt wurde (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88). Fraglich ist jedoch, ob diese Grundsätze auch auf den vorliegenden Regulierungsvorschlag übertragen werden können.

Abschöpfungsfähiges Allgemeingut: Knappe natürliche Ressource

Die Zulässigkeit einer Ressourcennutzungsabgabe wird durch das Bundesverfassungsgericht zunächst durch einen bevorzugten Zugriff auf eine knappe natürliche Ressource, die ein Gut der Allgemeinheit darstellt, begründet (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, 2. Leitsatz).

Wind lässt sich danach nicht als abschöpfungsfähiges Allgemeingut qualifizieren, da diese Ressource bei Aufkommen allen Nutzern unbegrenzt zur Verfügung steht. Der Wind ist daher für sich genommen nicht knapp und lässt sich somit nicht als eine knappe Ressource definieren, auf die im Wege einer Ressourcennutzungsabgabe ein bevorzugter Zugriff möglich wäre.

Möglicherweise könnte jedoch der Boden ein abschöpfungsfähiges Allgemeingut darstellen. Er ist aufgrund seines begrenzten Vorkommens tatsächlich knapp. Dies gilt insbesondere für Flächen, die außerhalb von Siedlungsgebieten für die Windkraft genutzt werden können. Denn hier wird die tatsächliche Verfügbarkeit durch weitere konkurrierende Nutzungsinteressen wie etwa der Landwirtschaft zusätzlich eingeschränkt. Der Boden lässt sich daher als knappe natürliche Ressource qualifizieren.

Fraglich ist jedoch, ob eine Ressourcennutzungsabgabe für die Nutzung des Bodens im Außenbereich zulässig wäre, weil der Boden nur mittelbar betroffen ist. Eigentlich ist der Wind, der zur Stromerzeugung genutzt werden soll, die abzuschöpfende Ressource. In der Wasserpfennig-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings auf die Nutzung von ein und derselben natürlichen Ressource – das Wasser – abgestellt. Das Wasser war als Ressource in der Entscheidung unmittelbar von der Nutzung und der Abschöpfung betroffen. Hier wird auf den Boden als eine mittelbar betroffene Ressource abgestellt.

Daher ist die Übertragbarkeit der durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze fraglich. Gegen eine Übertragbarkeit spricht, dass nichtsteuerliche Abgaben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nur ausnahmsweise zulässig sind. Dieser Ausnahmecharakter gebietet grundsätzlich eine enge Auslegung, so dass eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Ressourcennutzungsabgabe auf mittelbar betroffene natürliche Ressourcen bereits aus diesem Grund unzulässig sein könnte. Andererseits benötigt eine Windenergieanlage zur Stromerzeugung neben dem Wind auch den konkreten Standort. Der Standort als Boden könnte als unmittelbar betroffene Ressource gelten, indem die Abgabe auf die Boden- und nicht die Windnutzung bezogen wird.

Unterliegen einer Bewirtschaftungsordnung

Flächen, die im Außenbereich der Windkraftnutzung zur Verfügung stehen, müssten außerdem einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung unterliegen (Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88, Rn. 1a). Diese ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass kein Anspruch des Einzelnen auf die Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung besteht. Die Gestattung der Erlaubnis bzw. Bewilligung zur Nutzung eines Gewässers steht vielmehr im Ermessen der Behörde (sog. „Bewirtschaftungsermessen“) nach § 8 i. V. m. § 12 Abs. 2 WHG.

Die Zulassung von Windkraftanlagen im Außenbereich bedarf grundsätzlich einer immissionschutzrechtlichen Genehmigung. Nach § 6 Abs. 1 BImSchG besteht jedoch ein gebundener Anspruch auf die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung („ist zu erteilen, wenn...“). Damit liegt auf der Ebene der Vorhabenzulassung zwar eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung vor. Sie ist jedoch nicht unmittelbar mit der Bewilligung des WHG vergleichbar, da kein Ermessen der Genehmigungsbehörden besteht.

Allerdings könnte ein vergleichbares Ermessen angenommen werden, wenn man auf der Ebene der Raumordnungs- und Flächennutzungsplanung auf das planerische Ermessen der Gemeinden bei der Ausweisung von Konzentrationszonen für WEA abstellt. Ein Anspruch des Einzelnen auf eine bestimmte Planung besteht grundsätzlich nicht. Etwas Anderes gilt allenfalls dann, wenn die

Planung im Einzelfall auf eine gezielte Verhinderungsplanung hinausläuft. Beispielsweise sind Plangeber verpflichtet, die in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zum Ausdruck kommende Privilegierung zu beachten und für die Windnutzung im Plangebiet in substanzieller Weise Raum zu verschaffen (Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Lüneburg v. 17.06.2013, 12 KN 80/12). Die Ausweisungen der Flächennutzungs- und Raumordnungspläne sind gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch gegenüber WEA im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.

Bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes ließe sich ebenfalls argumentieren, dass mit der planerischen Ausweisung von Flächen für WEA ein vergleichbares Bewirtschaftungsermessen vorliegt. Bei der Flächenzuweisung haben die Gemeinden auch einen Abwägungsspielraum. Ein Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes besteht nicht (vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 HS. 1 (vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 HS. 1 BauGB 2017)).

Außerhalb planerischer Festsetzungen in einem Bebauungs-, Flächennutzungs- oder Raumordnungsplan ist die Annahme einer vergleichbaren Bewirtschaftungsordnung problematischer. In diesem Fall kann sich allenfalls ein vergleichbares Ermessen aus der gesetzgeberischen Entscheidung, Vorhaben der Windkraftnutzung im Außenbereich zu privilegieren, ergeben. Es ist jedoch fraglich, ob darin eine vergleichbare Bewirtschaftungsordnung gesehen werden kann, weil die gesetzgeberische Entscheidung nicht mehr unmittelbar an die Flächenausweisung anknüpft.

Für das Vorliegen einer Bewirtschaftung könnte andererseits die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Veräußerungsverkürzung von Emissionsberechtigungen im Emissionshandel sprechen (Urteil des BVerwG v. 10.10.2012, 7 C 9/10, NVwZ 2013, 587). Danach ist eine Bewirtschaftungsordnung nach der individuelle Rechte zur Nutzung des betreffenden Umweltmediums durch ordnungsrechtliche Entscheidungen kontingentiert eingeräumt werden, nicht Voraussetzung für die Annahme eines abschöpfungsfähigen Sondervorteils. Eine Nutzungsregelung könne vielmehr auch anders ausgestaltet werden. Neben der hoheitlichen Verleihung begrenzter Nutzungsrechte sei es ebenso möglich, die Nutzungsmöglichkeit nicht individuell zu limitieren, sondern an eine Entgeltzahlung zu koppeln (Urteil des BVerwG v. 10.10.2012, 7 C 9/10, Rn. 23).

Sondervorteil

Außerdem muss ein Sondervorteil vorliegen. Dieser besteht bei der Ressourcennutzungsabgabe im Allgemeinen darin, dass der Einzelne, dem die Nutzung eröffnet wird, ein Vorteil gegenüber all denen erhält, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Notwendig ist weiter eine die VorhabenträgerInnen begünstigende, individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die als Gegenleistung für die Abgabenerhebung erfolgt.

Befindet sich das Vorhaben im Geltungsbereich eines Flächennutzungs- oder Raumordnungsplanes, könnte ein Sondervorteil darin gesehen werden, dass in den Plänen Flächen für die Windkraftnutzung ausgewiesen werden. Denn dort greift der Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nicht, so dass die Privilegierung in vollem Umfang wirken kann. Diesen Vorteil haben FlächeneigentümerInnen und PächterInnen außerhalb der in den Plänen ausgewiesenen Flächen nicht.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans könnte ein Sondervorteil darin bestehen, dass bestimmte Gebiete zur Windkraftnutzung ausgewiesen werden. Auch die Bauleitplanung durch die Gemeinde kann einen Sondervorteil bewirken, weil sie im Einzelfall auch zur Zulässigkeit von WEA in Gebieten führen kann, die bisher vom Geltungsbereich der Privilegierung nicht erfasst waren. Dies gilt insbesondere im Anwendungsbereich von Mindestabstandsregelungen. Außerdem könnte

in der gesetzgeberischen Wertung die Windkraftnutzung im Außenbereich zu privilegieren ein Sondervorteil liegen, da mit einem Bebauungsplan in der Regel lediglich eine Fläche überplant wird, auf der eine Zulassung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB sonst wohl auch zulässig wäre.

Liegt keine besondere Flächenausweisung in Raumordnungs-, Flächennutzungs-, oder Bebauungsplänen vor, könnte sich ein Sondervorteil aus der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB ergeben. Die dort genannten Vorhaben werden im Außenbereich privilegiert und sind damit im Vergleich zu anderen (nicht privilegierten) baulichen Nutzungen im Außenbereich in der Regel zulässig. Gegenüber den übrigen privilegierten Nutzungen könnte ein Sondervorteil in der gesetzgeberischen Entscheidung, die Windkraftnutzung zu privilegieren, darin liegen, dass Windkraftanlagen raumbedeutsamer sind als andere privilegierte Nutzungen sind und dennoch vom Gesetzgeber als privilegierte Vorhaben eingeordnet wurden. Ein Sondervorteil aus der Privilegierung der Windkraftnutzung im Vergleich zu anderen (privilegierten) EE-Vorhaben (z. B. Biomasse oder solare Strahlungsenergie) könnte sich daraus ergeben, dass an das Eingreifen der Privilegierung für die Windkraftnutzung die geringsten einschränkenden Voraussetzungen durch den Gesetzgeber etabliert wurden.

Zusammenfassend sind also Vorhaben im Außenbereich trotz Privilegierung nicht ohne Weiteres zulässig. Sie stehen unter dem Vorbehalt des Nichtentgegenstehens öffentlicher Belange (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Zudem sind Vorhaben zur Nutzung der Windenergie dem Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB unterworfen.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes besteht zwar grundsätzlich ein Zulassungsanspruch gemäß § 30 BauGB. Allerdings besteht auf die Planung selbst kein Anspruch, so dass darin eine Gegenleistung gesehen werden könnte. Auch wenn kein staatlicher Planungsakt vorliegt, steht das Vorhaben unter dem Vorbehalt des Nichtentgegenstehens öffentlicher Belange (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Ein Gegenleistungsbezug lässt sich damit nach Einschätzung der GutachterInnen wohl begründen.

Als **Zwischenergebnis** zur Übertragbarkeit der Wasserpfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf die Außenbereichsabgabe lässt sich somit festhalten, dass es Anhaltspunkte für Zweifel an der Übertragbarkeit gibt. Zunächst ist die unmittelbar zur Stromerzeugung genutzte Ressource der Wind, der jedoch nicht knapp ist. WEA-BetreiberInnen nutzen eigentlich den Wind zur Stromerzeugung, benötigen aber essenziell auch den Standort. Fraglich ist darüber hinaus, ob eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung vorliegt. Jedenfalls die Annahme einer mit der Entscheidung des BVerfG zum Wasserpfennig vergleichbaren Bewirtschaftungsordnung ist zweifelhaft, da das Ermessen nicht der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde zusteht, sondern allenfalls auf der Ebene der Planungsträger oder der Legislative begründet werden kann. Für eine Übertragbarkeit hinsichtlich der Bewirtschaftung spricht jedoch die Entscheidung des BVerfG, wonach eine abweichende Ausgestaltung der Bewirtschaftungsordnung ausdrücklich zulässig ist.

Hinsichtlich des Sondervorteils ist ferner der Gegenleistungsbezug fraglich. Dafür spricht jedoch, dass Vorhaben im Außenbereich trotz Privilegierung nicht ohne weiteres zulässig sind.

5.1.2.10.2 Weitere finanzverfassungsrechtliche Hürden: Ertragskompetenz und Aufgabenübertragungsverbot

Wie bereits dargelegt, liegt die Ertragskompetenz für die Abgabe bei den Ländern (siehe dazu bereits 5.1.1.2). Daher kommt eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit in Betracht, nach der die Länder die Abgabe erheben und die Mittel an die Kommunen weiterreichen. Eine Verpflichtung

der Länder zur Mittelweitergabe an die Kommune ist wegen der Ertragskompetenz unzulässig. In Betracht kommt eine Zweckbindung dergestalt, dass die Länder die Mittel zur Akzeptanzsteigerung verwenden müssen. Dies könnte verbunden werden mit einem Regelbeispiel nach dem auch Zahlungen an Kommunen als Option benannt werden. Zwar kann eine Ressourcennutzungsabgabe grundsätzlich mit einer Zweckbindung versehen werden, jedoch fehlt der Bezug zwischen der Außenbereichsnutzung und der Akzeptanzsteigerung. Zudem stellt sich beim Regelbeispiel die Frage der Rechtfertigung, da die damit verbundene Weiterleitung der Mittel an die Kommune nicht zwangsläufig zu einer Akzeptanzsteigerung führt.

Gleichzeitig besteht wohl kein Problem mit dem Aufgabenübertragungsverbot, wenn die Kommunen die Gelder nicht selbst von Dritten (bspw. Netzbetreibern) erhalten oder einziehen, sondern von den Ländern überwiesen bekommen. Denn das Aufgabenübertragungsverbot findet im Verhältnis Land – Gemeinde keine Anwendung.

Der Bund hat für den Erlass einer Regelung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 18 GG. Einer bundeseinheitlichen Regelung ist auch zur "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse" erforderlich, weil die EE-Ausbauziele Deutschland insgesamt verpflichten und die Abgabenerhebung die Akzeptanz im gesamten Bundesgebiet steigern soll, um den Ausbau weiter voran zu bringen.

Eine Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 3 und Nr. 4 GG liegt nicht vor. Der Kompetenztitel der Bodenverteilung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG ist vor dem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund der Bodenreform zu sehen und hat darüber hinaus keine eigenständige Bedeutung. Für die Nutzung des Bodens ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG lex specialis. Auch der Titel der Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ist nicht betroffen, da der Regelungsvorschlag nicht direkt bei der Raumordnungsplanung durch die Länder ansetzt, sondern die Landeskompetenz nur zur Begründung des Planungsermessens heranzieht.

5.1.2.10.3 Grundrechte

Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Im Hinblick auf das Verfassungsrecht könnte ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorliegen.

Dies setzt zunächst das Vorliegen einer Ungleichbehandlung wesentlich vergleichbarer Sachverhalte oder eine Gleichbehandlung von wesentlichen ungleichen Sachverhalten voraus.

Ungleichbehandlung durch Anknüpfung nur an Windenergieanlagen

Wenn die Abgabe nur von WEA-BetreiberInnen erhoben wird, könnte eine Ungleichbehandlung darin gesehen werden, dass andere Anlagen auf ebenfalls "knappen" Außenbereichsflächen nicht abgabepflichtig sein sollen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes steht dem Gesetzgeber beim Gleichheitssatz ein weitreichender Entscheidungsspielraum sowohl bei der **Auswahl des Abgabengegenstandes** als auch bei der **Bestimmung des Abgabensatzes** zu (Urteil des BVerwG v. 16.11.2017, 9 C 15/16, Rn. 44). In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber generell weitgehend frei. Insbesondere verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig

hält. Allerdings bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Dabei kann der Gesetzgeber seine Entscheidung auf sachbezogene Gesichtspunkte in weitem Umfang stützen, solange die Würdigung der jeweiligen Umstände nicht der Lebenserfahrung geradezu widerspricht. Insbesondere muss der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten **sachgerecht abgegrenzt** sein (Urteil des BVerwG v. 16.11.2017, 9 C 15/16, Rn. 45).

Fraglich ist, ob die Heranziehung nur von WEA durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Ihre Größe und damit verbundene besondere Sichtbarkeit im Außenbereich könnten einen sachlichen Grund für die Differenzierung darstellen. Jedoch wird auch durch andere Außenbereichsnutzungen (z. B. Tierhaltungsanlagen, Überlandleitungen oder Freiflächen-Solaranlagen) erheblich in das Landwirtschaftsbild eingegriffen. Tierhaltungsanlagen oder Biomasseanlagen bspw. können noch in weiten Entfernungen sichtbar in das Landschaftsbild eingreifen. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus der Sicht der GutachterInnen fraglich, ob mit der von *Stiftung Umweltenergierecht* entwickelten Argumentation durch eine besonders raumgreifende Wirkung von WEA die Heranziehung nur dieser Anlagen gerechtfertigt werden könnte.

Außerdem könnten strengere Anforderungen an die Gleichbehandlung von Abgabenschuldnern gestellt werden, da hier eine Abgabe erhoben wird und damit die strengeren Anforderungen des Steuerrechts an die Gleichbehandlung von Abgabenschuldnern auch für die Ausgleichsabgabe gelten könnten.

Wird daher die Abgabe nur von WEA erhoben und nicht von anderen Außenbereichsnutzungen wie etwa Freiflächen-Solaranlagen oder Tierhaltungsanlagen, ist es aus Sicht der GutachterInnen fraglich, ob allein die raumgreifende Wirkung von WEA ein geeigneter sachlicher Grund ist, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Es besteht somit das Risiko, eines (nicht nur durch eine raumgreifende Wirkung rechtfertigbaren) Eingriffes in Art.3 Abs. 1 GG.

Ungleichbehandlung durch Anknüpfung nur an Neuanlagen

Eine weitere Ungleichbehandlung ist denkbar, wenn nur Neu- und nicht Bestandsanlagen in die Abgabe einbezogen und so nur Neuanlagen von der Abgabe belastet werden. Fraglich ist daher, welche Argumente für oder gegen einen Einbezug von Bestandsanlagen in die Abgabe sprechen.

Grundsätzlich spricht aus gesetzgeberischer Sicht für einen Einbezug von Bestandsanlagen, dass sich auch für diese Anlagen dieselben Akzeptanzprobleme stellen können. Gegen den Einbezug von Bestandsanlagen könnte jedoch der Vertrauensschutz sprechen. Wird auch von Bestandsanlagen eine Abgabe erhoben, dürfte es sich um eine **unechte Rückwirkung** handeln, da nachträgliche Eingriffe in den Förderzeitraum des EEG - die hier durch die Abgabenerhebung erfolgen würde - nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eine unechte Rückwirkung darstellen (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 21). Dies wirft die Frage auf, ob und inwieweit der Vertrauensschutz die Ungleichbehandlung durch einen auf Neuanlagen beschränkten Einbezug rechtfertigen kann.

Unechte Rückwirkungen sind grundsätzlich zulässig. Bei EEG-Vergütungen gilt die Besonderheit, dass der Gesetzgeber die Vergütung über einen festen Zeitraum gewährt. Damit hat er einen **besonderen Vertrauenstatbestand** für darauf aufbauende Investitionen geschaffen (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 25), die eine Beschränkung auf Neuanlagen rechtfertigen könnte. Hierfür spricht, dass für eine Rechtfertigung einer sachbezogenen Ungleichbehandlung nach der Willkürformel bereits ein sachlicher Grund genügt.

Dieser besondere Vertrauensschutz für Investitionen schließt allerdings – so das Bundesverfassungsgericht – gerade, wenn sich die Zusage über einen so langen Zeitraum erstreckt, nicht jegliche **Randkorrektur der Gewährungsbedingungen** aus, sofern sie sich auf ein berechtigtes öffentliches Interesse stützen kann. Außerdem muss die Änderung die Garantie im Kern unberührt lassen und darf das berechtigte Vertrauen der Betroffenen nicht unangemessen zurücksetzen (Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15, Rn. 25).

Legt man dies zu Grunde, ist der Einbezug von Bestandsanlagen verfassungsrechtlich mit Risiken behaftet. Denn der nachträgliche Einbezug in die Abgabe dürfte über eine “Randkorrektur der Gewährungsbedingungen” hinausgehen. Hiermit wird eine völlig neue Abgabe geschaffen, die zu einer Mehrbelastung für die AnlagenbetreiberInnen führen kann, soweit diese nicht etwa durch einen Mehrbetrag bei der Förderung von Bestandsanlagen ausgeglichen wird. Zwar haben Änderungen des EEG in der Vergangenheit auch bereits zu nachteiligen Auswirkungen für Bestandsanlagen geführt. Beispielhaft hierfür ist etwa die verpflichtende Einführung der Nachkennzeichnung von WEA (§ 9 Abs. 8 EEG 2017), die auch auf Bestandsanlagen anzuwenden ist. Es erscheint jedoch zweifelhaft, dass die Einführung einer Abgabe für die Nutzung des Außenbereichs mit diesen Änderungen im EEG vergleichbar ist, da hiermit eine neuartige Abgabepflicht eingeführt wird.

Es spricht daher viel dafür, dass der Eingriff in den besonderen Vertrauensschutztatbestand EEG-geförderter Bestandsanlagen einen sachlichen Grund für eine Differenzierung zwischen Neu- und Bestandsanlagen darstellen kann.

Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG

Die Abgabe müsste mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sein. Diese schützt als einheitliches Grundrecht nicht nur die Freiheit der Berufswahl, sondern auch die Freiheit der Berufsausübung.

Da mit der Abgabenerhebung nicht die Betätigung des Berufs der WEA-BetreiberInnen als solcher unmöglich gemacht wird, könnte diese in die Berufsausübungsfreiheit eingreifen. Nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Drei-Stufen-Theorie können Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit jedoch bereits durch jede vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls legitimiert werden (Beschluss des BVerfG v. 11.02.1992, 1 BvR 1531/90).

Mit der Abgabenerhebung können Gemeinden besser an der lokalen Wertschöpfung beteiligt und die Akzeptanz für den Bau der Anlagen gesteigert werden. Eine vernünftige Allgemeinwohlerwägung liegt damit vor. Darüber hinaus ist noch darauf hinzuweisen, dass dem Gesetzgeber bei der Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit auch ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zugestanden wird (Beschluss des BVerfG v. 19.03.1975, 1 BvL 20, 21, 22, 23, 24/73). Der Gesetzgeber darf auch Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit in den Vordergrund stellen. Die Maßnahme darf den Betroffenen aber nicht übermäßig belasten und angemessen sein (Beschluss des BVerfG v. 17.10.1990, 1 BvR 283/85). Da der abzuschöpfende Vorteil sich bei der Ressourcennutzungsabgabe auf den Sondernutzen begrenzt, dürfte eine übermäßige Belastung der AnlagenbetreiberInnen wohl ausgeschlossen sein. Auch eine Wettbewerbsverzerrung liegt wohl nicht vor, da die Abgabe bundesweit erhoben wird.

Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG

Die Abgabe müsste außerdem mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar sein. Nach der Rechtsprechung des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichtes wird Art. 14 GG durch die Auferlegung von Abgaben nicht unmittelbar beeinträchtigt, da dieser nur konkrete Rechtspositionen und nicht das Vermögen als solches schützt (Beschluss des BVerfG v. 08.04.1987, 2 BvR 909, 934, 935, 936, 938, 941, 942, 947/82, 64/83 und 142/84). Etwas Anderes nimmt der erste Senat nur bei einer erdrosselnden Wirkung der Abgabe an. Diese liegt vor, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen (Beschluss des BVerfG v. 24.09.1965, 1 BvR 228/65).

Da die Abgabe vorliegend auf 1 bis 2 Prozent des Jahresumsatzes begrenzt werden soll, ist nicht von einer erdrosselnden Wirkung auszugehen. Schließlich ist die Abgabenhöhe durch den abzuschöpfenden Vorteil begrenzt, sodass auch daher das Risiko einer erdrosselnden Wirkung als gering einzuschätzen ist.

Daran ändert sich im Ergebnis nichts, soweit nicht - wie hier - ein Eingriff unmittelbar in die Eigentumsgarantie als solche, sondern eine Beeinträchtigung des subsidiären Rechtes am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb abgeleitet aus Art. 14 Abs. 1 GG in der Abgabe gesehen wird. Dies gilt wohl auch für mittelbare Eingriffe in die Eigentumsrechte der die WEA-Flächen verpachtenden LandeigentümerInnen. Diese könnte etwa vorliegen, wenn die Grundstückserträge (Pacht) durch die Regelung einer Abgabe zulasten der AnlagenbetreiberInnen als GrundstückspächterInnen gemindert werden.

5.1.2.10.4 Europarecht

Die Abgabe weist europarechtlich nur geringe Risiken auf.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes steht die Erhebung einer nationalen Abgabe auf WEA mit den Vorgaben der Erneuerbaren Energien Richtlinie (Richtlinie 2018/2001) im Einklang (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, 1. Leitsatz). Die Mitgliedstaaten verfügen über einen Wertungsspielraum, wie sie ihre nationalen Gesamtziele erfüllen. Dass die Mitgliedstaaten Förderregelungen erlassen können, bedeutet nicht, dass sie Windkraftanlagen nicht besteuern dürfen (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, Rn. 33). Selbst wenn die Abgabe derart ausgestaltet wäre, dass die Abgaben dazu führen könnte, dass der Mitgliedstaat seine nationalen Ziele verfehlt, ergibt sich daraus allenfalls ein Verstoß des Mitgliedstaates gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie. Allein die Einführung einer solchen Abgabe könnte nicht als ein Verstoß gegen die Richtlinie angesehen werden, da die Mitgliedstaaten über einen Spielraum verfügen, wie sie das Ziel der Richtlinie erreichen, solange sie dabei die Grundfreiheiten beachten (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, Rn. 40).

Die Erhebung der Abgabe ist darüber hinaus auch mit der Energiesteuerrichtlinie (Richtlinie 2003/96) vereinbar (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, 2. Leitsatz). Denn die Abgabe wird nicht auf "Energieerzeugnisse" oder "elektrischen Strom" erhoben und daher nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, Rn. 42 - 54).

Darüber hinaus sind auch die Harmonisierungsvorgaben der Verbrauchsteuersystem-RL (Richtlinie 2008/118/EG) nicht anwendbar, da die Abgabe keine Steuer ist, die auf den Verbrauch von Energieerzeugnissen oder elektrischen Strom erhoben wird (Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16, 3. Leitsatz).

Als nationale Abgabe wäre darüber hinaus auch das spezielle abgabenrechtliche Diskriminierungsverbot gem. Art. 110 AEUV zu beachten. Dieses verbietet nicht generell die Erhebung nationaler Abgaben, sondern nur eine Mehrbelastung importierter gegenüber inländischen Waren. Da die Abgabe nur auf WEA in Deutschland erhoben werden soll, bestehen keine Anhaltspunkte für eine Diskriminierung ausländischer Stromerzeuger.

5.1.2.10.5 Ergebnis der rechtlichen Bewertung

Der Vorschlag einer Außenbereichsabgabe ist rechtlich nicht unerheblichen Risiken ausgesetzt. Zunächst ist die Übertragbarkeit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum "Wasserpfeffnig", worauf die Herleitung einer solchen 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.

5.1.2.11 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Die nachfolgende Tabelle bietet eine Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse. In der mittleren Spalte werden die Ergebnisse der vorhergehenden Abschnitte verbal zusammengefasst. Die letzte Spalte bietet einen schnellen Überblick einer Kurzbewertung mit einer symbolischen Darstellung.

Tabelle 5.1: Bewertungsergebnisse für die Außenbereichsabgabe

Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung	mittel bis hoch, da Höhe durch abzuschöpfenden Vorteil begrenzt und Vorteil schwer bestimmbar	0 / +
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	mittel (Mehrkosten für AnlagenbetreiberInnen); niedrig nur, soweit Kosten bei Neuanlagen in Gebot eingepreist werden können	0 / +
Planbarkeit der Zahlungshöhe	mittel bis hoch, je nach Ausgestaltung (einmalige oder laufende Zahlung möglich)	0 / +
Erfasste EE-Anlagen	hoch, Einbeziehung von EEG-/Nicht-EEG-Anlagen; keine Beschränkung auf WEA; Einbeziehung von Neuanlagen; Einbezug von Bestandsanlagen denkbar, soweit kein verfassungswidriger Eingriff in Vertrauensschutztatbestand mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden	+
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	mittel, Standort- und – je nach Ausgestaltung – auch betroffene Nachbarkommunen,	0

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
	fehlender Mittelfluss von Ländern an Kommunen und fehlende akzeptanzsteigernde Mittelverwendung gefährdet Gesamtwirkung	
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	Länder: mittel bis hoch, da Weitergabe der Erträge an Kommune nicht zwingend, aber Einschränkung bei Mittelverwendung durch Zweckbindung möglich; Gemeinde: mittel bis hoch, je nachdem, ob Länder bei Mittelweitergabe eine Zweckbindung bestimmen	0 / +
Transaktionskosten	Niedrig (geringfügig erhöhter Verwaltungsaufwand bei Ländern und Kommune denkbar)	+
Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität	Mittel bis hoch, da Abgabe von Ländern erhoben und Umsetzung der Weiterleitung an Kommunen komplex	0 / -
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	Mittel, insb. Risiko der Übertragbarkeit der Entscheidung zum Wasserpfeffennig und nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bei Erstreckung nur auf Windenergie-Anlagen möglich	0

5.2 Sonderabgabe

5.2.1 Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung

5.2.1.1 Wesentliche Merkmale

WEA-BetreiberInnen könnten über eine vom Bund geregelte Sonderabgabe mit Finanzierungszweck zu einer Zahlung an anlagenbetroffene Kommunen verpflichtet werden – eine solche Sonderabgabe wurde auf Landesebene im Juni 2019 vom Landtag Brandenburg beschlossen (Windenergieanlagenabgabengesetz 2019).

Die Finanzverfassung geht grundsätzlich davon aus, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Steuern finanziert wird. Nichtsteuerliche Abgaben wie die Sonderabgabe sollen daher die Ausnahme bleiben und unterliegen daher besonderen finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen. So muss der Sachzweck der Sonderabgabe über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehen und die von der Sonderabgabe in Anspruch genommenen müssen eine homogene Gruppe darstellen, die eine besondere Finanzierungsverantwortung trifft von der sie durch die gruppennützige Mittelverwendung (zumindest teilweise) entlastet werden. Außerdem müssen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentiert und deren sachliche Rechtfertigung in angemessenen Abständen überprüft werden (Beschluss des BVerfG v. 06.05.2014 - 2 BvR 1139/12; Urteil des BVerfG v. 28.01.2014 - 2 BvR 1561/12; Urteil des BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77).

Die Sonderabgabe zur Akzeptanzsteigerung bei Windenergieanlagen rechtfertigt sich dabei dadurch, dass den Windenergieanlagenbetreiber als homogene Gruppe eine Finanzierungsverantwortung durch eine Mitverantwortung für Akzeptanz bei dem Bau und Betrieb von WEA zukommt. Dies zeigen die Regelung der Bürgerenergiegesellschaften in § 36g EEG sowie die – auch aktuell diskutierten – Mindestabstandsregelungen unter Hinzuziehung des Verursacherprinzips aus Art. 20a GG, nach dem die WEA-BetreiberInnen – über die Rücksichtnahmepflichten aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (insbes. § 5 BImSchG) hinaus – als Verursacher der Akzeptanzdefizite zur Verantwortung zu ziehen sind (Agora Energiewende 2018, 60 ff.). Schließlich soll die gruppennützige Verwendung als weitere Rechtfertigungsanforderung durch eine Zweckbindungsklausel sichergestellt werden.

5.2.1.2 Ausgestaltungsoptionen

Eine solche Zweckbindungsklausel steht in Wechselwirkung zu dem verfassungsrechtlich geregelten Verbot der Aufgabenübertragung von Bund an Kommune (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG), nach welchem dem Bund ein direkter Durchgriff zur Aufgabenzuweisung an die Kommunen verwehrt ist. Denn je strenger die Zweckbindungsklausel ausgestaltet ist, um den Rechtfertigungsanforderungen an die Sonderabgabe zu entsprechen, desto größer ist die damit einhergehende Aufgabenübertragung mit Blick auf das Aufgabenübertragungsverbot.

Diesem verfassungsrechtlichen Risiko könnte dadurch entgegengewirkt werden, dass der Mittelfluss über die Bundesländer an die Kommunen läuft. Dies könnte jedoch nicht vom Bund über die Länder verpflichtend sichergestellt werden, denn fehlt dem Bund dazu einerseits die Kompetenz für Regelungen zur Verwaltungsorganisation (vgl. Art 84 Abs. 1 S. 5 GG), andererseits läge darin eine unzulässige Umgehung des Aufgabenübertragungsverbots. Ob dem Verbot der Aufgabenübertragung von dem Bund an die Kommunen gestalterisch damit begegnet werden kann, dass der Mittelfluss über die Netzbetreiber an die Kommunen läuft oder ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, auf die Mittel zu verzichten, bleibt fraglich. Beides ist risikobehaftet, denn trotz Mittelfluss über Dritte könnte schon die Annahme und Ausgabe der Mittel eine verbotene Aufgabenübertragung darstellen. Und auch die Einräumung einer Verzichtsoption ändert zum einen nichts an der ggfs. bestehenden Aufgabenzuweisung an Kommunen, zum anderen ist wohl auch die Pflicht tätig zu werden, um den Mittelverzicht zu erklären, mit den genannten verfassungsrechtlichen Risiken verbunden.

Die Sonderabgabe könnte im EEG geregelt werden, die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich dabei als Annexkompetenz zur Sachgesetzgebungszuständigkeit in erster Linie für das Recht der Energiewirtschaft, des Bodenrechts sowie die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 11, 18, 24 GG.

Bei der Sonderabgabe bestimmt sich die Ertragskompetenz – abweichend zu den in der UMTS-Entscheidung dargelegten Grundsätzen - nach den Sachzuständigkeiten gemäß Art. 73ff GG (BVerfGE 67, 256 (274)). Diese läge hier gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 11, 18, 24 GG beim Bund. Problematisch wäre dann jedoch wiederum das Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 GG welches dem Bund grundsätzlich jegliche Aufgabenzuweisungen an die Gemeinde verbietet.

Es stellt sich weiterhin die Frage nach der Zahlungsform (einmalig und/oder laufend) und einer geeigneten Bezugsgröße zur Bemessung der Zahlungshöhe. Wie in IKEM et al. (2018, S. 79ff.) dargelegt wurde, ist bei Windenergie-Anlagen eine Kombination aus einmaligen und laufenden Zahlungen, sowie die Orientierung nach verschiedenen (technischen) Bezugsgrößen zur Bemessung der Zahlungshöhe relativ frei gestaltbar. Die AutorInnen schlagen darin eine einmalige Zahlung in

Höhe von 6 Euro/kW Anlagenleistung zuzüglich 100 Euro/m Anlagenhöhe vor. Damit sollen der durchschnittliche Ertragswert und die potenziellen negativen Belastungen der Anlagen berücksichtigt werden. Sie schlagen weiterhin eine laufende, also jährliche Zahlung in Höhe von 10 Euro/m Anlagenhöhe und 0,04 Euro-Cent/kWh erzeugter Strommenge vor. Damit wird wiederum die potenzielle, von der Anlagenhöhe ausgehende, negative Belastung berücksichtigt, aber auch der energetische Anlagenenertrag, der sich direkt in einen wirtschaftlichen Ertrag übersetzt. Im Abschnitt 4.4.3 werden Berechnungen zur potenziellen Zahlungshöhe nach dieser Ausgestaltung vorgestellt. Im hier folgenden Abschnitt wird eine Bewertung vorgenommen.

5.2.2 Bewertungsergebnisse

5.2.2.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

5.2.2.1.1 Abgabenhöhe

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zulässige Höhe einer Sonderabgabe sind maßgeblich durch den Zusammenhang zwischen Gruppenverantwortung für die Abgabenerhebung und Gruppennützigkeit der Abgabeverwendung determiniert (Urteil des BVerfG v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 2003; Beschluss des BVerfG v. 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99). Denn mit dem finanzverfassungsrechtlichen Ansatz der Sonderabgabe mit Finanzierungszweck, eine verantwortliche Gruppe besonders zu belasten, um sie von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe durch die zwingend vorgegebene gruppennützige Verwendung zu entlasten, darf die Abgabe nur so hoch sein, wie es sich aus der Gruppenverantwortung für die jeweilige Aufgabe begründen lässt (Beschluss des BVerfG v. 16.09.2009 - 2 BvR 852/07) die Finanzierungsverantwortung kann also nicht höher sein, als der Mittelbedarf zur Erfüllung der von der Sonderabgabe verfolgten Ziele (Beschluss des BVerfG v. 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99). Demnach richtet sich die zulässige Höhe der hier vorgeschlagenen Abgabe danach, wie hoch der finanzielle Einsatz sein muss, um die lokale Akzeptanz von WEA und damit ihren Zubau zu fördern. Dem Gesetzgeber kommt dabei in der Festlegung der Höhe ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu (Beschluss des BVerfG v. 16.09.2009 - 2 BvR 852/07).

Für die Berechnung könnte also in Bezug auf eine Einmalzahlung etwa auf die Anlagenhöhe und die (erwartete) Anlagenleistung und für die Bemessung der Höhe der laufenden Zahlung neben der Anlagenhöhe auf die erzeugte Strommenge abgestellt werden. Die Abgabenhöhe könnte dabei bei ca. 1 - 2 % des Jahresumsatzes der Windenergieanlage liegen und als Einmal- und/oder laufende Zahlung ausgestaltet werden. Wie in Abschnitt 4.4.3 aufgezeigt wurde, ist auch eine Kombination von einmaligen und laufenden Zahlungen sowie von verschiedenen Bezugsgrößen zur Zahlungshöhe geeignet, um (Windenergie-) Anlagen mit verschiedenen Ertragssituationen zielgerichtet zu belasten und signifikante Zahlungshöhen aus Sicht der empfangenden Kommunen zu generieren.

Diese Kombinationsmöglichkeiten erlauben eine flexible Ausgestaltung, um der breiten Streuung der betriebswirtschaftlichen Situation von Windenergie-Anlagen gerecht zu werden und zielt darüber hinaus auf eine höhere wirtschaftliche Belastung der AnlagenbetreiberInnen und zugleich höhere finanzielle Beteiligung der Kommune(n) bei ertragreicheren Anlagenstandorten ab. Damit wird dem Ziel der Akzeptanzförderung mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit besonders Rechnung getragen.

5.2.2.1.2 Nichtberücksichtigung im Länder- und Kommunal-Finanzausgleich

Die Einnahmen aus der Sonderabgabe sind nicht Teil des allgemeinen Haushalts. Sie fließen daher auch nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ab.

5.2.2.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Mit der Erhebung einer Sonderabgabe entstünden Mehrkosten für die AnlagenbetreiberInnen in Höhe der Abgabe. Diese könnten - wie zur Außenbereichsabgabe bereits angesprochen – auch ggf. nicht über eine Einpreisung in die EEG-Gebote kompensiert werden, je nach Wettbewerbssituation.

Wie in Abschnitt 4.4.3 für das Beispiel der Sonderabgabe aufgezeigt wurde, erlaubt die flexible Ausgestaltung von Zahlungsformen und von Bezugsgrößen zur Bemessung der Zahlungshöhe eine sehr zielgerichtete Belastung der Windenergie-AnlagenbetreiberInnen. Damit kann die Belastung für ertragsärmere Standorte begrenzt werden, so dass bei einer geeigneten Ausgestaltung die betriebswirtschaftliche Belastung insgesamt vertretbar und damit die Akzeptanz dieses Beteiligungsinstrumentes auf Seiten der AnlagenbetreiberInnen erhöht ist, wobei zugleich signifikante Einnahmen für die Kommunen erreicht werden.

5.2.2.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen

Die Höhe der Sonderabgabe könnte pauschal oder jeweils in zeitlichen Abständen (bspw. jährlich) nach bestimmten Parametern berechnet ausgestaltet werden. Bei pauschalen Zahlungsbeträgen ist die Planbarkeit der Zahlungen sowohl für die zahlungsempfangenden Kommunen als auch für die zahlungsgebenden AnlagenbetreiberInnen gerade im Vergleich zu flexiblen Ausgestaltungsoptionen mit der Berücksichtigung ertragsorientierter Bezugsgrößen zur Bemessung der Zahlungshöhe in Anbetracht schwankender Ertragsprognosen bei Windenergieanlagen größer. Mit einem sicher planbaren Sockelbetrag der Kosten auf Seiten der AnlagenbetreiberInnen bzw. der Einnahmen auf kommunaler Seite kann allerdings auch dann gerechnet werden, wenn eine Einmalzahlung und/oder laufende Zahlungen anhand fixer Bezugsgrößen, wie bspw. der Anlagenleistung und Höhe, berechnet werden.

Die erwartete Akzeptanzwirkung ist dabei auf Kommunen bei pauschalen oder nach festen Bezugsgrößen berechenbaren Zahlungen hoch, wohingegen auf Seiten der AnlagenbetreiberInnen das Maß an Ertragsabhängigkeit in der Bemessung der Zahlungshöhe entscheidend für den Grad der Akzeptanz sein dürfte.

5.2.2.4 Erfasste EE-Anlagen

Grundsätzlich lassen sich sowohl Anlagen mit als auch ohne EEG-Förderung ebenso wie Neu- und/oder Bestandsanlagen von der Regelung erfassen. Mit der Anknüpfung an anlagenbedingte Akzeptanzprobleme liegt die Begrenzung des Erfassungsbereichs auf nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungspflichtige (und damit raumbedeutsame) Windenergieanlagen nahe.

5.2.2.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Die Mehreinnahmen einer Kommune auf Basis einer Sonderabgabe führt zur Beteiligung eines Großteils der (betroffenen) BürgerInnen, sofern die Mehreinnahmen zielgerichtet, d.h. akzeptanzfördernd genutzt werden. Da EE-Anlagen auch über kommunale Grenzen hinweg negative Auswirkungen haben können, sollten neben der Standort-Kommune auch weitere betroffene Nachbar-

kommunen, etwa innerhalb eines festgelegten Radius um die WEA, finanziell durch die Sonderabgabe beteiligt werden. Hier ist eine geeignete Regelung notwendig, die deutlich macht, ob die Zahlungsverpflichtung der AnlagenbetreiberInnen im Rahmen einer Sonderabgabe gegenüber mehreren Kommunen besteht oder ob die Zahlung nur einmal anfällt und mittels geeigneter Schlüssel auf mehrere Kommunen verteilt wird. Geeignete Schlüssel könnten die Anteile der jeweiligen kommunalen Gebietsfläche innerhalb eines bestimmten Wirkradius sein oder auch die in diesem Wirkradius ansässigen BürgerInnen. Die Gesamtgröße der Kommunen ist weniger geeignet, da hier Missverhältnisse zwischen Standort- und Nachbarkommunen bestehen können. Die Festlegung der kommunalen Anteile an einer aufgeteilten Zahlung kann mit mehr oder weniger hohen Transaktionskosten einhergehen.

5.2.2.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

Der Bundesgesetzgeber ist in der Ausgestaltung der Sonderabgabe innerhalb der rechtlichen Grenzen (s.u.) frei. Insbesondere fällt ihm Gestaltungsspielraum für die genaue Ausgestaltung der Zweckbindungsregelung zu, also etwa der Frage, für welche Maßnahmen die Finanzmittel aus der Sonderabgabe im Einzelnen auszugeben sind.

5.2.2.7 Transaktionskosten

Die Transaktionskosten für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung von Kommunen hängen von der jeweiligen Ausgestaltung der Betroffenheit ab. Sofern, wie hier vorgeschlagen, die Betroffenheit über einen Radius um die WEA ermittelt wird, sind sie gering, können aber steigen, wenn eine oder mehrere Nachbarkommunen bei der Verteilung der Abgabeneinnahmen berücksichtigt werden müssen. Im Rahmen der Berechnung der Zahlungshöhe sind die Transaktionskosten bei einer pauschalen Festlegung der Zahlungshöhe pro Anlage gering und steigen demgegenüber, sofern die Höhe der Zahlung sich an verschiedenen Parametern (Anlagenhöhe, installierte Leistung etc.) zu orientieren hätte. Letztlich sind all diese Parameter aber von den AnlagenbetreiberInnen einfach darzulegen und von den Kommunen auch überprüfbar. Insgesamt ist also von eher geringen bis moderaten Transaktionskosten auszugehen.

5.2.2.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Wie in Abschnitt 3.8 erläutert, wird die Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern nicht eigenständig behandelt, um zu verhindern, dass ein aggregiertes und damit wahrscheinlich verfälschtes Gesamtergebnis entsteht. Stattdessen finden sich Bewertungen zur eingeschätzten Akzeptanzwirkung integriert in einigen der anderen Bewertungskriterien.

Die Perspektive der Kommunen und BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen wird unter den Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“, „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ und „beteiligte AnwohnerInnen und Kommunen“ behandelt.

Die Akzeptanzwirkung auf EE-AnlagenbetreiberInnen wird in den Kriterien „betriebswirtschaftliche Auswirkungen“ und „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ bewertet.

Unter „Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen“ wird die Rolle der Kommunen als Mitgestalter der Beteiligungsinstrumente berücksichtigt, da auch hier eine Akzeptanzwirkung auf die Kommunen zu erwarten ist.

5.2.2.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungskomplexität

Die Sonderabgabe könnte im EEG ergänzend geregelt werden. Die Regelung der Zweckbindung könnte dabei angesichts der damit verbundenen rechtlichen Risiken einen nicht unerheblichen Komplexitätsgrad aufweisen, im Übrigen ist die Regelungs- und Umsetzungskomplexität jedoch gering.

5.2.2.10 Rechtliches Risiko

5.2.2.10.1 Verfassungsrecht

Finanzverfassungsrecht

Neben den unter 5.2.1.2 genannten rechtlichen Risiken dadurch, dass das Finanzverfassungsrecht für eine Sonderabgabe zur Akzeptanzsteigerung bei WEA eine Zweckbindungsklausel zur Mittelverwendung einerseits voraussetzt, andererseits aber auch zu einem bestimmten Grad verbietet, ist im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung der Sonderabgabe vor allem die Begründung der Finanzierungsverantwortlichkeit der WEA-BetreiberInnen mit einem rechtlichen Risiko behaftet.

Die **Finanzierungsverantwortung** besteht, wenn die abgabenbelastete Gruppe "mit dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in einer Beziehung spezifischer Sachnähe" steht (Beschluss des BVerfG v. 06.05.2014 - 2 BvR 1139/12), die Aufgabe also "ganz überwiegend in die Sachverantwortung der zu belastenden Gruppe, nicht in die der staatlichen Gesamtverantwortung" fällt (Urteil des BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77).

Nach dem Vorschlag von IKEM et. al. (2018) wird die Finanzierungsverantwortlichkeit der WEA-BetreiberInnen für akzeptanzfördernde Maßnahmen damit begründet, dass durch die Einführungen der Sonderregelungen in § 36g EEG 2017 und in Bayern durch die Etablierung der 10-H-Regelung auf Basis der Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB den WEA-Betreibern zumindest implizit eine Mitverantwortung für die Förderung lokaler Akzeptanz zugewiesen wurde. Denn aus diesen Regelungen ließe sich die Einschätzung des Gesetzgebers ablesen, dass der Ausbau der Windenergie ohne die lokale Akzeptanz erschwert ist (Deutscher Bundestag 2016, 185; Landtag Bayern 2014) und da nun die WEA-BetreiberInnen überwiegend finanziell von ihren Anlagen profitieren, während die lokale Bevölkerung nicht notwendigerweise unmittelbar finanziell beteiligt wird, läge es nahe, die Verantwortung zur Finanzierung akzeptanzsteigernder Maßnahmen speziell bei den AnlagenbetreiberInnen zu sehen. Da dabei aber in erster Linie von der Gruppennützigkeit solcher Maßnahmen für die AnlagenbetreiberInnen auf deren Finanzierungsverantwortung geschlossen würde, wird letztere argumentativ mit Verweis auf das Verursacherprinzip begründet. Dieses, aus Art. 20a GG abgeleitet, gibt vor, dass die AnlagenbetreiberInnen eine Verantwortung für Nachteile durch ihre Anlagen haben, die über jene Nachteile hinausgehen, die von §§ 5, 6 BImSchG erfasst und damit auch unmittelbar von der Anlagengenehmigung in Bezug genommen wurden, so etwa negative Akzeptanzeffekte durch ihre Anlagen, an die die Sonderabgabe anknüpft.

Dagegen, mit diesen Argumenten auf eine Finanzierungsverantwortung der WEA-BetreiberInnen für akzeptanzsteigernde Maßnahmen zu schließen, kann jedoch sprechen, dass weniger das Interesse der Vorhabenträger an einem reibungslosen WEA-Ausbau, sondern eher das öffentliche Interesse, die selbstgesteckten Ziele für den Ausbau der Windenergie zu erreichen, durch eine Abgabe zur Finanzierung akzeptanzsteigernder Maßnahmen befriedigt würde. Dies wäre für die Anla-

genbetreiberInnen zwar durchaus gruppennützig, aber ergibt sich daraus noch keine Finanzierungsverantwortung im Rahmen einer Sonderabgabe (siehe dazu Kahl und Wegner 2018, 8 ff.). Vor diesem Hintergrund ist es daher fraglich, ob eine Finanzierungsverantwortung der AnlagenbetreiberInnen begründet werden kann.

Neben der Finanzierungsverantwortung könnte bei der Sonderabgabe auch die Begründung der **gruppennützigen Verwendung** der Mittel schwierig sein. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob die Akzeptanz geeignet ist, einen Gruppennutzen für WEA-BetreiberInnen zu begründen. Auch hier spielt eine Rolle, dass der Begriff Akzeptanz nur schwer zu fassen und daher nicht geeignet sein könnte, diesen in den Mittelpunkt einer Gruppennützigkeit zu stellen (Kahl und Wegner 2018, 12 ff.).

Damit zeigt sich, dass die Begründung der Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung mit Risiken behaftet ist.

Grundrechte

Eine Ungleichbehandlung durch eine Sonderabgabe zwischen WEA-Betreibern und Betreibern anderer EE- oder auch sonstiger Anlagen sowie – im Falle einer entsprechenden Ausgestaltung – Betreibern nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsfreier Windenergieanlagen – kann wohl dadurch gerechtfertigt werden, dass in Anbetracht der typischerweise weitläufigen Sichtbarkeit der Anlage, rotationsbedingter negativer externer Effekte und des räumlich geballten Anlagenzubaues die Akzeptanzdefizite als Anknüpfungspunkt für die hier vorgeschlagene Sonderabgabe bei (nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungspflichtigen und damit raumbedeutsamen) WEA besonders groß sind und damit einen sachlichen Differenzierungsgrund darstellen (so auch S. 67 f.).

Die Sonderabgabe wäre überdies mit der Berufs- (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) vereinbar, vgl. Abschnitt 5.1.2.10.3 zur Außenbereichsabgabe.

5.2.2.10.2 Unionsrecht

Die Sonderabgabe ist europarechtlich allenfalls mit geringen Risiken verbunden, vgl. dazu die Bemerkungen zur Außenbereichsabgabe unter 5.1.2.10.4.

5.2.2.10.3 Ergebnis der rechtlichen Bewertung

Der bundeseinheitlichen Regelung einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck stehen nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Risiken entgegen. Sonderabgaben sind als finanzverfassungsrechtliche Ausnahme nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig. Im Hinblick auf die 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.

5.2.2.11 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Die nachfolgende Tabelle bietet eine Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse. In der mittleren Spalte werden die Ergebnisse der vorhergehenden Abschnitte verbal zusammengefasst. Die letzte Spalte bietet einen schnellen Überblick mit einer symbolischen Darstellung.

Tabelle 5.2: Bewertungsergebnisse für die Sonderabgabe

Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Erzielbare Höhe der finanzielle Beteiligung	mittel bis hoch, je nach Ausgestaltung	+
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	mittel (Mehrkosten für AnlagenbetreiberInnen); niedrig nur, soweit Kosten bei Neuanlagen in Gebot eingepreist werden können	0 / +
Planbarkeit der Zahlungshöhe	Ausgestaltung als Einmal- und/oder laufende Zahlung möglich, einzelne Abgaben-Komponenten gut planbar, andere mit Einschränkung	0 / +
Erfasste EE-Anlagen	Einbeziehung von EEG-/Nicht-EEG-Anlagen sowie Neu- und Bestandsanlagen möglich	+
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	Standort- und – je nach Ausgestaltung – auch betroffene Nachbarkommunen, akzeptanzsteigernde Mittelverwendung der Kommunen durch Zweckbindung sogar erforderlich	+
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	mittel, (weiche) Zweckbindung erforderlich	0
Transaktionskosten	Mittel bis niedrig, je nach Ausgestaltung der Erfassung der Anspruchsberechtigten und Berechnung der Beteiligungshöhe	0 / +
Rechtliche Regelungs- / Umsetzungs-komplexität	Insgesamt eher gering	+
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	Eher hoch, Aufgabenübertragungsverbot und finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung der Sonderabgabe in Wechselwirkung	-

5.3 EEG-integrierter Mechanismus

5.3.1 Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung

Aufgrund der verschiedenen finanzverfassungsrechtlichen Probleme bei der Schaffung einer neuen Abgabe für WEA-BetreiberInnen wurde auf der Basis des **BWE-Vorschlags** (Bundesverband Windenergie (BWE) 2019) und Ideen seitens des Auftraggebers ein Vorschlag entwickelt, der keine unmittelbare Zahlungspflicht im Wege einer Steuer oder Abgabe vorsieht, sondern eine Regelung im EEG mit einer möglichen Berücksichtigung über die EEG-Förderzahlungen. Dabei wird eine Zahlung der AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen im EEG geregelt. In Abgrenzung zum BWE-Vorschlag würden die Zahlungen grundsätzlich ausschließlich an die **Kommune** erfolgen müssen. Eigene Maßnahmen der WEA-BetreiberInnen gegenüber Dritten zur Akzeptanzsteigerung würde nicht ausreichen. Damit würde man dem Vorwurf begegnen, dass „Sowieso-Maßnahmen“ angerechnet werden können und dass AnlagenbetreiberInnen ohne Beteiligung der betroffenen Gemeinschaften über die Verteilung der Mittel entscheiden können. Außerdem würde eine einfachere Abwicklung und eine bessere Kontrolle des Instruments ermöglicht.

Die Zahlungen an die Kommune würden alternativ entweder als vollständig freiwillige Zahlung ausgestaltet, die unter bestimmten Umständen über die EEG-Förderung refinanziert werden kann (dazu 5.3.1.1), oder als Pflicht im EEG, bei deren Nicht-Einhaltung eine Sanktion über eine Verringerung der EEG-Förderung erfolgt (dazu 5.3.1.2). Um die Konsequenzen im EEG feststellen zu können, müssten die AnlagenbetreiberInnen gegenüber dem Netzbetreiber nachweisen, dass eine entsprechende Zahlung an die Kommune geleistet bzw. ein entsprechendes Angebot abgegeben wurde und einen entsprechenden Zahlungsnachweis mindestens jährlich im Rahmen der EEG-Jahresendabrechnung vorlegen. Der Vorschlag bezieht sich ausschließlich auf **Windenergieanlagen**, da die Notwendigkeit einer finanziellen Beteiligung zur Akzeptanzsteigerung – in Abstimmung mit dem Auftraggeber – aktuell ganz wesentlich bei Windenergieanlagen gesehen wird.

5.3.1.1 Freiwillige Zahlung

Einerseits könnte geregelt werden, dass AnlagenbetreiberInnen **freiwillig** eine Zahlung an eine (oder mehrere) betroffene Kommune(n) leisten können und die geleisteten Zahlungen bei der Ermittlung der Höhe der EEG-Förderung berücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung in der EEG-Förderung könnte so erfolgen, dass sich der in der Ausschreibung ermittelte anzulegende Wert im Falle der Zahlung der AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen um den an die Kommune zu zahlenden Betrag erhöht. Damit würde die Zahlung an die Kommune über die (erhöhte) EEG-Förderung komplett ausgeglichen. Alternativ könnte der anzulegende Wert auch im Fall der Zahlung an die Kommune auch über den an die Kommune zu zahlenden Betrag hinaus erhöht werden, um durch den entsprechenden Bonus in der EEG-Förderung einen besonderen Anreiz zur Zahlung für die AnlagenbetreiberInnen zu schaffen.

Der gesetzliche Höchstwert für den anzulegenden Wert würde dabei allerdings unverändert bleiben, d.h. der Anlagenbetreiber könnte maximal eine Förderung auf Basis des gesetzlich festgelegten Höchstwertes ausgezahlt bekommen. Die Erhöhung des anzulegenden Wertes bei nachgewiesener Zahlung an die Kommune könnte u.U. vom zuvor festgesetzten Höchstwert begrenzt werden. Es obliegt dabei dem Gesetzgeber, ob der Höchstwert unverändert bleibt und AnlagenbetreiberInnen mit hohen Gebotswerten im Zweifel keinen oder keinen vollen Ausgleich für die Zahlung

an die Kommunen erhalten oder ob der Höchstwert für diesen Fall angepasst oder gar flexibel ausgestaltet wird.

Um neben der Akzeptanzförderung einen weiteren Anreiz für eine freiwillige Zahlung zu setzen, wäre es zudem auch denkbar, die freiwilligen Zahlungen als Voraussetzung in einem Label für Windenergieanlagen zu machen. So könnte etwa bundesweit ein Label vergleichbar dem Thüringer Label "Faire Windenergie" eingeführt werden, in dem die freiwilligen Zahlungen als zwingende Voraussetzung vorgegeben sind.

Die Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen an betroffene Kommunen wären in einem Schenkungsvertrag zu regeln, also ohne Gegenleistung der Kommunen und auf freiwilliger Basis sowohl für die BetreiberInnen als auch für die Kommune. Ggf. würde es aber auch ausreichen, wenn die AnlagenbetreiberInnen die Zahlung ohne eine vorherige ausdrückliche Vereinbarung leisten würden. Da jedoch generell die Möglichkeit besteht, dass Kommunen ihnen angebotene Schenkungen bzw. Zahlungen ablehnen – wenngleich dies in Anbetracht der finanziellen Anreize für eine Zuwendung wohl regelmäßig nicht eintreten dürfte – wäre für den Fall, dass der an die Kommune zu zahlende Betrag geringer ist, als der vorerst zurückbehaltene Teil der EEG-Förderung, zu regeln, dass der Nachweis über ein Angebot der Zuwendung an die Kommune für die Auszahlung der entsprechenden Differenz genügt.

Um strafrechtliche Risiken (vor allem §§ 331 ff. StGB) für die AnlagenbetreiberInnen und die jeweilige Kommune in dieser freiwilligen Ausgestaltung zu vermeiden (s. dazu unter 5.3.2.9), die bei der ähnlichen Regelung in § 5 Abs. 4 StromNEV im Netzausbau einer breiten Anwendung vielfach entgegenstehen, kann dem EEG ein Mustervertrag als Anlage beigefügt werden und es könnten im Gesetz Eckpunkte festgelegt werden, bei deren Einhaltung strafrechtliche Konsequenzen zwingend ausgeschlossen sind. Auch bietet es sich an, in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf den Umstand hinzuweisen, dass die Zahlung ohne kommunale Gegenleistung erfolgt.

Die Freiwilligkeit der Zahlungen birgt gleichwohl Risiken für die Abhängigkeit der Kommunen. Bei einer freiwilligen Zahlung der AnlagenbetreiberInnen ohne Verankerung einer Zahlungspflicht können die AnlagenbetreiberInnen nämlich vollkommen frei entscheiden, ob sie die Zahlung an die Kommune leisten oder nicht. Damit wird den AnlagenbetreiberInnen ein erheblicher Verhandlungsspielraum eingeräumt, sie könnten die Kommunen womöglich in finanzielle Abhängigkeiten bringen. Dies spricht dafür, das Instrument auch bei einer freiwilligen Zahlung so auszugestalten, dass die Erhöhung der EEG-Förderung höher ausfällt als die notwendige Zahlung an die Kommunen, damit AnlagenbetreiberInnen einen eigenen Anreiz zur Zahlung an die Kommune haben.

Anstelle freiwilliger Zahlungen, die über die Höhe der EEG-Vergütung berücksichtigt werden können, wäre es auch denkbar, den zahlenden AnlagenbetreiberInnen ähnlich wie im Rahmen der Bürgerenergiegesellschaften (BEG) Privilegien für das weitere Ausschreibungsverfahren zuzuschreiben, anstatt über die EEG-Förderung Anreize für die freiwillige Zahlung zu setzen. Dem steht allerdings entgegen, dass sich die Privilegien der BEG in der Praxis nicht bewährt haben. Zudem bestünde die Gefahr, dass zunächst zugesicherte Zahlungen als Voraussetzung für den Erhalt der Privilegien später nicht eingehalten würden, während der Zuschlag – unter den privilegierten Konditionen – aber grundsätzlich nicht wieder umkehrbar wäre. Dieser Ansatz wird daher nicht weiter in der Prüfung berücksichtigt.

5.3.1.2 Zahlungsverpflichtung

Alternativ könnte eine **Zahlungspflicht** der AnlagenbetreiberInnen an die Kommune im EEG statuiert werden. Danach hätten die AnlagenbetreiberInnen zu einem zu definierenden Zeitpunkt eine bestimmte Zahlung an eine (oder mehrere) betroffene Kommune(n) zu leisten (bzw. eine solche Zahlung anzubieten).

Im Rahmen der **Sanktion bei Missachtung der Pflicht** kann qualitativ differenziert werden. Einerseits könnte die Pflicht als allgemeine Pflicht ausgestaltet werden, ohne eine zwingende Voraussetzung für die Auszahlung der vollen EEG-Förderung zu sein. Um jedoch gleichwohl einen Anreiz der AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung zu setzen, könnte eine Sanktion im EEG verankert werden, die eine **teilweise Vergütungsreduzierung** vorsieht, etwa in ähnlicher Höhe wie die Zahlungspflicht (siehe zur konkreten Empfehlung Kap. 7.2.1). Die Vergütungsreduzierung könnte auch höher bemessen sein als die Zahlungspflicht an die Kommunen, so dass ein weiterer Anreiz für die AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung an die Kommunen bestehen würde. Die Vergütungsreduzierung würde damit dem EEG-Konto zugutekommen und damit die EEG-Umlage automatisch reduzieren. Die Sanktion könnte systematisch in § 52 EEG verankert werden, der bereits ein abgestuftes Sanktionssystem bei Verstößen gegen Pflichten aus dem EEG vorsieht. Auch in dieser Ausgestaltungsvariante bliebe der Höchstwert für den anzulegenden Wert unverändert.

Alternativ könnte die Pflicht als strenge Vergütungsvoraussetzung ausgestaltet werden. Dies würde bedeuten, dass die EEG-Vergütungszahlungen nur dann geleistet werden könnten, wenn AnlagenbetreiberInnen ihre Zahlungspflicht an die Kommune(n) erfüllen. Wird sie nicht erfüllt, würde der **EEG-Förderanspruch vollständig entfallen**.

Unabhängig von der Ausgestaltung der Sanktion würde mit der Regelung als Pflicht im EEG rechtlich kein unmittelbarer Anspruch der Kommunen auf die Zahlung und somit auch keine unbedingte Pflicht der AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung an die Kommunen bestehen. Es würde lediglich eine einseitige Pflicht der AnlagenbetreiberInnen statuiert, die diese im Rahmen des EEG und als Voraussetzung eines (ungekürzten) EEG-Anspruchs zu leisten haben. Die Pflicht der AnlagenbetreiberInnen wäre allerdings nicht zwingend, denn es besteht keine Pflicht für die AnlagenbetreiberInnen, die EEG-Förderung in Anspruch zu nehmen. Außerdem würde im Falle einer teilweisen Vergütungsreduzierung bei Nicht-Zahlung die ausgekehrte EEG-Förderung nur (geringfügig) reduziert – ohne weitere Sanktionsfolgen.

Wenn eine Kommune das Geld nicht annimmt oder die Umsetzung aus anderen Gründen außerhalb des Einflusses der AnlagenbetreiberInnen scheitert, könnten die AnlagenbetreiberInnen die Pflicht allerdings nicht erfüllen. Daher sollte die Pflicht so ausgestaltet sein, dass ihr in diesem Fall bereits durch ein – von der Kommune abgelehntes – Zahlungsangebot durch die AnlagenbetreiberInnen nachgekommen wäre. Allerdings müsste dann bei der EEG-Vergütung berücksichtigt werden, dass diese um einen Betrag gekürzt werden müsste, den die AnlagenbetreiberInnen wegen der unterbliebenen Zahlung an die Kommune eingespart hat. Einfacher wäre es in der Ausgestaltung also, wenn die Kürzung der EEG-Vergütung im Sanktionsfall gleich hoch ist wie die an die Kommune zu leistende Zahlung. Dann würden AnlagenbetreiberInnen, deren Zahlungsangebot abgelehnt wurde, nicht stärker finanziell belastet als bei Annahme ihres Zahlungsangebots.

Um strafrechtliche Risiken (s. dazu unter 5.3.2.9.1) auszuschließen, sollte auch hier ggf. ergänzend bzw. klarstellend geregelt werden, dass die Zahlung nicht als Gegenleistung für irgendeine Art von Leistung der Kommune gilt und gelten darf bzw. dass die Zahlungen in der gesetzlich festgelegten Höhe keinen der Tatbestände der §§ 331 ff. StGB erfüllen. Zudem würde es sich auch in

der verpflichtenden Ausgestaltung anbieten, einen Mustervertrag über die finanzielle Zuwendung der AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen zu erstellen, um strafrechtliche Risiken weiter zu verringern.

5.3.1.3 Weitere Ausgestaltung

5.3.1.3.1 Einbezogene Anlagen

In der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung werden wegen des zwingenden Bezugs zur EEG-Förderung (s.o.) nur EEG-geförderte Anlagen einbezogen.

Bei einer Ausgestaltung als Zahlungsverpflichtung könnte der Vorschlag sich zwar grundsätzlich auf alle Anlagen beziehen. Eine Zahlungsverpflichtung für WEA-Betreiber, die keine EEG-Förderung in Anspruch nehmen dürfte aber mit mehreren Problemen behaftet sein. Denn der Anreiz durch die Pönale greift nicht, weil hier keine Förderzahlung gekürzt werden kann. Es bräuchte also eine anders ausgestaltete Sanktion. Alternativ und mit Blick auf den Fortbestand einer solchen Regelung zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an WEA über die Notwendigkeit einer EEG-Förderung hinaus könnten die Zahlungspflicht für WEA, der Sanktionsmechanismus und die Prüfpflicht der Netzbetreiber bspw. im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) geregelt werden. Solch eine alternative Regelung im EnWG bedürfte allerdings einer eingehenden Prüfung, die an dieser Stelle nicht vorgenommen wird.

Würden nur Anlagen mit Anspruch auf eine EEG-Förderung einbezogen, wären zum einen die Anlagen nicht (mehr) umfasst, deren Förderung demnächst ausläuft. Dies würde aber nur dann Relevanz haben, wenn überhaupt auch Bestandsanlagen einbezogen wären. Zum anderen könnten aber auch solche Anlagen nicht erfasst werden, die von Anfang an ohne Förderanspruch geplant und errichtet wurden und zukünftig werden. Dies dürfte bei **Windenergie-Anlagen** auf kurze und wohl auch auf mittlere Sicht nicht relevant sein, da das Strompreisniveau noch erheblich unter den notwendigen Kosten für Errichtung und Betrieb von WEA liegt. Allerdings ist zu bedenken, dass sich die Situation in einigen Jahren auch ändern könnte. Dann wäre zu überlegen, wie die Pflicht zur Beteiligung von Kommunen auch ohne Vergütungsanspruch im EEG umgesetzt werden könnte.

Etwas Anderes dürfte für **Solaranlagen** gelten, bei denen absehbar ist, dass Anlagen ohne Förderung gebaut werden. Für Solaranlagen dürfte das Instrument also nur bedingt geeignet zu sein. Bei ihnen ist allerdings – entsprechend der Ausführungen in der Einführung – auch bislang ein geringeres Bedürfnis für ein Instrument zur Akzeptanzsteigerung ersichtlich.

Bei Windenergie-Anlagen sollten grundsätzlich alle Anlagentypen einbezogen werden. Ausnahmen sollten lediglich für Kleinwindanlagen bestehen. Dies könnte darüber umgesetzt werden, dass nur die Anlagen einbezogen werden, die zur Teilnahme an den EEG-Ausschreibungen verpflichtet sind, also Anlagen ab 750 kW elektrischer Leistung. Zu bedenken wäre, ob **Pilot-Windenergie-Anlagen** – entsprechend einer Reihe weiterer Sonderregeln für diese Anlagen im EEG – ausgenommen werden sollten. Ein Grund für die Sonderbehandlung von Pilot-Windenergie-Anlagen ist aber im Zusammenhang mit einer Zahlungspflicht an Kommunen nicht ersichtlich. Denn die Akzeptanz einer Pilot-Windenergie-Anlagen dürfte nicht anders einzuschätzen sein, als die einer sonstigen Windenergie-Anlage.

Grundsätzlich könnte das Instrument auch für **Bestandsanlagen** eingeführt werden. Für Bestandsanlagen würde sich allerdings das Problem stellen, dass sich eine Zahlungspflicht an die Kommunen unmittelbar mindernd auf den Anspruch aus dem EEG auswirken würde. Dasselbe würde gelten für den Fall, dass eine Reduzierung der EEG-Vergütung bei unterbliebener Zahlung an die Kommunen erfolgt. Diese Konsequenzen dürften in den verfassungsrechtlich begründeten Vertrauensschutz der AnlagenbetreiberInnen eingreifen, und es erscheint sehr fraglich, ob dies verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Um keine verfassungsrechtlichen Risiken einzugehen, wäre es bei einer Einbeziehung von Bestandsanlagen daher wohl erforderlich, dass die EEG-Vergütung der BetreiberInnen von Bestandsanlagen um den Betrag erhöht werden müsste, der an die Kommunen zu zahlen wäre. Dies könnte vor dem Hintergrund der erwünschten Kostenneutralität allerdings problematisch sein, da in diesem Fall offensichtlich eine Erhöhung der EEG-Kosten erfolgen würde.

Bei **Neuanlagen** könnte die Zahlungspflicht der AnlagenbetreiberInnen an die Kommune an den Zeitpunkt der **Zuschlagserteilung** im Rahmen von Ausschreibungen nach Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung anknüpfen, so dass AnlagenbetreiberInnen noch die Möglichkeit haben, die Zahlung an die Kommune in die Gebotsermittlung einzuberechnen. Dies hätte allerdings zur Folge, dass das Gesetz erst einige Jahre später tatsächlich wirken würde, weil die Anlagen noch erbaut werden müssen und tendenziell lange Realisierungszeiten haben. Denkbar wäre daher eine Übergangsregelung, wonach sich die Regelung auf alle Anlagen erstreckt, die **nach Inkrafttreten des Gesetzes errichtet** werden, aber für Anlagen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes an der Ausschreibung teilgenommen haben, sich der anzuliegende Wert um den an die Kommunen zu zahlenden Betrag erhöht.

Bei der Einbeziehung von Neuanlagen sollte überdies sichergestellt werden, dass alle Anlagen im Repowering erfasst werden. Hier dürfte sich kein spezieller Regelungsbedarf ergeben, sondern es würden die geltenden Regeln des EEG zur Anwendung kommen. Danach ist beim Repowering in der Regel von einer Neuinbetriebnahme einer neuen Anlage auszugehen, sofern eine neue Anlage i. S. d. EEG errichtet wird.

5.3.1.3.2 Zahlungsgeber

Die Zahlung wäre von den AnlagenbetreiberInnen zu leisten. Dies geht auch einher damit, dass die AnlagenbetreiberInnen auch sonst im EEG Berechtigte und Verpflichtete sind. Da die AnlagenbetreiberInnen auch InhaberInnen des Vergütungsanspruchs nach dem EEG sind, kann damit auch gewährleistet werden, dass die Sanktion einer Förderungsminderung in der verpflichtenden Ausgestaltung oder eine Vergütungserhöhung bei freiwilligen Zahlungen wirksam umgesetzt werden kann.

Im Rahmen einer **Zahlungspflicht** wäre alternativ auch denkbar, dass ein Zahlungsanspruch gegen den Netzbetreiber begründet wird, an dessen Netz die Windenergie-Anlage angeschlossen ist. Dies könnte den Vorteil haben, dass die Zahlungsabwicklung vereinfacht wird, wenn der Beteiligungsbetrag nicht von den AnlagenbetreiberInnen ausgezahlt wird, die sie dann in den EEG-Ausgleichsmechanismus stellen und über den Netzbetreiber weiterreichen. Die Kommune hätte dann einen Anspruch unmittelbar gegen den Netzbetreiber. Dagegen spricht allerdings, dass kein Sachzusammenhang zwischen der Rolle des Netzbetreibers und der durch die Abgabe bezweckten Akzeptanz besteht. Die Netzbetreiber haben bislang im EEG-Ausgleichsmechanismus die Rolle eines Treuhänders und Abwicklers zwischen Anlagenbetreiber und Übertragungsnetzbetreiber für die Weiterreichung der EEG-Strommengen und die Weiterreichung von Zahlungen für die Förderung. Dieser Rolle begründet sich daraus, dass die Netzbetreiber aus ihrer Funktion heraus die Anlagen

anschließen und den Strom daraus abnehmen. Dieser Rolle ist es wesensfremd, dass die Netzbetreiber Zahlungen an Dritte leisten, für die sie keinerlei eigene Verantwortung haben. Es würde sich diesbezüglich auch die Frage stellen, ob der damit verbundene Grundrechtseingriff der Netzbetreiber, der sich durch die Abwicklungspflicht einschließlich der damit verbundenen Kosten ergibt, rechtfertigen ließe. Denn während die bisherigen Aufgaben der Netzbetreiber im EEG aus ihrer Rolle im Stromsystem und ihren daraus resultierenden Pflichten begründen lassen, ist die Abwicklung einer Zahlungspflicht für die Akzeptanz der Windenergie in keinem Zusammenhang mit dem Pflichtenkreis der Netzbetreiber zu sehen. Schließlich wäre auch eine Sanktionierung gegen den Netzbetreiber schwer umsetzbar.

Für die Frage eines Verstoßes gegen das Aufgabenübertragungsverbot wäre es im Übrigen wohl irrelevant, ob die Zahlung an die Kommune vom Netzbetreiber oder von AnlagenbetreiberInnen kommt. Denn der mögliche Aufwand durch die Kommune dürfte sich bei der Annahme von Zahlungen vom Netzbetreiber oder von AnlagenbetreiberInnen nicht wesentlich unterscheiden.

Allerdings vermuten die GutachterInnen eine verminderte Akzeptanzwirkung, wenn die AnlagenbetreiberInnen der WEA aus ihrer Verantwortung für die Zahlung entlassen werden. Das zu entwickelnde Beteiligungsinstrument soll laut Zielsetzung der aktuellen Regierungskoalition auf Bundesebene die „Standortgemeinden stärker an der Wertschöpfung von EE-Anlagen beteiligen“ (Bundestractionen der CDU/CSU und der SPD 2018, 73). Ausgangspunkt des vorgeschlagenen finanziellen Beteiligungsinstrumentes ist die Schaffung eines erkennbaren Zahlungsflusses von den WEA-Betreibern an die Standortkommunen. So sollen die WEA-Betreiber durch eine finanzielle Beteiligung der kommunalen Bevölkerung an der von ihnen generierten Wertschöpfung zur Förderung lokaler Akzeptanz beitragen. Der direkte Bezug zwischen den lokalen WEA und der Zahlung an die Kommune würde bei einem Zahlungsfluss über die Netzbetreiber aber fehlen. Dabei ist zu vermuten, dass diese fehlende Verantwortlichkeit der WEA-Betreiber von der lokalen Bevölkerung durchaus auch wahrgenommen wird. Dem tlw. von Kritikern geäußerten Gegenargument des Besteichungsversuchs durch eine finanzielle Beteiligung könnte so noch mehr Vorschub geleistet werden (SPIEGEL online 2020; Der Tagesspiegel 2020; Neue Westfälische 2014). Mangels geeigneter Untersuchungen und aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge der konkreten Ausgestaltung eines finanziellen Beteiligungsinstrumentes, sind diese Akzeptanzzusammenhänge allerdings nur mutmaßlich.

5.3.1.3.3 Zahlungsempfänger

Der Zahlungsempfänger könnte grundsätzlich in der Regelung im EEG frei bestimmt werden. Es wäre denkbar, dass die Zahlungen nur an die **Standortkommune** gehen. Es wäre aber ebenso denkbar, dass Zahlungen auch an andere **betroffene Kommunen** erfolgen müssten. Dabei könnte etwa die Erhöhung der EEG-Förderung davon abhängig gemacht werden, dass nicht nur an die Standortkommune, sondern auch an betroffene Nachbarkommunen Zahlungen zu leisten sind, wobei im Rahmen einer Zahlungspflicht die Beteiligung von Nachbarkommunen unmittelbar in die Pflichtenregelung mitaufgenommen werden könnte. Insgesamt wäre im Rahmen der Einbeziehung andere Kommunen sicher zu stellen, dass die Regelung zur Aufteilung der Zahlungen zwischen den betroffenen Kommunen nicht zu komplex ist, damit die Transaktionskosten für AnlagenbetreiberInnen und Kommunen nicht zu hoch werden.

Alternativ dazu, dass die Zahlung an die Kommune erfolgt, wäre es auch denkbar, dass das Geld an eine von der Kommune kontrollierte Institution geht, z.B. eine Stiftung. Dies wird gegenwärtig in freiwilligen Ansätzen teilweise so praktiziert (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 4.3.3.2). Wenn man eine entsprechende gesetzliche Regelung schaffen würde, würde dies aber voraussetzen,

dass in jeder betroffenen Kommune eine solche Institution existiert. Dies dürfte – schon verfassungsrechtlich – schwierig umsetzbar sein, wenn jede Kommune zunächst zur Bildung einer entsprechenden Institution verpflichtet werden müsste. Denkbar wäre allerdings, dass alternativ zur Zahlungspflicht an Kommunen eine Zahlungspflicht an eine Institution besteht, an der die Kommune zu 100 % beteiligt ist. Auch hier wäre eine entsprechende Regelung aber verfassungsrechtlichen Risiken ausgesetzt und würde wohl zu einem administrativen Mehraufwand führen.

5.3.1.3.4 Zahlungshöhe

Die Höhe der Zahlung ist grundsätzlich frei bestimmbar. Besondere rechtliche Schranken für die Höhe der Zahlungspflicht sind grundsätzlich nicht erkennbar.

5.3.1.3.5 Zahlungszeitpunkt

Der Zahlungszeitpunkt könnte frei bestimmt werden. Insbesondere könnten Einmalzahlungen und/oder laufende Zahlungen geregelt werden. Bei laufenden Zahlungen dürfte wegen der Anknüpfung an den EEG-Vergütungsanspruch eine Verknüpfung mit dessen Dauer von 20 Jahren naheliegen.

5.3.1.3.6 Zweckbindung

Fraglich ist, ob eine Zweckbindung für die Verwendung der Mittel vorgesehen werden kann. Dabei ist zunächst festzustellen, dass ein Ermessen der AnlagenbetreiberInnen über die Mittelverwendung – im Gegensatz zum BWE-Vorschlag – gerade nicht bestehen soll. Nicht die AnlagenbetreiberInnen sollen darüber bestimmen, wofür die Mittel ausgegeben werden sollen, sondern die Kommune in Repräsentation der örtlichen Gemeinschaft.

Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Kommune bei der Mittelverwendung grundsätzlich an gewisse Vorgaben für die Zwecke der Mittelausgabe gebunden werden könnte. Fraglich ist allerdings, ob bzw. inwieweit dies geregelt werden kann. Denn dagegen spricht, dass die Kommune durch eine einseitige Zahlung der AnlagenbetreiberInnen gerade nicht unmittelbar verpflichtet werden kann. Es ist Inhalt des Vorschlags, dass die Zahlung bzw. das Zahlungsangebot einseitig von den AnlagenbetreiberInnen an die Kommune erfolgen soll, ohne Gegenleistung der Kommune und auch nicht etwa in Umsetzung eines Anspruchs der Kommune auf Zahlung mit tatbestandlichen Bedingungen. Es wäre allerdings denkbar, dass auf Seiten der AnlagenbetreiberInnen geregelt werden kann, die Mittel mit einer Zweckbindung an die Kommune zu zahlen. Dies könnte dadurch erfolgen, dass im Rahmen der Ausgestaltung als **freiwillige Leistung** diese Zweckbindung als Pflichtbestandteil des Zuwendungsvertrags zwischen AnlagenbetreiberInnen und Kommune vorzusehen ist, so dass BetreiberInnen die volle EEG-Förderung nur erhalten, wenn der Schenkungsvertrag dieser Anforderung genügt. Bei einer Ausgestaltung als **Zahlungspflicht** könnte geregelt werden, dass diese Pflicht nur dann erfüllt ist, wenn die AnlagenbetreiberInnen die Kommune zur Verwendung der Mittel für akzeptanzsteigernde Maßnahmen zivilrechtlich verpflichten. Es würde also eine Art zweckgebundene Zuwendung erfolgen. Dies entspräche den Regelungen einer Schenkung unter Auflage (§ 527 BGB), den geschenkten Gegenstand in einer bestimmten Weise zu verwenden.

Eine bundesgesetzlich vorgesehene und verbindliche Zweckbindung zur Mittelverwendung für die Kommunen ist aber letztlich stets mit dem Risiko behaftet, eine verfassungsrechtlich unzulässige Aufgabenübertragung (Art. 84 I S. 7 GG) des Bundes an die Kommune darzustellen. Auch im Falle

einer mittelbaren Zweckbindung über die Festlegung von Inhalten des Zuwendungsvertrags dürften insoweit Restrisiken bestehen.

5.3.1.3.7 Art und Weise der Leistung

Grundsätzlich ist – wie auch bei allen anderen Instrumenten – eine reine Zahlung an die Kommunen vorgesehen. Im Hinblick auf eine einseitige **Zahlungspflicht** der AnlagenbetreiberInnen im EEG wurde aber auch diskutiert, ob neben Zahlungspflichten auch andere Formen von Leistungen der AnlagenbetreiberInnen zugunsten der Kommunen denkbar wären, z. B. sonstige materielle Leistungen. Grundsätzlich wäre es auch denkbar, eine Pflicht der AnlagenbetreiberInnen zur Erbringung bestimmter sonstiger materieller Leistungen für akzeptanzsteigernde Maßnahmen zugunsten der Kommunen zu erbringen. Problematisch dürfte dabei allerdings sein, dass dies die Abwicklung und damit die Transaktionskosten nicht unerheblich erhöhen dürfte. Denn zum Ersten müsste zunächst definiert werden, welche Leistungen zulässigerweise erbracht werden können. Zum Zweiten müsste ein Verfahren zur Bestimmung der Kosten gefunden werden, die für die Maßnahmen angesetzt werden dürfen. Beide Aspekte müssten in der Praxis dann für jede Form der materiellen Leistung geprüft werden. Dies dürfte einen nicht unerheblichen Aufwand im Einzelfall mit sich bringen. Von daher raten die GutachterInnen eher von einer alternativen Pflichterfüllung durch sonstige Leistungen ab.

5.3.1.3.8 Vertragliche Ausgestaltung

Im Falle der Ausgestaltung als **freiwillige Zahlung** zum Erhalt einer höheren EEG-Förderung wäre die Rechtsgrundlage für die Zuwendung der AnlagenbetreiberInnen an die Kommune(n) ein zivilrechtlicher Schenkungsvertrag. Hierzu ist die Pflicht zur notariellen Beurkundung (§ 518 Abs. 1 BGB) zu beachten, wobei die Formvorgabe nicht gilt, wenn die Schenkung vollzogen ist (§ 518 Abs. 2 BGB) oder bei sog. Real- oder Handschenkungen, bei denen der Vollzug unmittelbar und ohne vorherigen Schenkungsvertrag erfolgt. Im Übrigen könnten im EEG selbst abweichende Regelungen zu den §§ 516 ff. BGB aufgenommen werden, um Ausnahmen von den strengen Formerfordernissen zuzulassen.

Die **Verpflichtung** der AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung an Kommunen würde grundsätzlich als einseitige Zahlungspflicht der AnlagenbetreiberInnen ausgestaltet. Dies setzt zunächst nicht zwingend den Abschluss eines Vertrages voraus. Denn die Leistung an die Kommune kann auch ohne vorherigen Abschluss eines Vertrags erbracht werden. Die Umsetzung der Verpflichtung könnte aber auch durch einen Vertrag erfolgen, was den Zahlungsfluss zusätzlich rechtlich absichern würde. Der Vertrag sollte **privatrechtlich** ausgestaltet sein, damit eindeutig klargestellt ist, dass mit dem Vertrag keine öffentlich-rechtlichen Pflichten der Kommune, etwa im Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen, bestehen. Der Vertrag wäre wohl als Schenkungsvertrag (§§ 516 ff. BGB) auszugestalten, wobei dazu die formellen Anforderungen – sofern keine abweichenden Regelungen im EEG getroffen werden – zu beachten wären (s.o.).

Sowohl in der freiwilligen als auch in der verpflichtenden Ausgestaltung könnten für den Inhalt der Schenkungsverträge über die Zahlung der Anlagenbetreiber an die Kommunen gesetzliche Vorgaben gemacht werden. Zum einen könnte geregelt werden, dass die Zahlung des Anlagenbetreibers an die Kommune eine einseitige Leistung darstellt ohne jedweden Gegenleistungsanspruch an die Kommune, um strafrechtliche Risiken (§§ 331 ff. StGB, Bestechungsdelikte) zu verringern. Denn ein strafrechtliches Risiko besteht dann grundsätzlich nicht, wenn jedweder Bezug zwischen der Zahlung des Anlagenbetreibers an die Kommune einerseits und einer möglichen Diensthandlung oder Dienstaussübung eines Beamten andererseits ausgeschlossen werden kann. Daneben könnte

der Zeitpunkt für den Beginn der Beteiligungszahlungen festgelegt werden, etwa der Beginn der EEG-Förderzahlungen an den Anlagenbetreiber, sowie der Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gesetzlich vorbestimmt sein. Für die freiwillige Ausgestaltung könnte zudem eine feste Vertragsdauer vorgeschrieben werden, etwa von 20 Jahren, um damit die Planbarkeit der Zahlungen über den EEG-Förderzeitraum hinweg zu gewährleisten.

Außerdem könnten für die Zuwendungsverträge eine Zweckbindungsvereinbarung für die Verwendung der Mittel durch die Kommune vorgesehen werden (s. bereits oben).

Unabhängig von einer vertraglichen Ausgestaltung ist es in der Praxis notwendig, dass die AnlagenbetreiberInnen einen Nachweis über die Zahlung an die Kommune erhalten, den sie gegenüber dem Netzbetreiber zum Beleg über die Erfüllung der Pflicht nach dem EEG vorlegen können. Dieser Nachweis setzt allerdings nicht zwingend einen Vertrag voraus.

Schließlich könnte zusätzlich ein staatlicher Akteur, etwa die Bundesnetzagentur, mit der Erstellung eines unverbindlichen Mustervertrages betraut werden, um die Anlagenbetreiber und Kommunen in der rechtssicheren und strafrechtlich möglichst risikofreien Vertragsgestaltung zu unterstützen.

5.3.2 Bewertungsergebnisse

5.3.2.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

5.3.2.1.1 Abgabenhöhe

Im Hinblick auf die Höhe der Zahlung der AnlagenbetreiberInnen bestehen keine unmittelbaren tatsächlichen oder rechtlichen Schranken. Die Höhe kann also grundsätzlich frei durch den Gesetzgeber bestimmt werden.

Wie in Abschnitt 4.4.3 mit den Berechnungen zur Ausgestaltungs-Variante A aufgezeigt wurde, kann mit einer Zahlung in Höhe von 0,1 Euro-Cent/kWh Stromertrag eine signifikante Zahlungshöhe erreicht werden, die zugleich auf eine vertretbare Belastung der AnlagenbetreiberInnen begrenzt ist. Diese Bewertung ist allerdings insofern eingeschränkt, als dass die Bezugsgröße des Stromertrags zur Bemessung der Zahlungshöhe zu einer schlechteren Planbarkeit der Zahlung und damit zu einem betriebswirtschaftlichen Risiko für die AnlagenbetreiberInnen und zu einem Einnahme-Risiko für die Kommunen führt. Dem Risiko für die AnlagenbetreiberInnen kann mit einem Korrekturfaktor für die Standortgüte der Windenergie-Anlagen Rechnung getragen werden. Dieses Vorgehen geht allerdings mit einer Verringerung der Einnahmen für Kommunen mit schlechten Windstandorten einher.

5.3.2.1.2 Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

Die Finanzmittel aus der Zahlung durch die WEA-BetreiberInnen würden in den kommunalen Haushalt fließen. Sie würden jedoch **nicht in den kommunalen Finanzausgleich** einbezogen werden, da sie nicht in die jeweiligen abschließenden Aufzählungen jener Einnahmen fallen, die für die Ermittlung der Steuerkraft zu berücksichtigen sind, welche wiederum maßgeblich ist für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich.

5.3.2.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Die freiwillige Zahlung hat keine betriebswirtschaftlichen Auswirkungen, wenn und soweit die AnlagenbetreiberInnen als Ausgleich einen Anspruch auf eine entsprechende **Erhöhung** der EEG-Förderung erhalten. Wenn im Rahmen einer freiwilligen Zahlung oder einer Zahlungspflicht die Nicht-Zahlung an die Kommune eine **Verringerung** der EEG-Vergütung zur Folge hat, kann dies von AnlagenbetreiberInnen betriebswirtschaftlich voll berücksichtigt werden, wenn und soweit sie diese Mehrkosten bei der Abgabe des Gebots berücksichtigen können. Dies ist grundsätzlich möglich, wenn durch die Erhöhung der Kosten die Gesamtkosten des Projekts nicht so hoch wären, dass der gesetzlich vorgesehene Höchstpreis in den Ausschreibungen überschritten würde. Eine Überschreitung des Höchstpreises dürfte unter den gegenwärtigen Bedingungen wohl nicht erfolgen. Ob die Kosten im Gebot tatsächlich vollständig berücksichtigt werden können, könnte aber auch vom Wettbewerbsniveau und dem damit zusammenhängenden Kostendruck abhängen.

Wie in Abschnitt 3.4.3 dargelegt wurde, können bei der Festlegung der Zahlungshöhe Korrekturfaktoren zum Einsatz kommen, mit denen die absolute Zahlungshöhe über alle WEA-Standortgütern hinweg auf ein ähnlich hohes Niveau gebracht werden. Damit würde zugleich der Anteil der Zahlung an die Kommunen an den Umsatzerlösen der AnlagenbetreiberInnen über alle Standortgütern hinweg gleich hoch ausfallen, jedoch eine relativ höhere Belastung schlechterer Standorte hinsichtlich der erzielbaren Eigenkapitalrendite bewirkt. Sofern das Instrument auch für **Bestandsanlagen** oder für Anlagen, die bereits einen wirksamen Zuschlag erhalten haben, gelten würde, würden sich die Einnahmen der AnlagenbetreiberInnen um den Betrag der Zahlungspflicht verringern. In diesem Falle wäre zu überlegen, ob die EEG-Förderung für diese Anlagen um einen entsprechenden Betrag erhöht werden müsste. Es spricht aus Sicht der GutachterInnen viel dafür, dass aus Gründen des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes eine entsprechende Erhöhung der EEG-Vergütungszahlungen erforderlich wäre.

5.3.2.2.1 Körperschaftssteuer/ Gewerbesteuer

Fraglich ist, ob die Zahlungen des WEA-Betreibers an die Kommune ertragsmindernd wirken und damit nicht bei der Ermittlung mit der Körperschaftssteuer/Gewerbesteuer berücksichtigt belastet werden. Wenn die Ausgaben nicht als ertragsmindernd wirken würden, könnte dies zur Folge haben, dass der WEA-Betreiber zwar den Betrag für die Zahlung an die Kommune aus dem EEG-Konto erhält, die Zahlung an die Kommune aber nicht vom Gewinn abziehen kann und damit wirtschaftlich schlechter gestellt wird. Damit die Zahlungen als ertragsmindernd berücksichtigt werden (bzw. den Verlustvortrag erhöhen), müssten sie als Betriebsausgabe anerkannt werden. Bei freiwilligen Zahlungen besteht das Risiko, dass die Zahlung nicht als betrieblich veranlasst gilt und damit nicht als Betriebsausgabe anerkannt wird. Bei der Ausgestaltungsvariante als Zahlungspflicht kann man argumentieren, dass die Zahlung aus einer gesetzlichen Pflicht folgt und zudem in Erfüllung eines (Schenkungs-)Vertrags mit der Kommune und insofern nicht freiwillig ist. Um das Risiko einer Nicht-Berücksichtigung als Betriebsausgabe zu umgehen, könnte geregelt werden, dass die Zahlungen als Betriebsausgaben i.S.d. EStG gelten. Der sicherste Weg wäre, dies über eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu normieren („Die Zahlungen an die Kommune i.S.d. § ... EEG gelten als Betriebsausgabe im Sinne des § 4 Abs. 4 des Einkommensteuergesetzes.“). Möglicherweise genügt aber auch ein klarstellender Hinweis in der Gesetzesbegründung.

5.3.2.2.2 Schenkungssteuer

Fraglich ist weiterhin, ob für Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen die **Schenkungssteuer** anfällt. Das Anfallen der Schenkungssteuer ist im Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz (ErbStG) geregelt. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 des ErbStG unterliegt der Schenkungssteuer die sogenannte Schenkung unter Lebenden. § 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG definiert eine Schenkung unter Lebenden als jede freigebige Zuwendung unter Lebenden, soweit der Bedachte durch sie auf Kosten des Zuwendenden bereichert wird. Eine Schenkung unter Lebenden setzt nicht voraus, dass an dem Zuwendungsvorgang natürliche Personen beteiligt sind. Vielmehr können auch juristische Personen Zuwendender oder Adressat der Zuwendung sein (Beschluss des BFH v. 26.08.2004, II B 104/03, BFH/NV 2005, 57).

Eine freigebige Zuwendung setzt in objektiver Hinsicht voraus, dass die Leistung zu einer Bereicherung des Bedachten auf Kosten des Zuwendenden führt und unentgeltlich ist sowie in subjektiver Hinsicht den Willen des Zuwendenden zur Freigebigkeit. Objektiv bedarf es einer Vermögensverschiebung, d.h. einer Vermögensminderung auf der Seite des Zuwendenden und einer Vermögensmehrung auf der Seite des Bedachten. Subjektiv bedarf es des Bewusstseins des Zuwendenden, die Leistung ohne Verpflichtung und ohne rechtlichen Zusammenhang mit einer Gegenleistung zu erbringen (BFH, Urteil vom 03.07.2019, II R 6/16, Rn. 15). Der subjektive Tatbestand ist erfüllt, wenn der Zuwendende den rechtlich-sozialen Bedeutungsgehalt der Unentgeltlichkeit "nach Laienart" zutreffend erfasst (sog. Parallelwertung in der Laiensphäre) (BFH, Urteil vom 03.07.2019, II R 6/16, Rn. 15).

Voraussetzung ist damit zunächst, dass eine Bereicherung des Bedachten aufgrund der Zuwendung vorliegt. Zahlt der Anlagenbetreiber eine bestimmte Geldsumme an die Kommune, ist diese auf Kosten des Anlagenbetreibers bereichert. Fraglich ist jedoch, ob die Zuwendung nach dem Willen der AnlagenbetreiberInnen ohne Gegenleistung erfolgt. Stellt man etwa auf die Verwendung der Gelder für akzeptanzsteigernde Maßnahmen ab, profitiert davon auch der Anlagenbetreiber, sodass darin eine Gegenleistung erblickt werden könnte. Dieser ist sich der Anlagenbetreiber auch bewusst, sodass darin eine Gegenleistung erblickt werden könnte.

Unabhängig von der Frage, ob eine freigebige Zuwendung vorliegt oder nicht, wäre diese jedenfalls **nach § 13 Abs. 1 Nr. 15 ErbStG von der Steuer befreit**. Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 15 ErbStG gelten Anfälle an Bund, Land oder eine inländische Gemeinde als steuerfrei. Danach sind unmittelbar einer Gebietskörperschaft gemachte Zuwendungen unter Lebenden von der Schenkungssteuer befreit. Der Zweck der Zuwendung ist ohne Bedeutung, solange er sich im Rahmen der Aufgaben der Gebietskörperschaft hält (*Jülicher*, in Troll/Gebel/Jülicher/Gottschalk, ErbStG, April 2019, Rn.175). Danach wäre die Zuwendung, die die AnlagenbetreiberInnen an die Gemeinde leisten, von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 13 Abs. 1 Nr. 15 ErbStG würde die Befreiung darüber hinaus auch für Zuwendungen gelten, die nicht unmittelbar an die Gemeinde gehen, aber mit der Auflage versehen werden, diese ausschließlich für die Zwecke der Gemeinde zu verwenden. Damit würde der Befreiungstatbestand sogar solche Zuwendungen umfassen, die nicht unmittelbar an die Gemeinde getätigt werden, sondern mittelbar erst über Private den Gemeinden zufließen würden.

Wie in Abschnitt 4.4.3 dargelegt wurde, können bei der Festlegung der Zahlungshöhe Korrekturfaktoren zum Einsatz kommen, mit denen die absolute Zahlungshöhe über alle WEA-Standortgütern hinweg auf ein ähnlich hohes Niveau gebracht werden. Damit würde zugleich der Anteil der Zahlung an die Kommunen an den Umsatzerlösen der AnlagenbetreiberInnen über alle Standortgütern

hinweg gleich hoch ausfallen, jedoch eine relativ höhere Belastung schlechterer Standorte hinsichtlich der erzielbaren Eigenkapitalrendite bewirkt.

5.3.2.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen

Bei einer Ausgestaltung als freiwillige Zahlung hängt die Zahlung letztlich vom Willen der zahlungspflichtigen AnlagenbetreiberInnen ab. Dadurch wird, auch wenn der finanzielle Anreiz einer Schenkung an die Kommunen zum Empfang der vollständigen EEG-Förderung groß ist, die Planbarkeit der Zahlung für die Kommunen gemindert. Demgegenüber ist die Planbarkeit der Zahlungshöhe für die AnlagenbetreiberInnen bei diesem Zahlungsinstrument hoch. Bei einer Ausgestaltung des Instruments als Zahlungspflicht, bei deren Missachtung Strafzahlungen in festgelegter Höhe zu leisten sind, wäre die Planbarkeit der Zahlungshöhe für die zahlungsempfangenden Kommunen höher.

Im Hinblick auf die zeitliche Ausgestaltung gäbe es keine tatsächlichen oder rechtlichen Einschränkungen. Die Zahlungspflicht könnte also als Einmalzahlung oder als laufende Zahlung oder als Kombination aus Einmalzahlung und laufenden Zahlungen ausgestaltet werden. Die Zahlungstaktung wäre, da die freiwillige Zahlung an die EEG-Förderung anknüpft, jährlich. Um einen stetigeren Zahlungsfluss zu erreichen, könnten aber auch monatliche Zahlungen vorgesehen werden.

Die Planbarkeit der oben beschriebenen Zahlung ist nicht in höchstem Maße gegeben, da sie an den jährlichen Stromertrag geknüpft ist, der je nach Windertrag schwankt. Die jährlichen Einnahmen für Kommunen als auch die Belastung für die AnlagenbetreiberInnen würden demnach, je nach Windertrag, unterschiedlich ausfallen. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, sind die Einnahmen aber nicht von den Handlungen des Anlagenbetreibers abhängig und dürften auf dem abgeschätzten Niveau liegen.

5.3.2.4 Erfasste EE-Anlagen

Bei der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung wären mit der Anknüpfung an die EEG-Förderung ausschließlich EEG-geförderte Anlagen von diesem Instrument erfasst. Eine Zahlungspflicht im EEG kann theoretisch für alle EE-Anlagen eingeführt werden, die vom Geltungsbereich des EEG erfasst sind. Da die Sanktionen und damit der Anreiz zur Umsetzung allerdings an den Vergütungsanspruch nach dem EEG anknüpfen, dürfte die Pflicht für Anlagen ohne Anspruch auf eine finanzielle EEG-Förderung nur eingeschränkt umgesetzt werden können. Da bei WEA davon auszugehen ist, dass diese auf kurze und mittlere Sicht noch einen Bedarf auf eine finanzielle EEG-Förderung haben, ist das Instrument in diesem Zeitrahmen für WEA umfassend geeignet. Für Solaranlagen, bei denen bereits eher absehbar ist, dass keine Notwendigkeit für eine EEG-Förderung mehr besteht, ist das Instrument nur bedingt geeignet.

Eine alternative Sanktionierung von Anlagen, die keine finanzielle EEG-Förderung mehr erhalten, erscheint wenig aussichtsreich. Denn eine Verweigerung des Netzanschlusses oder der physikalischen Stromabnahme bei einer Verletzung der Zahlungspflicht an die Kommunen, dürfte wegen eines Verstoßes gegen auch europarechtlich verankerte Pflichten zum diskriminierungsfreien Netzzugang nur schwierig umsetzbar sein. Ob eine Anwendung auf Anlagen ohne Anspruch auf finanzielle EEG-Förderung aber dennoch sinnvoll möglich sein könnte, wurde aber nicht im vorliegenden Projekt abschließend geprüft und könnte bei Bedarf vertieft untersucht werden.

5.3.2.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Die Zahlungspflicht kann sich sowohl an Standortkommunen der Anlage richten als auch an Nachbarkommunen. Es ist lediglich eine Regelung erforderlich, mit der AnlagenbetreiberInnen erkennen können, an welche Kommune die Zahlung bzw. das Angebot der Zahlung gerichtet werden muss.

Durch die Adressierung der Kommune als Zahlungsempfänger werden potenziell alle von den EE-Anlagen negativ betroffenen BürgerInnen beteiligt, sofern die Mehreinnahmen von der Kommune zielgerichtet, d.h. akzeptanzfördernd verwendet werden (vgl. hierzu Abschnitt 4.3.3).

Empfehlenswert ist auch hier der Einbezug der Nachbarkommunen, sofern sie in einem vorab definierten Radius um die WEA herum liegen. Um dies gut administrierbar zu machen, müsste die entsprechende Regelung klar ausgestaltet sein (vgl. hierzu Kap. 4.1.2).

5.3.2.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

Der Gestaltungsspielraum für die Kommunen im Rahmen der Mittelverwendung hängt davon ab, ob und inwieweit eine Zweckbindung der Mittel für die Kommune vorgegeben wird. Je stärker die Vorgaben für die Zweckbindung, desto geringer ist der Gestaltungsspielraum für die Kommune bei der Ausgabe der Mittel. Wenn hingegen gar keine Zweckbindung vorgegeben wird, hat die Kommune einen großen Spielraum für die Mittelverwendung.

Eine Zweckbindung wäre vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Aufgabenübertragungsverbots (Art. 84 Abs. 1 S. 7) wohl allenfalls in unverbindlicher Form möglich – etwa über entsprechende Vorgaben in einem unverbindlichen Musterzuwendungsvertrag oder einem unverbindlichen Hinweis auf den Zusammenhang von Beteiligungszahlung und Akzeptanzförderung – etwa im Rahmen der Gesetzesbegründung.

Überdies könnte eine Pflicht zur Bekanntmachung des zwischen dem Anlagenbetreiber und der Kommune geschlossenen Schenkungsvertrags geregelt werden, um dadurch die finanzielle Beteiligung zumindest sichtbar zu machen und dadurch der kommunalen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur demokratischen Mitentscheidung und Kontrolle über die Verwendung der entsprechenden Mehreinnahmen zu eröffnen. Zudem würde dies strafrechtliche Risiken mit Blick auf §§ 331 ff. StGB wohl erheblich verringern.

Die Höhe der Zahlung ist von den Kommunen nicht beeinflussbar, da es sich hierbei um eine Bundesregelung handelt. Die Zahlungshöhe wird demnach im EEG festgelegt und ist für AnlagenbetreiberInnen und Kommunen verbindlich. Kommunen steht jedoch zu, die Annahme der Zahlung zu verweigern.

5.3.2.7 Transaktionskosten

Die Transaktionskosten dürften insgesamt gering sein. AnlagenbetreiberInnen müssen lediglich die zahlungspflichtige Kommune bestimmen und die entsprechende Zahlung leisten bzw. ein entsprechendes Zahlungsangebot abgeben. Die Kommunen müssen die finanziellen Mittel entgegennehmen und über die Ausgabe der Mittel bestimmen. Der notwendige Aufwand für die Kommunen dürfte umso geringer sein, je schwächer die Zweckbindung der Mittel ausgestaltet ist.

Wenn ein Vertrag geschlossen wird, können die Transaktionskosten verringert werden, wenn dem EEG ein Mustervertrag zu den Schenkungen der AnlagenbetreiberInnen an die betroffenen Kommunen angehängt wird. Für mögliche notarielle Beurkundungskosten im Rahmen der Schenkungsverträge könnte im EEG eine Ausnahmeregelung geschaffen werden – letztlich sind diese Kosten aber wohl auch wegen ihrer geringen Höhe vernachlässigbar.

5.3.2.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Wie in Abschnitt 3.8 erläutert, wird die Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern nicht eigenständig behandelt, um zu verhindern, dass ein aggregiertes und damit wahrscheinlich verfälschtes Gesamtergebnis entsteht. Stattdessen finden sich Bewertungen zur eingeschätzten Akzeptanzwirkung integriert in einigen der anderen Bewertungskriterien:

Die Perspektive der Kommunen und BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen wird unter den Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“, „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ und „beteiligte AnwohnerInnen und Kommunen“ behandelt.

Die Akzeptanzwirkung auf EE-AnlagenbetreiberInnen wird in den Kriterien „betriebswirtschaftliche Auswirkungen“ und „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ bewertet.

Unter „Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen“ wird die Rolle der Kommunen als Mitgestalter der Beteiligungsinstrumente berücksichtigt, da auch hier eine Akzeptanzwirkung auf die Kommunen zu erwarten ist.

5.3.2.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität

Zur Implementierung dieses Beteiligungsinstruments ist lediglich eine Regelung im EEG erforderlich. Der damit verbundene Gesetzgebungsaufwand ist also eher gering.

5.3.2.9.1 Strafrechtliche Risiken

In beiden Ausgestaltungsvarianten könnten jedoch strafrechtliche Risiken für Anlagenbetreiber oder Kommunen, insbesondere im Rahmen der §§ 331 ff. StGB, einer effektiven Umsetzung dieses Instruments entgegenstehen. So hat dies vereinzelt etwa die Umsetzung von Zahlungen im Sinne des § 5 Abs. 4 StromNEV in der Praxis behindert (50Hertz et al. 2013; Recht und Montag 2014). Im Rahmen einer verpflichtenden Ausgestaltung wäre demgegenüber die Gefahr eines Gegenleistungsbezugs zwischen Kommune und AnlagenbetreiberInnen durch die gesetzlich geregelte Zahlungspflicht verringert.

Bestechung und Bestechlichkeit

Nach **§ 332 Abs. 1 StGB (Bestechlichkeit)** macht sich ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter strafbar, wenn er einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde. Spiegelbildlich hierzu macht sich wegen **Bestechung** nach **§ 334 Abs. 1 StGB** strafbar, wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür an-

bietet, verspricht oder gewährt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde. Neben der Annahme bzw. der Gewährung eines Vorteils setzt eine Strafbarkeit nach den §§ 332, 334 StGB in Abgrenzung zu den in den §§ 331, 333 StGB geregelten Straftatbeständen voraus, dass ein Vorteil als Gegenleistung für eine bestimmte - bereits vorgenommene oder künftige Diensthandlung – gewährt wird (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 332 StGB Rn. 6).

Fraglich ist bereits, ob die Zuwendung des Anlagenbetreibers an die Kommune für eine Diensthandlung eines Amtsträgers erfolgt. Zwar erhält die Kommune hier vom Anlagenbetreiber eine finanzielle Zuwendung und damit einen geldwerten Vorteil. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass hierdurch durch einen Amtsträger eine konkrete Diensthandlung zugunsten des Anlagenbetreibers vorgenommen wird. Darüber hinaus wäre die Diensthandlung wohl auch nicht pflichtwidrig. Eine Diensthandlung ist pflichtwidrig, wenn sie gegen Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, allgemeine Dienstanweisungen oder Anweisungen des Vorgesetzten verstößt (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 332 StGB Rn. 17). Legt man dies zugrunde, spricht gegen die Pflichtwidrigkeit der vorgenommenen Diensthandlung, dass die Möglichkeit einer Zuwendung des Anlagenbetreibers an die Kommune und die entsprechende Verwendung der Gelder durch die Kommune für akzeptanzsteigernde Maßnahme im EEG vorgesehen ist. Eine Pflichtwidrigkeit würde jedoch nur dann entfallen, wenn sich die Zuwendung und die Diensthandlung auch in der gesetzlich bestimmten Vorgehensweise abspielen. Dies kann zwar nicht für jeden Einzelfall sicher ausgeschlossen werden. Das Risiko eines gesetzeswidrigen Verhaltens ist allerdings dem Instrument zur kommunalen Beteiligung nicht inhärent, sondern kann allgemein nicht ausgeschlossen werden. Das insoweit bestehende Risiko einer Strafbarkeit nach §§ 332, 334 StGB dürfte daher zu vernachlässigen sein.

Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

Gemäß § 331 StGB (**Vorteilsannahme**) macht sich ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter strafbar, wenn er für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Spiegelbildlich hierzu macht sich nach § 333 StGB (**Vorteilsgewährung**) strafbar, wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstaussübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt. Im Unterschied zur Strafbarkeit nach den §§ 332, 334 StGB muss der Vorteil keine Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung sein. Vielmehr genügt es, wenn sich die Vorteilsgewährung auf eine **Dienstaussübung** bezieht (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 332 StGB Rn. 104). Schließlich muss die Annahme des Vorteils ein Äquivalent für die Dienstaussübung darstellen. Hierfür ist eine Übereinkunft zwischen annehmendem Amtsträger und Gewährendem, die über den Austausch von Vorteil und Dienstaussübung getroffen wird (sog. Unrechtsvereinbarung), erforderlich (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 331 StGB Rn. 116).

Fraglich ist bereits, ob der durch die Zuwendung des Anlagenbetreibers erlangte Vorteil dem Amtsträger "für die Dienstaussübung" gewährt wird. Das Tatbestandsmerkmal für die Dienstaussübung ist nur gegeben, wenn der Vorteil die Gegenleistung der Dienstaussübung ist (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 331 StGB Rn. 117). Zur Dienstaussübung gehören alle Handlungen, die zu den *dienstlichen Obliegenheiten* des Amtsträgers gehören und die von ihm in *dienstlicher Eigenschaft* vorgenommen werden. Deshalb liegt allein in der Vereinbarung über die Gewährung und Annahme von Drittmitteln oder sonstigen Sponsoringleistungen, Spenden und Schenkungen zwischen dem Amtsträger und dem Gewährenden noch keine Unrechtsvereinba-

nung, auch wenn der Amtsträger die Vorteile für die Ausübung des Dienstes einsetzt. Eine Unrechtsvereinbarung i.S. des § 331 Abs. 1 StGB kommt dann in Betracht, wenn die Zuwendung eine Gegenleistung für die sonstige Dienstausübung des Amtsträgers, zum Beispiel die Beteiligung an Vergabe- und Beschaffungsentscheidungen zugunsten des Gewährenden, darstellt. Allerdings kann es auch ausreichen, wenn die Zuwendung für ein nicht abschließend spezifiziertes Tätigwerden des Amtsträgers erfolgt und sich der Zuwendende nur ein günstiges Verhalten im weiteren Sinne "erkaufen" will. Erhält die Kommune vom Anlagenbetreiber zur Finanzierung akzeptanzsteigernder Maßnahme einen finanziellen Betrag, handelt es sich hierbei zwar um einen finanziellen Vorteil. Dieser würde jedoch nicht als Gegenleistung für die Vornahme einer Dienstausübungshandlung durch einen Amtsträger stehen, sondern das Geld würde nur durch den Anlagenbetreiber zur Verfügung gestellt. Dies wird durch die gesetzliche Regelung ausdrücklich so vorgesehen. Darüber hinaus würde der Anlagenbetreiber den Vorteil auch nicht einem bestimmten Amtsträger, sondern der Kommune zuwenden.

Es stellt sich die Frage, ob das Vorliegen einer Unrechtsvereinbarung entfällt, wenn die Zuwendung an die Kommune im EEG vorgesehen ist. Grundsätzlich hat der Tatbestand der Vorteilsannahme und dementsprechend auch der Vorteilsgewährung einen sehr weiten Anwendungsbereich, der Literatur und Rechtsprechung bereits dazu veranlasst hat, Fallgruppen für die einschränkende Auslegung zu entwickeln. Eine Fallgruppe bildet die Drittmittelinwerbung im Hochschulbereich und in der Gesundheitsversorgung. Der BGH entschied für die Fälle der Drittmittelinwerbung, dass Tatbestand der Vorteilsannahme nicht erfüllt sei, wenn ein Hochschullehrer Drittmittel einwirbt, soweit es sich bei den einzuwerbenden Drittmitteln nicht nur der Sache nach um Fördermittel für Forschung und Lehre handele, sondern wenn diese auch dem im Drittmittelrecht vorgeschriebenen Verfahren (Anzeige und Genehmigung) unterworfen werden und dieses im Einzelfall eingehalten wurde. Der BGH begründet diese einschränkende Auslegung des Straftatbestandes damit, dass das vom Straftatbestand geschützte Rechtsgut, das Vertrauen in die Sachgerechtigkeit und „Nicht-Käuflichkeit“ dienstlichen Handelns, nicht in dem vom Gesetzgeber vorausgesetzten Maße strafrechtlich schutzbedürftig sei, wenn das im Hochschulrecht vorgesehene Verfahren eingehalten werde. Auf diese Weise – so der BGH – werde die **Durchschaubarkeit (Transparenz)** des Vorganges hinreichend sichergestellt, den Kontroll- und Aufsichtsorganen eine Überwachung ermöglicht und so der Notwendigkeit des Schutzes vor dem Anschein der „Käuflichkeit“ von Entscheidungen des Amtsträgers angemessen Rechnung getragen. Zudem werden Strafrecht und Hochschulrecht so auf der Tatbestandsebene in einen systematischen Einklang gebracht und ein Wertungsbruch vermieden (BGH, 23.5.2002 – 1 StR 372/01, BGHSt 47, 295 (306) = NJW 2002, 2801 (2804).

Legt man dies zu Grunde, könnte durch ein transparentes Verfahren für die Zuwendung des Anlagenbetreibers an die Kommune unter Umständen eine Unrechtsvereinbarung ausgeschlossen werden. Allerdings hat der BGH diese Grundsätze nur für den Bereich der Drittmittelinwerbung entwickelt. Ob diese auch auf Bereich außerhalb der Drittmittelinwerbung übertragen werden können, ist nicht abschließend geklärt. Für den Bereich der Wahlkampfspenden etwa, hat der BGH eine Übertragbarkeit abgelehnt (BGH 28.10.2004 – 3 StR 301/03, BGHSt 49, 275 (287 ff.) = NJW 2004 3569 (3572 f.), zustimmend *Zöller* GA 2008, 151 (162). Ob eine Tatbestandseinschränkung auf der Grundlage der Rspr. des BGH zur Drittmittelinwerbung auch im Bereich des allgemeinen (Verwaltungs-)Sponsorings oder der Einwerbung von Spenden in Verbindung mit der Dienstausübung in Betracht kommt, ist bisher noch nicht entschieden (*Korte*, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 331 StGB Rn. 155). Es bleibt somit fraglich, ob die Einhaltung der Vorgaben des EEG und eine entsprechende Transparenz bei der Ausgestaltung genügen, um die Verwirklichung des Straftatbestandes mit hinreichender Sicherheit auszuschließen.

Darüber hinaus können Zuwendungen nicht dem Anwendungsbereich der §§ 331 ff. StGB unterfallen, wenn es *Regeln* für die Annahme von Vorteilen für die Dienstausübung gibt und damit keine Regelwidrigkeit des Äquivalenzverhältnisses besteht. Ist der Vorteil zum Beispiel Bestandteil eines städtebaulichen Vertrages oder eines anderen öffentlich-rechtlichen Austauschvertrages liegt kein regelwidriges Verhältnis vor, wenn die Voraussetzungen der §§ 11 BauGB, 56 VwVfG erfüllt sind (Korte, in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Auflage 2019, § 331 StGB Rn. 161). Für Ausnahmen vom Anwendungsbereich soll es demgegenüber nicht alleine ausreichen, dass es gesetzliche Vorschriften gibt, aus denen sich unmittelbar oder mittelbar nur ergibt, dass Vorteile angenommen werden dürfen, **ohne dass die Annahme der Vorteile für die Dienstausübung geregelt ist** (BGH 23.5.2002 – 1 StR 372/01, BGHSt 47, 295 (310 f.) = NJW 2002, 2801 (2806); OLG Hamburg 11.7.2000 – 2 Ws 129/00, StV 2001, 284 (288); *Ambos* JZ 2003, 345 (352)). Würde vorliegend etwa in der Form eines Musterschenkungsvertrages in Kombination mit einer gesetzlichen Regelung im EEG oder hinreichend deutlich in der gesetzlichen Regelung allein die gegenleistungslose Zuwendung des Anlagenbetreibers an die Kommune vorgesehen, wäre dies mit den Regelungen in §§ 11 BauGB bzw. 56 VwVfG vergleichbar. Auch in einem solchen Fall verbleibt jedoch ein Risiko der Verwirklichung des Straftatbestandes, wenn die im EEG und Schenkungsvertrag vorgesehene Verfahrensweise nicht eingehalten wird.

5.3.2.9.2 Gesamtbewertung

Die strafrechtlichen Risiken bei der Umsetzung des Instruments sind als gering einzustufen. Zur weiteren Verringerung bzw. zum Ausschluss der Risiken sollten aber bestimmte Regelungen im Gesetz getroffen werden. Dazu könnte zum Ersten in der gesetzlichen Regelung klargestellt werden, dass die Zahlung an die Kommune ohne jedwede Gegenleistung erfolgen muss. Darüber hinaus könnte gesetzlich geregelt werden, dass die Erfüllung der Pflicht aus dem EEG zur Zahlung an die Kommune nicht als Tatbestand i.S.d. §§ 331 ff. gilt. Schließlich könnte auch ein gesetzlich geregelter Musterschenkungsvertrag als Anlage zum EEG beigefügt werden. Mit dieser gesetzlichen Regelung eines Vertrags würde sichergestellt, dass bei einer Zahlung aufgrund dieses Vertrags eine Strafbarkeit nicht besteht. Für diese Ergänzung spricht zudem, dass ein ggf. (zu) großer Verhandlungsspielraum der AnlagenbetreiberInnen gerade in finanzschwachen Kommunen in Bezug auf die freiwilligen Zuwendungen durch klare Musterregelungen beschränkt werden könnte.

Daneben könnte zur Verringerung von Transaktionskosten eine Sonderregelung zur Nichtgeltung von Formvorschriften für Schenkungsverträge geregelt werden. Außerdem bestünde die Möglichkeit einer Übergangsregelung. Weitere gesetzliche Regelungen außerhalb des EEG müssen nicht geändert werden.

Insgesamt ist die rechtliche Regelungs- und Umsetzungscomplexität daher als eher gering einzuschätzen.

5.3.2.10 Rechtliches Risiko bei einer Zahlungspflicht (Verfassungsrecht, Unionsrecht)

In der Bewertung des rechtlichen Risikos wird zwischen den beiden Ausgestaltungsvarianten einer Regelung als Zahlungspflicht zum Erhalt der gesamten EEG-Förderung einerseits (dazu im Folgenden unter 4.3.2.10) und der freiwilligen Zahlung als Voraussetzung für eine Fördererhöhung andererseits (dazu im Folgenden unter 4.3.2.11) unterschieden.

5.3.2.10.1 Verfassungsrechtliche Risiken

Finanzverfassungsrecht

Bei der Ausgestaltung als Zahlungspflicht würde eine gesetzlich geregelte Pflicht der AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung (oder zum Zahlungsangebot) an die Kommune(n) bzw. in die entsprechenden kommunalen Haushalte bestehen, wobei bei Nicht-Zahlung die ausgekehrte EEG-Förderung reduziert werden würde. Sofern damit in **formalrechtlicher Betrachtung** ein Steuertatbestand oder eine nicht-steuerliche Abgabe geschaffen werden würde, wäre die entsprechende Regelung an den Vorgaben der Finanzverfassung nach Art. 104 ff. GG zu messen.

Grundvoraussetzungen von Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben sind, dass zum einen eine öffentlich-rechtliche **Zahlungs- bzw. Abgabepflicht** begründet wird und zum anderen, dass mittels der jeweiligen Steuer oder Abgabe eine **Aufkommenswirkung** zugunsten der öffentlichen Hand erreicht wird (Beschluss des BVerfG v. 9.1.1996, 2 BvL 12/95; Urteil des BGH v. 25.06.2014, VII ZR 169/13).

Gegen eine Einordnung des EEG-integrierten Mechanismus als Steuer oder nicht-steuerliche Abgabe in spricht zunächst, dass vorliegend als wesentlicher Unterschied zu einer Steuer oder staatlich veranlassten Abgabe lediglich eine einseitige Pflicht der AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung besteht. Wesen einer Steuer ist es, dass diese zwangsweise durch einseitigen Hoheitsakt auferlegt werden kann. Auch einer Sonderabgabe ist es inhärent, dass sie hoheitlich auferlegt und zwangsweise durch den Staat durchgesetzt werden kann. Nach der vorliegenden Konzeption kann der Staat bzw. die Kommune die Zahlung jedoch nicht mit öffentlich-rechtlichen Instrumenten der Verwaltungsvollstreckung oder auf gerichtlichem Wege durchsetzen – eine öffentlich-rechtliche Zahlungspflicht besteht daher nicht. Wenn AnlagenbetreiberInnen nicht zahlen, erfolgt als Sanktion lediglich eine Reduzierung der EEG-Vergütung, die in einem privatrechtlichen Mechanismus erfolgt. Den zahlungsverpflichteten AnlagenbetreiberInnen wird dabei die Entscheidung überlassen, die Zahlungspflicht zu erfüllen oder eine Kürzung ihrer EEG-Förderung in Kauf zu nehmen. Es bestehen also keine öffentlich-rechtlichen Konsequenzen, sondern lediglich zivilrechtliche Folgen.

Zudem ist eine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand dem hier untersuchten Instrument in verpflichtender Ausgestaltung nicht inhärent. Eine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand liegt vor, wenn Einnahmen der öffentlichen Hand generiert werden oder sie zumindest Zugriff auf die Geldmittel erhält. So entschied der BGH, dass die EEG-Umlage mangels Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand keine nicht-steuerliche Abgabe sei, da die Mittel ausschließlich zwischen juristischen Personen des Privatrechts bewegt werden (Bundesgerichtshof 2014, NVwZ 2014, 1180; (Oberlandesgericht Hamm v. 14.05.2013, 19 U 180/12 Rn. 37). Werden die AnlagenbetreiberInnen wie durch die vorgeschlagene Regelung durch Gesetz einseitig zur Zahlung an die Kommune bzw. in den kommunalen Haushalt verpflichtet, liegt eine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand vor, denn die Finanzmittel würden direkt von den zahlenden AnlagenbetreiberInnen an die begünstigte(n) Kommune(n) gehen. Nach dem Vorschlag

der GutachterInnen tritt diese Folge aber nicht zwingend ein. Denn neben den Fall der pflichtgemäßen Zahlung an die Kommune(n) tritt der Pönalfall, in dem als einzige Sanktion die EEG-Förderung des nichtzahlenden Anlagenbetreibers reduziert wird (s.o.). In der Option des Pönalfalls fehlt indes eine Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand, denn die Finanzmittel verblieben in diesem Fall, in dem die an die jeweiligen AnlagenbetreiberInnen ausgekehrte EEG-Förderung reduziert würde, auf dem privatrechtlich ausgestalteten EEG-Konto. Die Mittel würden also insbesondere nicht an die öffentliche Hand fließen und somit keine von staatlicher Verfügungsgewalt über generierte Mittel getragene Aufkommenswirkung für die öffentliche Hand (Urteil des BGH v. 25.06.2014, VII ZR 169/13) erreichen.

Materielle Betrachtung

Finanzverfassungsrechtliche Relevanz könnte dem EEG-integrierten Mechanismus in der Ausgestaltung als Zahlungspflicht allenfalls bei einer **materiellen Betrachtung** mit dem Argument zukommen, dass der Mechanismus eine steuerähnliche bzw. mit nicht-steuerlichen Abgaben vergleichbare Wirkung hätte. Danach dürfe für die finanzverfassungsrechtliche Bewertung kein Unterschied gemacht werden zwischen einer öffentlich-rechtlicher Abgabepflicht und einer faktisch bestehenden Geldleistungspflicht bzw. zwischen einer Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand, etwa in ein staatlich verwaltetes Sondervermögen, und einem gesetzlich verpflichtend vorgesehenen Transfer von Finanzmitteln zwischen Privaten (Pohlmann 1997; Kerksenbrock 2014). Diese **materielle Betrachtung** entspricht **nicht** der **ständigen Rechtsprechung** insbesondere zur Einordnung des EEG als Sonderabgabe, nach der regelmäßig eine formale Betrachtung entscheidend sein soll (siehe zuletzt Urteil des BGH v. 25.06.2014, VII ZR 169/13).

Gegen eine materielle Einordnung als Steuer bzw. nicht-steuerliche Abgabe spricht aber, dass keine direkte Zahlungspflicht besteht, weil sich die vorgeschlagene Pflicht zur Zahlung nur an AnlagenbetreiberInnen richtet, die EEG-Fördermittel erhalten. Bei Verzicht auf diese Förderung entfielen auch die Zahlungspflicht. Die Fördermittel werden dabei im Rahmen eines privatrechtlich ausgestalteten Förderregimes gewährt und es besteht keine Pflicht, die Förderung in Anspruch zu nehmen.

Gleichwohl könnte argumentiert werden, dass zumindest eine faktische Pflicht zur Inanspruchnahme der privatrechtlich ausgestalteten EEG-Förderung bestünde, soweit sie von den zahlungsverpflichteten AnlagenbetreiberInnen in Anspruch genommen werden muss, weil sich entsprechende Anlagen sonst nicht wirtschaftlich betreiben ließen. Damit bestünde also die (faktische) Pflicht, sich an die Vorgaben zur EEG-Förderung zu halten, mithin auch an die Vorgaben eines EEG-integrierten Mechanismus in Ausgestaltung als Zahlungspflicht.

Dies könnte dann jedenfalls in Betracht kommen, soweit eine Nicht-Zahlung mit dem vollständigen Wegfall der EEG-Förderung sanktioniert werden würde (siehe zu dieser Ausgestaltungsvariante unter 5.3.1.2). Um das Element der Freiwilligkeit zu verstärken und damit die verfassungsrechtlichen Risiken wegen der Annahme einer staatlichen Abgabe zu minimieren, sollte die Zahlungspflicht im EEG nach Einschätzung der GutachterInnen daher so ausgestaltet werden, dass die EEG-Förderung bei Verstoß gegen die Pflicht zur Zahlung an die Kommune nicht vollständig verloren geht. Denn je geringer ein etwaiger faktischer Zwang der AnlagenbetreiberInnen zur Einhaltung der Vorgaben eines EEG-integrierten Mechanismus ist, desto unbegründeter dürfte hingegen die Einordnung als faktische staatliche Abgabe bzw. als Umgehung des Finanzverfassungsrecht sein.

Vor diesem Hintergrund dürfte eine solche faktische Pflicht dann aber eher nicht in Betracht kommen, wenn im Sanktionsfall nicht die gesamte EEG-Förderung wegfällt, sondern nur um einen relativ zur Gesamtförderung nur geringfügigen Betrag gekürzt wird. Weil in diesem Fall die übrige Fördermenge unberührt bliebe, betrifft die Frage einer faktischen Pflicht zur Inanspruchnahme der EEG-Förderung auch nur diese geringe Teilfördermenge. Diese dürfte jedoch regelmäßig nicht darüber entscheiden, ob die entsprechende Anlage sich wirtschaftlich betreiben ließe oder nicht. Damit dürfte eine (faktische) Pflicht zur Einhaltung der Vorgaben des EEG-Mechanismus, die grundsätzlich eine Nähe zur Steuer oder nicht-steuerlichen Abgabe begründen könnte, wohl nicht bestehen

Überdies spricht auch in dem Fall, dass von einer solchen Pflicht zur Einhaltung der Vorgaben aus dem EEG-Mechanismus ausgegangen werden sollte gegen die materielle Einordnung als Steuer oder nicht-steuerliche Abgabe, dass eine zwangsweise durchsetzbare Pflicht zur Zahlung letztlich nicht besteht. Wenn die betroffenen AnlagenbetreiberInnen der Pflicht zur Zahlung im Rahmen des EEG-integrierten Mechanismus nicht nachkommen, wird im folgenden Pönalfall lediglich ihre EEG-Förderung gekürzt. Eine Zahlungspflicht, die dennoch etwa über gerichtliche Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden könnte, liegt nicht vor.

Zudem läge schon eine mit öffentlich-rechtlichen Abgaben vergleichbare unmittelbare finanzielle Belastung der AnlagenbetreiberInnen mittels einer Zahlungspflicht im Vergleich zur Situation vor Implementierung des Instruments überhaupt nur dann vor, wenn sich das Niveau der Gebote bei den Windausschreibungen infolge der Regelungen nicht um den Wert erhöhen würde, den die Zahlungen an die Kommunen ausmachen. Dies ist aber – innerhalb der Höchstgebotsgrenzen – grundsätzlich zu erwarten. Damit würden AnlagenbetreiberInnen, die sich nicht beteiligen wollen und deshalb Pönalen zu zahlen hätte, voraussichtlich nicht wahrnehmbar schlechter stehen, als sie ohne das Instrument stünden. Schließlich spricht auch gegen eine solche finanzverfassungsrechtliche Einordnung, dass im Pönalfall ein abgabenähnlicher Transfer von Finanzmitteln vom Belasteten zum Begünstigten (Pohlmann 1997) fehlen dürfte. Denn durch die Kürzung der EEG-Förderung bei Nicht-Zahlung werden gerade keine Finanzmittel transferiert, sondern lediglich Fördermittel gekürzt, die damit auf dem EEG-Konto verbleiben.

Die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe an die Kommune sollte also lediglich als allgemeine Pflicht im EEG ausgestaltet sein (wie bspw. § 9 EEG zur Vorhaltung von technischen Einrichtungen zum Einspeisemanagement). Um gleichwohl einerseits einen Anreiz zu setzen und andererseits die Zwangswirkung der AnlagenbetreiberInnen deutlich zu reduzieren, könnte die EEG-Vergütung bei unterbliebener Zahlung lediglich um einen geringen Betrag reduziert werden (s.o.). Denkbar wäre etwa, dass die EEG-Vergütung lediglich um den Betrag gekürzt wird, der der Höhe der Zahlungspflicht an die Kommune entspricht. Dies hätte allerdings den Nachteil, dass damit keine unmittelbare wirtschaftliche Motivation für die AnlagenbetreiberInnen zur Zahlung an die Kommune besteht. Deshalb könnte die Vergütungsreduzierung in einem etwas höheren Betrag als der Zahlungspflicht an die Kommune bestehen (Bsp.: Bei einer verpflichtenden Abgabe an die Kommune i. H. v. 0,1 ct/kWh reduziert sich bei Nichtzahlung die Vergütung um 0,15 ct/kWh). Je höher dabei aber der zahlenmäßige Unterschied ist zwischen der an die Kommune zu leistenden Zahlung einerseits und der Förderungskürzung im Pönalfall andererseits, desto größer ist der (faktische) Pflichtcharakter der Zahlung an die Kommune für den Anlagenbetreiber gegenüber der Inkaufnahme einer Förderungsreduzierung im Pönalfall. Da die Option der Förderungskürzung im Pönalfall von besonderer Bedeutung ist für die Einschätzung der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des EEG-integrierten Mechanismus in der Ausgestaltung als Zahlungspflicht (s.o.), erhöht sich

mithin das finanzverfassungsrechtliche Risiko mit steigender Differenz zwischen den beiden Beträgen. Bei geringfügigen Differenzen dürften die finanzverfassungsrechtlichen Risiken aber eher ausgeschlossen sein.

Bewertung bei Finanzierung der EEG-Umlage aus Haushaltsmitteln

Fraglich ist letztlich noch, ob sich vor dem Hintergrund der **Senkung der EEG-Umlage** über einen **Zuschuss** aus **Steuer- bzw. über den nationalen Emissionshandel eingenommenen Mitteln** das finanzverfassungsrechtliche Risiko erhöht. Die Verteilung von Finanzmitteln im föderalen Bundesstaat ist durch die Finanzverfassung grundsätzlich abschließend geregelt. Den Kommunen stehen danach unmittelbar Steuereinnahmen nur nach Maßgabe des Art. 106 GG zu, und besondere finanzielle Zuweisungen an Kommunen müssen dem zweigliedrigen Aufbau der Finanzverfassung in Bund und Länder entsprechend (Art. 106 IX GG) über die jeweiligen Bundesländer erfolgen. Ein direkter Mittelfluss vom Bundeshaushalt in einen kommunalen Haushalt außerhalb dieser Regelung wäre mithin unzulässig.

Vor dem Hintergrund der Debatte um eine teilweise steuerfinanzierte EEG-Umlage (Bundesregierung 2020) lässt sich für den EEG-integrierten Mechanismus zwar nicht ausschließen, dass auch Bundesmittel mittelbar über die AnlagenbetreiberInnen einem kommunalen Haushalt zukommen. Allein die Tatsache, dass die Anlagenbetreiber Finanzmittel von dem EEG-Konto erhalten, das teilweise vom Bund finanziert wird, kann indes nicht dazu führen, dass Zahlungen des Anlagenbetreibers an die Kommune wie eine Bundeszahlung zu behandeln wären. Dabei würde außer Acht gelassen, dass die Zahlung entlang einer langen Kette von Transaktionen verläuft und die Zahlungsquelle aus Bundesmitteln einer genauen Zahlungsleistung an die Kommunen nicht unbedingt zugeordnet werden kann. Die Leistung aus Bundesmitteln auf das EEG-Konto verläuft über den Übertragungsnetzbetreiber, von dort an den Netzbetreiber, über die EEG-Förderung weiter an den Anlagenbetreiber und erst dann an die finanziell beteiligte Kommune. Der Zahlungsfluss vom Bund an die Kommune(n) wird also durch mehrere privatrechtlich ausgestaltete Zwischenglieder unterbrochen – ein direkter Zusammenhang zwischen der Zahlung des Bundes und den Einnahmen auf Seiten der Kommune(n), etwa durch eine gesetzliche Festlegung der Einpreisung entsprechender Mehrkosten oder anderen Vorgaben für das wirtschaftliche Handeln der AnlagenbetreiberInnen, wird gerade nicht festgelegt. Es steht den AnlagenbetreiberInnen frei, die Mehrkosten einzupreisen oder durch andere Einnahmen auszugleichen, z.B. durch solche aus der Vermarktung des Stroms als private Vermarkter im Rahmen der Direktvermarktung.

Soweit von einem hinreichend bestimmbareren Zahlungsfluss ausgegangen werden würde, müsste auch bei anderen Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen in kommunale Haushalte, die dieser ggf. in sein EEG-Gebot einpreist – etwa Grund- oder Gewerbesteuerzahlungen – von einem finanzverfassungsrechtlich unzulässigen Mittelfluss ausgehen. Diesen Zahlungen bleibt ihr Charakter als Steuerzahlungen des Anlagenbetreibers aber erhalten. Demgemäß muss auch der Charakter der Zahlungen vom Anlagenbetreiber an die Kommune im Rahmen des EEG-integrierten Mechanismus als freiwillige Zuwendung erhalten bleiben – die bloße Möglichkeit einer Einpreisung von entsprechenden Mehrkosten in das EEG-Gebot vermag nicht zu einer anderen Einschätzung führen.

Verstoß gegen Aufgabenübertragungsverbot

Es könnte argumentiert werden, dass durch die verpflichtende Annahme des Geldes durch die Kommune ein Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG besteht. Denn die Kommune erhält durch ein Bundesgesetz eine Pflicht zur Annahme des Geldes

und der Verwaltung der Ausgaben. Im Sinne eines weiten Verständnisses des Aufgabenübertragungsverbots (siehe dazu oben) erscheint es denkbar, dass diese Pflichten der Kommunen als verbotene Aufgabenübertragung angesehen werden könnten.

Dagegen könnte sprechen, dass die Kommune nur Geld annehmen muss und die damit verbundenen Mehrausgaben jedenfalls durch die Zahlungen gedeckt werden können. Andererseits könnte der Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot wahrscheinlicher sein, wenn eine Zweckbindung der Mittel geregelt wird und damit die Kommune Mittel oder Personal vorhalten muss, um das Geld entsprechend zweckgebunden auszugeben. Dieses Argument könnte gegen die Regelung einer Zweckbindung sprechen.

Bei einer Ausgestaltung mit oder ohne Zweckbindung könnte ein Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot aber jedenfalls wohl dann ausgeschlossen werden, wenn die Kommune nicht verpflichtet ist, das Geld anzunehmen, sondern wenn sie auch ein Recht hat, die Zahlung durch AnlagenbetreiberInnen abzulehnen. Dies könnte durch eine Regelung umgesetzt werden, dass AnlagenbetreiberInnen die Zahlung der Kommune lediglich anbieten müssen. Das Angebot könnte dann – je nach gewünschter Ausgestaltung – als zweckgebundene Zahlung oder als Zahlung ohne Zweckbindung von AnlagenbetreiberInnen angeboten werden. Die Kommune könnte dann frei entscheiden, ob sie das Geld annimmt oder ablehnt. Bei der weiteren Ausgestaltung wäre allerdings zu bedenken, dass sich der Vergütungsanspruch des Anlagenbetreibers bei einer Verweigerung der Zahlungsannahme durch die Kommune um den entsprechenden Betrag der sonst bestehenden Zahlungspflicht reduzieren muss. Denn andernfalls hätten AnlagenbetreiberInnen die Möglichkeit, Zahlungspflichten in die Gebote einzupreisen, die dann gar nicht bestehen und deshalb im Vergleich zu anderen Anlagenbetreibern gewinnerhöhend wirken würden.

Grundrechte

Mit der Zahlungspflicht bzw. der Förderreduzierung im Pönalfall könnte ein Eingriff in die Grundrechte der AnlagenbetreiberInnen verbunden sein, wobei hier die Grundrechte auf Berufsausübungsfreiheit und Eigentum betroffen sein könnten (Art. 12 und 14 GG). Allerdings ist wie auch schon im Rahmen der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung zum Erhalt der vollen EEG-Förderung ein Eingriff in diese Grundrechte fraglich, da keine unmittelbare durchsetzbare Zahlungspflicht der AnlagenbetreiberInnen begründet werden soll, sondern lediglich eine Voraussetzung für einen privatrechtlichen Zahlungsanspruch nach EEG begründet wird, der freiwillig in Anspruch genommen werden kann. Darüber hinaus kann die Zahlungspflicht bzw. eine etwaige Förderkürzung eingepreist werden, wenn AnlagenbetreiberInnen dies bei der Abgabe der Gebote in den EEG-Ausschreibungen mitberücksichtigen. Wenn man gleichwohl einen Eingriff annehmen würde, dürfte dieser Eingriff durch die für die Zahlungspflicht bestehenden Gründe der Akzeptanzsteigerung des Windenergieausbaus als wichtiges Element bei der Umsetzung der gesamtgesellschaftlich wichtigen Energiewende gerechtfertigt werden. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung dürften diese wichtigen Gründe des Allgemeinwohls allenfalls verhältnismäßig geringe Eingriffe in die Rechte der AnlagenbetreiberInnen rechtfertigen können.

Da lediglich Windenergieanlagenbetreiber belastet werden und nicht andere EE-AnlagenbetreiberInnen könnte ein Verstoß gegen Art. 3 GG vorliegen. Die Ungleichbehandlung dürfte aber durch einen sachlichen Grund zu rechtfertigen, nämlich die besonders starke Auswirkung einer Windkraftanlage auf die Umgebung und aus diesem Grund erheblich größeren Akzeptanzprobleme für Windkraft als bei anderen Technologien.

5.3.2.10.2 Unionsrechtliche Risiken

Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht (Art. 107 ff. AEUV)

Ausgangspunkt einer Bewertung des Instruments vor dem Hintergrund des europäischen Beihilferechts ist die Frage, ob der EEG-Fördermechanismus als Beihilfe einzuordnen ist. Nach unserer Einschätzung ist zwar das Urteil zum EEG 2012 (Urteil des EuGH (Deutschland/Kommission EEG 2012) v. 28.03.2019, C-406/16) auf die späteren Gesetzesfassungen des EEG übertragbar, so dass der aktuelle Fördermechanismus nicht als Beihilfe einzuordnen ist. Allerdings dürfte sich durch die oben erwähnte Änderung des Ausgleichsmechanismus durch eine Zuweisung von Mitteln aus dem staatlichen Haushalt eine andere beihilferechtliche Bewertung ergeben. Eine abschließende Bewertung zum beihilferechtlichen Charakter des EEG-Fördermechanismus ist also gegenwärtig nicht möglich. Selbst wenn man den Fördermechanismus im EEG 2017 nicht als Beihilfe bewertet, stellt sich aber die weitere Frage, ob durch die Implementierung des vorbeschriebenen Instruments eine Beihilfesituation im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV geschaffen wird. Hierbei ist zwischen der ersten Stufe (Zahlung der AnlagenbetreiberInnen an die Gemeinde) und der zweiten Stufe (Verwendung der gezahlten Gelder durch die Gemeinde) zu unterscheiden.

Auf der ersten Stufe ist keine Beihilfesituation gegeben. Art. 107 Abs. 1 AEUV setzt voraus, dass es sich um staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art handelt, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Bei einer Zahlung des Anlagenbetreibers an die Gemeinde zur Erfüllung eines Schenkungsvertrags fehlt es bereits an einer Staatlichkeit der Mittel. Zwar können nach der Rechtsprechung des EuGH Beihilfen auch von privaten Einrichtungen gewährt werden; allerdings müssen diese privaten Einrichtungen vom Staat zur Durchführung oder Beihilfengewährung errichtet werden und die Gewährung dem Staat zurechenbar sein, um eine Staatlichkeit der Mittel annehmen zu können (vgl. Urteil des EuGH (Preussen, Elektra) v. 13.03.2001, C-379/98, Rn. 58; Urteil des EuGH (Kirsammer-Hack) v. 30.11.1993, C-189/91, Rn. 16; Urteil des EuGH (Sloman, Neptun) v. 17.03.1993, C-72/19, Rn. 19; Urteil des EuGH (Deutschland/Kommission) v. 14.10.1987, Rs. 248/84, Rn. 17; Urteil des EuGH (Steinike, Weinlig) v. 14.10.1987, C-238/84, Rn. 21; Urteil des EuGH (Frankreich/Kommission) v. 30.01.1985, Rs. 290/83, Rn. 14). Das ist bei den Anlagenbetreibern nicht der Fall. Zudem handelt es sich bei den gezahlten Geldern um private Mittel der AnlagenbetreiberInnen. Werden private Mittel eingesetzt, scheidet eine Staatlichkeit der Mittel grundsätzlich aus (Urteil des EuGH (Preussen, Elektra) v. 13.03.2001, C-379/98). Darüber hinaus kommt es durch eine Zahlung des Anlagenbetreibers nicht zu einer Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige. Auf der ersten Stufe werden allein die von dem Betrieb der WEA betroffenen Gemeinden begünstigt.

Fraglich ist aber, ob auf der zweiten Stufe – bei der Verwendung und Auszahlung der Gelder durch die Gemeinde – eine Beihilfesituation gegeben sein könnte. Der von den WEA-Betreibern gezahlte Betrag fließt in den Haushalt der Gemeinden, so dass eine Staatlichkeit der Mittel anzunehmen sein dürfte. Da die konkrete Ausgestaltung der Verwendung dieser Gelder den Gemeinden überlassen bleibt, lässt sich nicht abschließend klären, ob im Einzelfall eine Beihilfesituation anzunehmen ist. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, wem diese Gelder letztendlich zugutekommen. Ein Verstoß gegen das Beihilferecht dürfte aber nur dann in Betracht kommen, wenn gesetzlich festgelegt würde, dass die Mittel in einer bestimmten Weise zugunsten bestimmter ausgewählter Unternehmen zu verwenden sind. Dies ist nach der geplanten Ausgestaltung nicht der Fall. Bei einer freien Mittelverwendung durch die Kommunen würden nicht bestimmte Unternehmen durch die Zahlungen begünstigt. Aber auch bei einer Zweckbindung, bei der weder Unternehmen noch

bestimmte Produktionszweige begünstigt werden, sondern die Zahlungen an öffentliche Einrichtungen gehen, die nicht im europäischen Wettbewerb stehen, zu zahlen sind, wäre der Anwendungsbereich des Beihilferechts nicht eröffnet.

Eine Beihilfesituation entsteht auch nicht in dem Moment, in dem der Netzbetreiber eine erhöhte EEG-Förderung an AnlagenbetreiberInnen auszahlt, der die Zahlung an die Kommune geleistet hat. Denn wenn die EEG-Förderung generell keine Beihilfe darstellt, kann auch die Zahlung einer erhöhten EEG-Förderung keine Beihilfesituation schaffen. Denn die an den Zahlungsflüssen beteiligten AkteurInnen, der „Fördertopf“ und der Rechtsgrund bleiben unverändert.

Ordnet man den Fördermechanismus des EEG 2017 als Beihilfe ein, stellt sich die zusätzliche Frage, ob sich die Einschätzung der Kommission zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Unionsrecht nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV (Europäische Kommission (C (2018) 5019 final) 2018; Europäische Kommission (C (2017) 8482 final) 2017; Europäische Kommission (C (2016) 8789 final) 2016) durch die Implementierung des Instruments ändern würde. Grundsätzlich käme es durch die Regelung nicht zu einer wesentlichen Änderung des bestehenden Fördermechanismus. Insbesondere führt sie nicht unmittelbar zu einer größeren Belastung der Letztverbraucher mit der EEG-Umlage.

Allerdings könnte man die Frage stellen, ob sich durch die mögliche Erhöhung der EEG-Förderzahlungen im Fall von Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen an Kommunen eine unzulässige Erhöhung der gewährten Beihilfe ergeben könnte. Denn grundsätzlich sollen ja Betriebsbeihilfen nur die Gesamtgestehungskosten des Stroms abbilden (siehe Europäische Kommission (Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020) 2014, Rn. 131) und keine darüberhinausgehenden Kosten erfassen. Eine Prüfung der Gesamtgestehungskosten ist allerdings wohl dann nicht erforderlich, wenn die Höhe der Förderung durch Ausschreibungen ermittelt wird. Denn im Fall von Ausschreibungen geht die Kommission grundsätzlich davon aus, dass die Beihilfe zulässig ist (siehe Europäische Kommission (Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020) 2014, Rn. 126). Die hier betroffenen WEA würden vollständig im Ausschreibungsregime teilnehmen. Mögliche Zusatzkosten aus Zahlungen an die Kommunen könnten daher lediglich im Gebotspreis berücksichtigt werden. Eine anderweitige Erhöhung der Förderkosten des EEG, etwa durch einen besonderen Bonus, würde nicht erfolgen. Vor diesem Hintergrund dürfte eine mögliche Kostenerhöhung nach dem Beihilferecht zulässig sein.

Selbst wenn die Zusatzkosten aus den Zahlungen an die Gemeinden nicht im Gebotspreis berücksichtigt würden, sondern eine spezielle Erhöhung der EEG-Förderung im Fall der Zahlung der AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen erfolgen würde, dürfte dies keinen Verstoß gegen das Beihilferecht darstellen. Denn die Kommission hat auch entschieden, dass besondere Prämien zugunsten von lokalen Bürgerenergiegesellschaften zulässig sein können und damit die Bedeutung der lokalen Akzeptanz von EE-Projekten mittelbar als Rechtfertigungsgrund für höhere Förderzahlungen anerkannt. (Europäische Kommission (Aide d'État SA.46259 (2016/N), C (2018), 1092) 2016).

Im Ergebnis erscheint daher das Risiko eines Verstoßes gegen das Beihilfenrecht als sehr gering.

Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV

Die Abgabenverbote verfolgen das Ziel, jede innerstaatliche Abgabenerhebung zu verhindern, die geeignet wäre, Erzeugnisse aus anderen oder für andere Mitgliedstaaten zu diskriminieren und damit deren freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft unter normalen Wettbewerbsbedingungen zu

behindern (Urteil des EuGH (Netzwerk Essent) v. 17.07.2008, C-206/06, Rn. 40; Urteil des EuGH (Air Liquide Industries) v. 15.02.2006, C-393/04 u. C-31/05, Rn. 55; Urteil des EuGH (Stadtgemeinde Fronleiten) v. 08.11.2007, C-221/06, Rn. 30). Entscheidend ist hierbei die Frage, ob in dieser Ausgestaltungskonstellation eine Abgabe im Sinne der Vorschriften überhaupt vorliegt.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Vorschriften ist zunächst ein Warenbezug (Urteil des EuGH (Netzwerk Essent) v. 17.07.2008, C-206/06, Rn. 43 ff. mWn.). Mithin kommt es auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Vorschrift an. Knüpft die Höhe des an die Gemeinde zu zahlenden Betrags an die Herstellung oder an die Lieferung einer bestimmten Strommenge (beispielsweise die bezuschlagte Gebotsmenge) an, wäre ein Warenbezug der Zahlung anzunehmen. Knüpft der Gesetzgeber hingegen an die Errichtung einer Anlage innerhalb des Gemeindegebiets an, ist keine Warenbezogenheit der Zahlung vorhanden. Fehlt der Warenbezug, scheidet die Anwendbarkeit der Art. 30, 110 AEUV aus.

Zudem setzt eine Abgabe eine einseitige gesetzliche Verpflichtung voraus. Legt man den Anlagenbetreibern gesetzlich die Pflicht zur Zahlung des Betrags der Gemeinde auf, wäre diese Voraussetzung wohl erfüllt. Handelt es sich hingegen um eine freiwillige Option zum Erhalt einer „Mehrförderung“, fehlt es an dieser Voraussetzung. Ein gesetzlich geschaffener wirtschaftlicher Anreiz dürfte nicht einer gesetzlich auferlegten finanziellen Belastung gleichzustellen sein.

Fraglich ist, ob das Merkmal möglicherweise auch dann erfüllt ist, wenn zwar keine gesetzliche aber eine faktische Zahlungspflicht besteht. Diese könnte sich daraus ergeben, dass ohne die zusätzliche Förderung (die erst nach Zahlung des Beitrags an die Gemeinde ausgezahlt wird) eine Realisierung des Projekts wirtschaftlich nicht möglich wäre. Der EuGH hatte in diesem Zusammenhang jedoch entschieden, dass der Umstand, dass eine sich aus den tatsächlichen Umständen ergebende faktische bzw. tatsächliche Zahlungspflicht nicht ausreicht, um von einer Abgabe ausgehen zu können (vgl. Urteil des EuGH (Deutschland/Kommission EEG 2012) v. 28.03.2019, C-406/16, Rn. 71).

Darüber hinaus fehlt es an den für eine Abgabe nach Art. 30 AEUV erforderlichen Grenzübertritt. Von der Vorschrift werden grundsätzlich nur solche Abgaben erfasst, die im grenzüberschreitenden Warenverkehr anfallen; die „innere Abgabenhöhe“ ist durch das Europarecht weniger stark reguliert.

Eine inländische Abgabe könnte jedoch auch dann einen Verstoß gegen Art. 30, 110 AEUV begründen, wenn es sich um eine sogenannte „parafiskalische Abgabe“ handelt. Ein Verstoß gegen das Unionsrecht liegt dann vor, wenn die Belastung gleichermaßen inländische und ausländische Erzeugnisse trifft, der Ertrag allerdings lediglich den inländischen Produkten zugutekommt (Urteil des EuGH (IGAV) v. 18.06.1975, C-94/74). Bei einer gesetzlichen Zweckbindung wird sichergestellt, dass der Ertrag aus den Zahlungen der AnlagenbetreiberInnen nicht an die inländischen AnlagenbetreiberInnen zurückfließt. Durch akzeptanzfördernde Maßnahmen seitens der Gemeinde würden nicht nur die inländischen AnlagenbetreiberInnen profitieren, sondern auch AnlagenbetreiberInnen aus anderen Mitgliedstaaten. Da diese Voraussetzung für die „Mehrförderung“ gleichermaßen inländischen sowie Anlagenbetreibern aus anderen Mitgliedstaaten besteht, ist nicht von einer europarechtswidrigen Diskriminierung auszugehen.

5.3.2.11 Rechtliches Risiko bei freiwilligen Zahlungen (Verfassungsrecht/Unionsrecht)

5.3.2.11.1 Verfassungsrecht

Finanzverfassungsrecht

Die oben unter 5.3.2.10.1 genannten finanzverfassungsrechtlichen Risiken in Bezug auf die Ausgestaltungsvariante als Zahlungspflicht ergeben sich in diesem Maße in der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung nicht. Zwar würden auch hier EEG-Mittel direkt von AnlagenbetreiberInnen an die Kommunen, also in einen staatlichen Haushalt fließen. Aber daraus dürfte sich keine finanzverfassungsrechtlich zu rechtfertigende "versteckte Sonderabgabe" ergeben. Denn während dem in der Ausgestaltung als Zahlungspflicht entgegensteht, dass die vorgeschlagene Pflicht an die EEG-Förderung anknüpft, innerhalb eines privatrechtlichen Regimes geleistet wird und nicht durch staatlichen Zwang durchsetzbar ist, besteht im Rahmen der freiwilligen Zahlung bereits keine Pflicht.

Eine Bewertung als faktische Zahlungspflicht käme allerdings in Betracht, wenn der Wert der verringerten EEG-Förderung bei Nicht-Zahlung an die Kommune höher angesetzt werden würde, als der an die Kommunen zu leistende Zahlung, um die Anreize zur finanziellen Beteiligung der Kommunen zu erhöhen (s. auch zu dieser Überlegung schon oben unter 5.3.2.10.1). Damit würden in erster Linie diejenigen mehrbelastet, die gerade keine Zahlungen an die Kommunen leisten. Allerdings spricht her zunächst entscheidend gegen die Annahme einer staatlichen Abgabe, dass eine Zahlungspflicht allenfalls an das EEG-Konto besteht. Das EEG-Konto ist allerdings keine staatliche Stelle, Zudem kann die Ausgestaltung einer Förderung und die Festlegung von Fördervoraussetzungen im EEG nicht an den Voraussetzungen einer staatlich auferlegten Zahlungspflicht gemessen werden. Das Risiko einer "faktischen" Pflicht zur Zahlung an die Kommunen könnte weiter verringert werden, wenn die Höhe dieser Wertdifferenz nicht zu hoch angesetzt würde und der überwiegende Anteil der EEG-Förderung also unabhängig von einer finanziellen Beteiligung der Kommunen bestehen bliebe.

Das finanzverfassungsrechtliche Risiko einer freiwilligen Ausgestaltung könnte allerdings mit Blick auf die Senkung der EEG-Umlage durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt im Vergleich zur Ausgestaltung als Zahlungspflicht leicht erhöht sein (siehe zu diesem Gedanken im Rahmen der Zahlungspflicht unter 5.3.2.10.1). Denn bei einer Erhöhung der EEG-Förderung nach Zahlung an die Kommune bestünde eine stärker erkennbare Verbindung zwischen der Zahlungsquelle – dem teilweise aus dem Bundeshaushalt finanzierten EEG-Konto – und dem jeweiligen kommunalen Haushalt als Zahlungsempfänger.

Verstoß gegen Aufgabenübertragungsverbot

Die Bundesregelung zu dem hier vorgeschlagenen Beteiligungsinstrument führt dazu, dass ein starker Anreiz für die AnlagenbetreiberInnen besteht, der Kommune Finanzmittel zuzuwenden. Sofern bereits die Mittelannahme und -verwendung als Aufgabe im Sinne des Aufgabenübertragungsverbots aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG eingestuft wird, könnte sich daraus ein verfassungsrechtliches Risiko ableiten.

Dagegen spricht aber, dass, insbesondere anders als bei einer finanziellen Beteiligung mittels verpflichtender Abgaben, bei denen Kommunen unter Umständen durch eine Zweckbindungsklausel zur Mittelverwendung Aufgaben fest zugewiesen werden, bei dem hier untersuchten Beteiligungsinstrument die zahlungsempfangenden Kommunen freiwillig darüber entscheiden können, ob sie

die Zuwendung und so auch die damit verbundenen Aufgaben annehmen. Dies ergibt sich in der Zahlungsausgestaltung daraus, dass die AnlagenbetreiberInnen kein Anspruch darauf haben, einen Schenkungsvertrag mit der jeweils betroffenen Kommune zu schließen – diese kann selbst über ihre Zustimmung zum Vertragsschluss entscheiden.

Schließlich könnte alternativ der Zahlungsfluss nicht an die Kommunen, sondern an Stiftungen vorgesehen werden, bei denen die Gelder vereinbarungsgemäß an eine Stiftung gehen, deren Kontrollgremium auch von Gemeindevertretern besetzt wird (vgl. Abschnitt 4.3.3.2). Damit lägen die mit der Mittelannahme und -verwendung verbundenen Aufgaben – formal betrachtet – nicht bei der Kommune, diese könnte aber mittelbar über die Mittelverwendung mitentscheiden. Da sich in dieser Ausgestaltung als Umgehung des direkten Mittelflusses an die Kommunen weiterhin Aufgaben für kommunale Amtsträger ergeben, lassen sich damit die verfassungsrechtlichen Risiken mit Blick auf das Aufgabenübertragungsverbot aber wohl nicht vollständig ausräumen.

Grundrechte

Eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 12 GG (Berufsfreiheit) oder Art. 14 GG (Eigentums-garantie hier in Ausprägung als Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und/oder mittelbare Verletzung der Eigentumsfreiheit der Verpächter von WEA-Grundstücken) liegt nicht vor. Zum einen ist dies bereits fraglich, da keine durchsetzbare Zahlungspflicht der AnlagenbetreiberInnen begründet wird – die finanzielle Zuwendung an anspruchsberechtigte Kommunen bloß Voraussetzung ist für den Erhalt der vollen EEG-Förderung. Die zahlungspflichtigen AnlagenbetreiberInnen können freiwillig über die Zuwendung an die Kommunen entscheiden.

Schließlich wäre auch bei Annahme eines Schutzbereichseingriffs dieser wohl gerechtfertigt. Denn die Zahlungshöhe dürfte relativ zur gesamten Förderung gering sein, und es besteht im Rahmen des jeweilig geltenden Höchstgebots werts die Möglichkeit einer Einpreisung der zusätzlichen Kostenbelastung in das Gebot im EEG-Ausschreibungsverfahren. Damit ist die Eingriffsintensität in die Eigentums-garantie sowie in die Berufsfreiheit bzw. hierbei bloß die Berufsausübungsfreiheit eher gering, wobei diesem Eingriff der gewichtige Belang entgegensteht, den Zubau von WEA durch die Steigerung der lokalen Akzeptanz zu fördern im Gesamtkontext Energiewende als gesamtgesellschaftliches Vorhaben.

Schließlich lässt sich auch die Ungleichbehandlung der WEA-BetreiberInnen gegenüber den BetreiberInnen anderer EE-Anlagen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG mit den höheren Akzeptanzproblemen durch die besonders raumgreifende Wirkung sowie die Häufigkeit der WEA als sachlichen Grund rechtfertigen.

5.3.2.11.2 Unionsrecht

Beihilfenrecht

Eine abschließende Bewertung zum beihilferechtlichen Charakter des EEG-Fördermechanismus ist, wie dargestellt gegenwärtig nicht möglich. Sofern die EEG-Förderung als Beihilfe eingeordnet würde, müssten alle Zahlungen an AnlagenbetreiberInnen mit dem Beihilferecht vereinbar sein. Ein Verstoß gegen das Beihilferecht käme in Betracht, wenn mit der anfänglichen Reduzierung der EEG-Förderung – etwa, sofern Bestandsanlagen erfasst sein wollten – eine Erhöhung der Förderung verbunden wäre. Dies dürfte jedoch keinen Verstoß gegen das Beihilferecht darstellen. Denn

die Kommission hat auch entschieden, dass besondere Prämien zugunsten von lokalen Bürgerenergiegesellschaften zulässig sein können und damit die Bedeutung der lokalen Akzeptanz von EE-Projekten mittelbar als Rechtsfertigungsgrund für höhere Förderzahlungen anerkannt (Europäische Kommission (Aide d'État SA.46259 (2016/N), C (2018), 1092) 2016). Außerdem sind bei der Ausgestaltung der Förderung als Ausschreibung keine Grenzen für die Höhe der Förderung (siehe dazu schon oben 4.3.2.10.2)

Vereinbarkeit mit Art. 30, 110 AEUV

Eine Abgabe nach Art. 30, 110 AEUV dürfte schon aus den im Rahmen der Zahlungsverpflichtung genannten Gründen nicht vorliegen. Im Bei freiwilligen Zahlungen kommt noch hinzu, dass es bei einer freiwilligen Option zum Erhalt einer „Mehrförderung“ schon an der Voraussetzung einer Abgabe fehlt. Denn ein gesetzlich geschaffener wirtschaftlicher Anreiz dürfte nicht einer gesetzlich auferlegten finanziellen Belastung gleichzustellen sein.

5.3.2.11.3 Ergebnis der rechtlichen Bewertung

Die rechtlichen Risiken des EEG-integrierten Mechanismus in der Ausgestaltung als **Zahlungspflicht** sind insgesamt gering. Die verfassungs- und finanzverfassungsrechtlichen Probleme, die andere vorgeschlagene Steuer- und Abgabeninstrumente mit sich bringen, werden mit diesem Instrument behoben, da die Zahlungspflicht sowohl in formeller als auch in materieller Sicht außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Dogmatik zu Steuern und nicht-steuerlichen-Abgaben steht und somit nicht deren Rechtfertigungsvoraussetzungen unterfällt. Denn mit einer entsprechenden Regelung wird keine öffentlich-rechtlich durchsetzbare Zahlungspflicht begründet, sondern eine Pflichtenregelung in Anknüpfung an das zivilrechtliche ausgestaltete EEG-Förderregime. Zudem wird im Pönalfall die EEG-Förderung lediglich (geringfügig) reduziert – und verbleibt insoweit auf dem privatrechtlich ausgestalteten EEG-Konto. 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 bestimmbarer Zahlungsfluss vom Bundeshaushalt an die kommunalen Haushalte nicht besteht. Schließlich bestehen auch keine beachtlichen strafrechtlichen Risiken in der Umsetzung des Instruments, insbesondere im Falle einer insoweit klarstellenden Regelung, dass die Straftatbestände der §§ 331 ff. StGB bei ordnungsgemäßer Umsetzung des Instruments nicht erfüllt sind.

In der Ausgestaltung des EEG-integrierten Mechanismus als **freiwillige Zahlungen** bestehen ebenfalls nur geringe rechtliche Risiken. Mangels Regelung einer Zahlungspflicht sind finanzverfassungsrechtliche Risiken überwiegend ausgeschlossen. Lediglich im Falle einer (Teil-)Finanzierung der EEG-Umlage aus Bundeshaushaltsmitteln dürfte ein rechtliches Risiko bestehen, da ein Zahlungsfluss von Bundesmitteln in kommunale Haushalte in dieser Ausgestaltung klarer bestimmt werden kann.

5.3.2.12 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Die nachfolgende Tabelle bietet eine Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse. In der mittleren Spalte werden die Ergebnisse der vorhergehenden Abschnitte verbal zusammengefasst. Die letzte Spalte bietet einen schnellen Überblick mit einer symbolischen Darstellung.

Tabelle 5.3: Bewertungsergebnisse für die finanzielle Beteiligung durch den EEG-integrierten Mechanismus mit Zahlungsverpflichtung im EEG

Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung	Ohne besondere Beschränkungen	+
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	niedrig, soweit Förderungsreduzierung in Gebot vollständig eingepreist werden kann; mittel, soweit sich Erlöse reduzieren, weil Zahlung nicht vollständig in Gebot berücksichtigt werden kann	0 / +
Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen bei einer Zahlungsverpflichtung	Planbarkeit für AnlagenbetreiberInnen und Kommunen hoch	+
Erfasste EE-Anlagen	Mittel, da nur EEG-geförderte Anlagen erfasst; Windkraftanlagen auf mittlere Sicht noch vollständig erfasst, da EEG-Förderung voraussichtlich erforderlich; bei Solaranlagen mindestens mittelfristig fraglich	0
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	hoch, Einbeziehung von Nachbarkommunen möglich, Zweckbindung kann geregelt werden zur Gewährleistung einer akzeptanzsteigernden Mittelverwendung	+
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	Kommunaler Gestaltungsspielraum hängt von Zweckbindung ab, für die aber keine Mindestvorgaben bestehen	+
Transaktionskosten	mittel bis niedrig, insbesondere wenn Vorgaben zur Schenkung die Abwicklung vereinfachen (Mustervertrag, Formvorschriften)	0 / +
Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität	Niedrig; es sind nur Änderungen im EEG erforderlich; Umsetzungscomplexität kann verringert werden durch entsprechende Ausgestaltung	0 / +
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	niedrig; allenfalls verfassungsrechtliches Risiko wegen möglicher Einordnung als "versteckte Sonderabgabe"; Risiko kann verringert werden, je schwächer die Pflicht für die AnlagenbetreiberInnen ist	+

Tabelle 4.3: Bewertungsergebnisse für die finanzielle Beteiligung durch den EEG-integrierten Mechanismus mit freiwilliger Zahlung

Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung	Ohne besondere Beschränkungen	+
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	niedrig, soweit Zahlung an Kommune zu entsprechender Erhöhung der Förderung führt oder soweit Förderungsreduzierung in Gebot vollständig eingepreist werden kann; mittel, soweit sich Erlöse reduzieren, weil Zahlung nicht vollständig in Gebot berücksichtigt werden kann	0 / +
Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen	Planbarkeit für AnlagenbetreiberInnen hoch Planbarkeit für Kommunen eingeschränkt, weil Zahlungsentscheidung letztlich bei AnlagenbetreiberInnen liegt; damit auch Gesamteffizienz und Zweck des Instruments gefährdet	- / 0
Erfasste EE-Anlagen	mittel, da nur EEG-geförderte Anlagen erfasst; Windkraftanlagen auf mittlere Sicht noch vollständig erfasst, da EEG-Förderung voraussichtlich erforderlich; bei Solaranlagen mindestens mittelfristig fraglich	- / 0
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	mittel bis hoch, Einbeziehung von Nachbarkommunen möglich, Zweckbindung kann geregelt werden zur Gewährleistung einer akzeptanzsteigernden Mittelverwendung, allerdings liegt die Zahlungsentscheidung bei den AnlagenbetreiberInnen	0 / +
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	Kommunaler Gestaltungsspielraum hängt von Zweckbindung ab, für die aber keine Mindestvorgaben bestehen	+
Transaktionskosten	mittel bis niedrig, insbesondere wenn Vorgaben zur Schenkung die Abwicklung vereinfachen (Mustervertrag, Formvorschriften)	0 / +
Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität	Niedrig; es sind nur Änderungen im EEG erforderlich; Umsetzungscomplexität kann verringert werden durch entsprechende Ausgestaltung	0 / +
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	niedrig, da keine – auch mittelbare – Zahlungspflicht besteht	+

5.4 Vergünstigte regionale Bürger-Stromtarife

5.4.1 Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung

5.4.1.1 Wesentliche Merkmale

Im Rahmen lokaler EE-Projekte finden sich im ganzen Bundesgebiet Beispiele für Stromtarife, die mehrere Besonderheiten aufweisen und als finanzielle Beteiligungsinstrumente verstanden werden können. Zum einen werden diese besonderen Tarife von den Versorgungsunternehmen, welche regionale EE-Anlagen betreiben, Verbraucher und Verbraucherinnen im Umkreis der jeweiligen EE-Anlagen oder mit Wohnsitz in der Standort-Gemeinde angeboten. Damit wird der Kreis der Verbraucher und Verbraucherinnen lokal begrenzt und ein Bezug zu den EE-Anlagen vor Ort hergestellt. Teilweise wird der Kreis der bevorzugten Verbraucher und Verbraucherinnen noch enger gezogen, indem der Tarif mit Sonderkonditionen nur MiteigentümerInnen und MitbetreiberInnen der EE-Anlagen angeboten wird, wie bspw. bei der Bürgerenergie Kreis Düren eG (2019).

Zum anderen werden diese lokalen Stromtarife mit teilweiser Versorgung durch die lokale Stromproduktion zu vergleichsweise günstigeren Konditionen angeboten. Diese besonderen Tarifkonditionen werden teilweise als günstiger im Vergleich zu den Konditionen für nicht ortsansässige Stromkunden beschrieben. Wo keine lokale Begrenzung für die Konditionen vorgenommen wird, weisen einige Tarife auch noch günstigere Arbeitspreise im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt auf.

5.4.1.2 Ausgestaltungsoptionen

Allen Varianten gemein ist die Beschreibung und Anpreisung als „günstiger“ oder „vergünstigter“ Tarif. Aufgrund dieser beschriebenen Charakteristika lässt sich diese Form der indirekten finanziellen Beteiligung an EE-Anlagen als „vergünstigte Bürger- oder Regionalstromtarife“ bezeichnen. Hierbei ist allerdings ein Fokus darauf zu legen, mit welchem Referenztarif dieser Vergleich stattfindet. Üblicherweise wird ein Vergleich zum Grundversorgungs-Tarif im Zuge der Kommunikationsstrategie als Argumentationsgrundlage für die kommunizierte signifikante Vergünstigung herangezogen. Auch die vergünstigten Tarife sind kostendeckend kalkuliert, sofern hier nicht anderweitige Anreize im Hintergrund wirken. Diese können beispielsweise mehrjährige Vertragslaufzeiten mit verschiedenen Preisen von Lieferjahr 1 zu Lieferjahr 2 sein, bei denen die Kalkulation für Jahr 2 unterdeckt ist, um Kunden initial für den Tarif zu gewinnen. Es handelt sich hierbei also nicht um eine konkrete Zahlung an betroffene Personen oder Haushalte, sondern um Stromkosten-Einsparungen, welche allerdings von den Anlagenbetreibern getragen werden und bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu einer Erhöhung des für andere Konsumausgaben oder Spar-Formen verfügbaren Einkommens führen.

Dabei sind diese Tarife zu unterscheiden von Mieterstrom-Modellen, die durch die Vermeidung der Nutzung des Stromnetzes Teile der Netzentgelte, Konzessionsabgaben und Umlagen vermeiden und einer begrenzten Zahl von Mietparteien im gleichen Gebäude günstige Lieferkonditionen ermöglichen. Hier werden zumeist PV-Aufdach-Anlagen und / oder Blockheizkraftwerke genutzt, um innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes die Direktversorgung von privaten Haushalten oder Gewerbeeinheiten zu gewährleisten. Die vergünstigte Tarifstruktur ist bei Mieterstrommodellen also durch die Rahmenbedingungen mehrerer Abgaben- und Entgeltstrukturen bedingt. Die „re-

gionale“ Begrenzung wird durch die Vermeidung der Nutzung des öffentlichen Stromnetzes bestimmt. Beide Aspekte werden bei den hier relevanten vergünstigten Stromtarifen weiter bzw. anders gefasst.

Ebenfalls abzugrenzen ist die regionale Grünstromkennzeichnung nach §79a EEG 2017. Die so gekennzeichneten Tarife bzw. Strommengen müssen nicht unbedingt günstiger sein. Ganz im Gegenteil sollen sie eigentlich eine Höherwertigkeit des Stroms nachweisen und damit höhere Preise rechtfertigen. Ohne eine Stromkosteneinsparung ist hier also kein finanzielles Beteiligungsinstrument gegeben. Eine Verknüpfung mit der Grünstromkennzeichnung könnte sich allerdings als sinnvoll erweisen, da ansonsten davon auszugehen ist, dass fehlenden Strommengen zur Versorgung der Strom-AbnehmerInnen günstig hinzugekauft werden und damit nicht zwingend nur aus regionalen EE-Anlagen stammen.

Vergünstigte Stromtarife werden in verschiedenen Literaturquellen zur finanziellen Beteiligung an EE-Anlagen genannt (vgl. bspw. Hoffmann und Wegner 2018; IKEM et al. 2018; und BüGembe teilG M-V 2016; und Bundesverband Windenergie (BWE) 2019). Dort werden jedoch keine Auswertungen oder Bewertungen konkreter Ausgestaltungs-Aspekte vorgenommen, so dass diesbezüglich auf keine vorliegende Literatur zurückgegriffen werden kann.

Die Details der Ausgestaltung solcher Tarife, die sich bereits in der Praxis finden, können variieren und beeinflussen damit die Wirksamkeit dieses Instrumentes bezüglich der Akzeptanz-Erhöhung. Im Folgenden werden die relevanten Aspekte der Ausgestaltung vergünstigter regionaler Bürgerstromtarife aus den vorliegenden Praxisbeispielen herausgearbeitet und beschrieben.

5.4.1.2.1 Regionale Abgrenzung

Ein wichtiges Ausgestaltungsmerkmal ist die regionale Abgrenzung der anspruchsberechtigten StromverbraucherInnen. Zielsetzung ist hier die finanzielle Begünstigung der Anwohnerinnen und Anwohner, die im Umkreis der Windenergie- oder anderen EE-Anlagen wohnhaft sind, die den Strom für den vergünstigten Tarif liefern. Denkbar ist das Angebot vergünstigter Stromtarife an regional ansässige private Haushalte und an (Kleinst-) Gewerbeunternehmen. Letztere profitieren nur, wenn das Angebot die ihnen sowieso zur Verfügung stehenden Gewerbe-Stromtarife ebenfalls unterschreitet. Dies ist tendenziell für Unternehmen mit geringen Verbräuchen der Fall, die bisher einfache Stromtarife mit einem Preisniveau für private Haushalte beziehen. Die regionale Abgrenzung kann dabei anhand von Gemeindegrenzen oder von Postleitzahlgebieten (PLZ-Gebieten) innerhalb der Gemeindegrenzen des Anlagen-Standortes vorgenommen werden.

Eine andere denkbare und bereits umgesetzte Variante (bspw. beim Windpark Klingenberg im Landkreis Osterholz, vgl. energiequelle GmbH (2019)) ist die regionale Abgrenzung anspruchsberechtigter Haushalte und Unternehmen innerhalb eines selbst festgelegten Umkreises um die Windenergie-Anlagen herum. Der Umkreis kann zielgerichtet anhand eines angenommenen oder nachgewiesenen Radius der Betroffenheit um die Anlagen herum gewählt werden.

Zusammengefasst sind Gemeindegrenzen zur Festlegung der Anspruchsberechtigung einfacher und kostengünstiger zu prüfen, während ein festgelegter Umkreis um die Anlage herum bei geeigneter Ausgestaltung eine höhere Treffsicherheit der von den WEA betroffenen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Dabei ist weiterhin zu bedenken, dass die Betroffenheit für eine exakte Definition fallspezifisch untersucht werden muss (vgl. IKEM et al. 2018, S.35ff.) und ein zu großer Kreis anspruchsberechtigter Verbraucher und Verbraucherinnen ggf. die Wirtschaftlichkeit des Stromtarif-Angebotes gefährden kann. Näheres findet sich im Abschnitt 5.4.2.

5.4.1.2.2 Höhe der Einsparung

Die Höhe der finanziellen Beteiligung regionaler AkteurInnen durch die Einsparung von Strombezugskosten bemisst sich individuell anhand der Relation des vergünstigten Strompreises zum Referenzpreis. Letzterer kann bei der Ausgestaltung des Instrumentes höchstens regionalspezifisch festgelegt werden, indem ein regionaler Referenzpreis, wie bspw. der regionale Grundversorgungstarif, angelegt wird. Die Höhe der Einsparungen der einzelnen Kunden ergibt sich dann aber erst im Vergleich zu ihrem jeweiligen vorherigen Stromtarif. Das Wechselverhalten privater Haushalte als Stromtarifkunden und die dabei erzielbaren Einsparungen lassen die Abschätzung einer Mindesthöhe der Vergünstigung von 3 Euro-Cent pro kWh des Arbeitspreises im Vergleich zum regionalen Grundversorgungstarifs zu. Das entspricht ca. 10 % des aktuell bundesweit durchschnittlichen Haushalts-Strompreises und einer jährlichen Einsparung von 100 Euro bei einem durchschnittlichen Vier-Personen-Haushalt. Details zur Berechnung finden sich im Abschnitt 5.4.2.1.

5.4.1.2.3 Bisherige Verbreitung und Praxiserfahrungen

Die unter 1. beschriebenen regionalen und vergünstigten Stromtarife werden hauptsächlich von regionalen Energieversorgern angeboten, die zugleich (Mit-) EigentümerInnen regional installierter EE-Anlagen sind. Zu den relevanten EE-Anlagen gehören Windenergie-Anlagen, vor allem Windparks mit mehreren Anlagen (vgl. die Auflistung unter 2.), und teilweise zusätzlich Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Bioenergie-Anlagen (vgl. bspw. eG Wittmund 2019; oder die EnBW ODR AG 2019). Aufgrund der volatilen Stromerzeugen bei PV- und Windenergie-Anlagen wird die Stromlieferung für diese Tarife nicht ausschließlich von den eigens betriebenen EE-Anlagen gesichert. Vielmehr wird die sichere Stromlieferung durch eine Mischung der Strommengen aus den eigenen Anlagen mit anderen Erzeugungsanlagen oder mit Zukäufen realisiert (vgl. bspw. WestfalenWIND Strom GmbH 2019a). Teilweise ergeben sich erst hieraus vergünstigte Konditionen, wenn vergleichsweise günstige Strommengen aus Wasserkraftwerken in die Kalkulation einbezogen werden (vgl. bspw. Green City AG 2019).

Die Anbieter der Stromtarife sind zumeist etablierte oder neu gegründete Stromversorger. Zu den etablierten Unternehmen gehören u.a. regionale Netzbetreiber mit eigenen Erzeugungsanlagen oder Eigentumsanteilen an EE-Anlagen (bspw. die eG Wittmund 2019; oder auch die Städtische Werke AG 2019). Neu gegründete Unternehmen entwickeln sich zum Teil aus EE-Anlagen-Projektierern, die auch den Anlagenbetrieb übernehmen und aus dieser Situation heraus auch Vertriebsstrukturen für die selbst erzeugten Energiemengen aufbauen (bspw. die energiequelle GmbH mit eigenen EE-Anlagen und regionalen Stromtarif-Angeboten. Vgl. energiequelle GmbH 2019; oder die WestfalenWIND Gruppe als Zusammenschluss mehrerer Windpark-Betreiber. Vgl. WestfalenWIND Strom GmbH 2019b). Teilweise entwickeln erfolgreiche Unternehmen überregionale Strategien, indem sie Beteiligungen an mehreren EE-Anlagen im ganzen Bundesgebiet aufbauen und etablierte Stromtarif-Konzepte in die jeweiligen Regionen übertragen (bspw. beim Anbieter energiequelle GmbH 2019). Hier ergeben sich Skalenvorteile in der Verwaltung, Abrechnung und Kundenbetreuung, sowie Marketing-Effekte durch erfolgreiche Tarifangebote.

Die relevanten Abnehmer sind private Haushalte und kleinere gewerbliche Verbraucher, die nicht schon von im Vergleich zu Haushaltsstrompreisen günstigen Gewerbe-Tarifen profitieren. Die Inanspruchnahme der vergünstigten Tarifkonditionen wird zumeist auf regional ansässige Haushalte und Gewerbeunternehmen begrenzt. Dabei finden sich Abgrenzungen über die kommunale Gemarkung bzw. Postleitzahl-Gebiete (bspw. beim Windstrom-Angebot der Städtische Werke AG

2019) oder Umkreis-Angaben bis zu mehreren Kilometern um den Anlagenstandort oder den Einspeisepunkt am Stromnetz (bspw. beim Tarif eqStrom, der vergünstigte Konditionen für Verbrauchern im Umkreis des Windparks Klingenberg im Landkreis Osterholz anbietet. Vgl. energiequelle GmbH 2019). Tlw. wird der Kreis der adressierten VerbraucherInnen noch weiter eingeschränkt. Bspw. bietet die Regionalstrom Kreis Düren eG die vergünstigten Konditionen nur den Genossenschaftsmitgliedern an (vgl. Bürgerenergie Kreis Düren eG 2019). Hier wird diese eher indirekte finanzielle Beteiligung kombiniert mit der Teilhabe am Anlageneigentum als direkter Beteiligung.

Es existiert keine öffentlich verfügbare Datenbank der bisherigen und aktuellen Angebote der beschriebenen Stromtarife. Dies ist begründet durch die oftmals lokal begrenzten Angebote, die keiner überregionalen Vermarktung bedürfen und auch durch die noch geringe Verbreitung solcher Angebote. Im Folgenden werden beispielhaft Angebote aufgeführt, die im Rahmen einer Internet-Recherche ausfindig gemacht werden konnten. Diese Auflistung ist daher nicht vollständig, gibt aber einen ersten Überblick und lässt erste Rückschlüsse auf einige Rahmenbedingungen und Charakteristika zu.

- Die Westfalen Windstrom GmbH ist ein Zusammenschluss mehreren WEA-BetreiberInnen zum Zwecke des Stromvertriebs. Sie werben u.a. mit einem im Vergleich zum Bundesdurchschnitt günstigeren Arbeitspreis (WestfalenWIND Strom GmbH 2019a).
- Die ENERTRAG AG gewährt Kunden in ausgewählten Gemeinden auf Antrag einen „Windkraftbonus“, der sich aus der Anzahl der lokalen WEA und den Einwohnern der jeweiligen Gemeinde errechnet. Der Bonus beträgt bis zu 50 % des Betrages der individuellen Stromrechnung. Im Januar 2018 betrug der durchschnittliche Windkraftbonus über alle teilnehmenden Gemeinden hinweg bspw. 21 % (eigene Berechnung nach ENETRAG AG (2018)).
- Der Ökostromtarif der Föhler Windkraft wird zwar bundesweit angeboten, liegt aber deutlich unter dem durchschnittlichen Strompreis für Haushalte. Zudem betont der Anbieter die regionale Verankerung der Stromerzeugung und die damit verbundenen regionalen Wertschöpfungseffekte (Strom von Föhr Vertriebs-GmbH 2019).
- Genossenschaftsmitgliedern der Bürgerenergie Kreis Düren eG wird über den „Regionalstrom Düren“ vergünstigt angeboten. Damit wird der Kreis der adressierten VerbraucherInnen nochmals enger gezogen (Bürgerenergie Kreis Düren eG 2019).
- Der Arbeitspreis des Anbieters Regionalstrom „Perl“ liegt deutlich unter dem durchschnittlichen Strompreis für Haushalte (Grünstromwerk Vertriebs GmbH 2019).
- Die eG Wittmund ist bereits lange als Netzbetreiber aktiv und vertreibt seit den 1980ern auch Strom aus eigenen EE-Anlagen. Hier wird nicht nur ein Bezug zu einer Anlage oder einem Windpark hergestellt, sondern zur breiteren EE-Anlagen-Struktur der Region (eG Wittmund 2019).
- eqSTROM bietet einen „preisgünstigen, lokal zugeschnittenen Stromtarif“ bspw. im Umkreis des Windparks Klingenberg an und hat dieses Konzept auch auf diverse andere Windparks übertragen (energiequelle GmbH 2019).
- Die EnBW Ostwürttemberg DonauRies AG wirbt mit einem „günstigen Sondertarif“ RegioDirekt für Verbraucher aus der Region und mit „regionaler Wertschöpfung“ (EnBW ODR AG 2019).
- Im Rahmen des Wind-Großprojektes RH2-PTG wird in der Gemeinde Gültz ein günstiger Stromtarif angeboten (WIND-WASSERSTOFF-projekt GmbH & Co. KG 2015).

- Die bundesweit tätige Naturstrom AG bietet einen Anwohner-Stromtarif aus dem Wind-Großprojekt von Naturstrom bei Bamberg an. Es wird die weitere Vergünstigung nach der Erweiterung des Windparks betont, sowie die parallele direkte finanzielle Beteiligung von BürgerInnen am Windpark (Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) / IWR.de GmbH 2017).
- Im Planungsprozess der Nord-Ostsee Windkraft GmbH & Co. KG ist ein vergünstigter Stromtarif vorgesehen und wird von den BürgerInnen sehr begrüßt. Allerdings ist der Windpark bisher nicht umgesetzt worden, so dass weitere Erfahrungswerte bspw. zur Verbreitung unter den regionalen BürgerInnen fehlen (Nord-Ostsee Windkraft Ohe GmbH & Co. KG 2012).
- Die Städtischen Werke AG in Kassel wirbt mit einem Windstromtarif „exklusiv für Nachbarn“. Hier ist allerdings eine Verwaltungs-Aufpreis vorgesehen. Der lokale Strombezug wird mit Herkunftsnachweisen sichergestellt. Eine günstige Ausgestaltung dieses Tarifs kann mit den vorliegenden Informationen allerdings nicht nachvollzogen werden (Städtische Werke AG 2019).
- Nach §10 Abs. 1 BüGembeteilG M-V sind „vergünstigte lokale Stromtarife“ eine mögliche Beteiligungsform als Alternative zu den vorgeschriebenen Kapitalbeteiligungen:
 - Das Gesetz definiert nur die zu adressierenden Verbraucher, die hier deckungsgleich sind mit den Kaufberechtigten, denen ansonsten die Eigenkapitalbeteiligung an den EE-Anlagen anzubieten sind.
 - Darüber hinaus wird nicht vorgeschrieben, wie die Vergünstigung des Stromtarifs auszugestalten ist und wie hoch diese Vergünstigung ausfallen sollte.
 - In der Gemeinde Bartow wird seit 2017 anwohnenden Verbrauchern ein Stromtarif angeboten, der ein pauschaler, jährlicher Bonus von 100 Euro auf der Stromrechnung gutgeschrieben wird. Dem Windpark-Betreiber wurde eine Ausnahme von den Regelungen des BüGembeteilG M-V erteilt, mit der Begründung, dass die angebotene wirtschaftliche Beteiligung über dessen Anforderungen hinaus geht (vgl. Amt Treptower Tollensewinkel 2017, S.3).

5.4.2 Bewertungsergebnisse

5.4.2.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung

Laut der FA Windenergie an Land sehen 66% der BürgerInnen hierin eine besonders gute Möglichkeit der finanziellen Beteiligung, neben 41% für EK-Beteiligungen und 31% für Sondereinnahmen für Kommunen (vgl. Fachagentur Windenergie an Land 2018, S.11f.).

Die Höhe der realisierbaren finanziellen Beteiligung mit Hilfe vergünstigter Bürger- oder Regionalstromtarife kann direkt auf der Ebene der profitierenden Haushalte oder gewerblichen Stromverbraucher ermittelt werden, die diese Tarife in Anspruch nehmen. Ein privater Haushalt mit einem durchschnittlichen Stromverbrauch von 3.500 kWh zahlte im Jahr 2018 einen durchschnittlichen Arbeitspreis von 29,44 Euro-Cent pro verbrauchter kWh Strom (BMW 2019) und somit 1.030,40 Euro pro Jahr zzgl. eines monatlichen oder jährlichen Grundpreises. Die Vergünstigung der BürgerInnen- oder Regionalstromtarife wird zumeist beim Arbeitspreis vorgenommen, eine Ausnahme besteht allerdings bspw. bei der Regionalstrom Kreis Düren eG, welche den monatlichen Grundpreis für Genossenschaftsmitglieder abgesenkt hat (Bürgerenergie Kreis Düren eG 2019). Im Vergleich zum bundesweit durchschnittlichen Arbeitspreis von 29,44 Euro-Cent/kWh liegen die vergünstigten Arbeitspreise zumeist zwischen 3 und 4 Euro-Cent/kWh niedriger, teilweise reicht die Spanne bis zu 6 Euro-Cent/kWh (vgl. WestfalenWIND Strom GmbH 2019a; und Nord-

Ostsee Windkraft Ohe GmbH & Co. KG 2012, allerdings wurde der Windpark hier noch nicht errichtet.). Letztlich ist die Bewertung der sich aus dem Bürger-Stromtarif ergebenden Vergünstigung abhängig vom Referenzpreis, der für die Verbraucherhaushalte und –Unternehmen im Status Quo vor Inanspruchnahme des vergünstigten Tarifs gilt. Für eine sinnvolle Bewertung der Höhe der Vergünstigung eines solchen Stromtarifs ist beispielsweise der Tarif der örtlichen Grundversorgung nutzbar. Allerdings sinkt der Anteil der VerbraucherInnen mit einem regionalen Grundversorgungstarif kontinuierlich (Bundesnetzagentur 2019, S.14). Zudem liegt der durchschnittliche Arbeitspreis der Grundversorgertarife um ca., 2,4 Euro-Cent/kWh über dem durchschnittlichen Stromtarif (32,80 Euro-Cent/kWh zu 30,43 Euro-Cent/kWh, vgl. stromauskunft.de (2020) und BMWi (BMWi 2019)). Ein regionaler Referenz-Tarif ist dennoch insofern passend, als dass die Preiskalkulation eines vergünstigten Bürger-Stromtarifs die jeweiligen Netzentgelte, Konzessionsabgaben und Umlagen enthält und regionale Anbieter hier ähnliche Preisstrukturen aufweisen. Tab. 1 gibt einen Überblick der Potenziale zur Stromkosteneinsparung je nach Differenz des vergünstigten Arbeitspreises zum Referenzpreis.

Tabelle 5.4: potenzielle Stromkosteneinsparungen durch vergünstigte Bürger- oder Regionalstromtarife

Für einen privaten Haushalt mit einem jährlichen Stromverbrauch von 3.500 kWh.

Quelle: eigene Berechnungen.

Differenz zwischen vergünstigtem Arbeitspreis und Referenzpreis	Stromkosten-Einsparung durch vergünstigten Arbeitspreis (Euro pro Jahr)
1 Euro-Cent/kWh	35 Euro
2 Euro-Cent/kWh	70 Euro
3 Euro-Cent/kWh	105 Euro
4 Euro-Cent/kWh	140 Euro
5 Euro-Cent/kWh	175 Euro
6 Euro-Cent/kWh	210 Euro
7 Euro-Cent/kWh	245 Euro

Laut Bundesnetzagentur (2019, S.30) liegen die durchschnittlichen Einsparpotenziale für Stromverbraucher mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh durch eine Vertragsumstellung oder einen Lieferantenwechsel bei 64 Euro bzw. 93 Euro. Wenn der regionale Grundversorgungstarif als Referenzpreis herangezogen wird, sollte diese ohnehin erreichbare Einsparung von 93 Euro also mindestens erreicht werden, um Haushalte, die einen Stromtarifwechsel vornehmen wollen, für einen vergünstigten Regionalstromtarif gewinnen zu können. Daraus ergibt sich Arbeitspreis für den vergünstigten Bürgerstrom-Tarif, der mindestens um 3 Euro-Cent/kWh unter dem Arbeitspreis des durchschnittlichen Arbeitspreises, also bei ca. 27 Euro-Cent/kWh und damit ca. 5,4 Euro-Cent unter dem durchschnittlichen Grundversorgertarif von 32,80 Euro-Cent liegen muss. Bezogen auf den bundesweit durchschnittlichen Grundversorgertarif von 32,80 Euro-Cent/kWh im Jahr 2018 ergibt sich also eine anzuvisierende Vergünstigung von mindestens 15 %. Für eine klare Anreizwirkung ist eine etwas höhere Vergünstigung von bspw. 20 % empfehlenswert.

Zugleich beschreibt die Bundesnetzagentur eine steigende Sensibilität der Verbraucherinnen und Verbraucher für Stromkosteneinsparungen durch Tarif- oder Lieferantenwechsel (Bundesnetzagentur 2019, S.253ff.). Auch diese Entwicklung könnte zu einer weiteren Verbreitung vergünstigter Bürger- oder Regionalstromtarife beitragen, sofern sie günstiger als der regionale Grundversorgertarif und der durchschnittliche Wechsel-Tarif sind.

Mit Blick auf die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger durch die WEA ist zu betonen, dass sich die oben vorgestellten potenziellen Stromkosten-Einsparungen für einen Haushalt mit 3 bis 4 Personen ergeben. Die finanziellen Vorteile pro Person betragen also nur einen Bruchteil der Stromkosten-Einsparungen des jeweiligen Haushalts je nach Haushaltsgröße. Dennoch lassen sich die potenziellen Stromkosten-Einsparungen aufgrund der direkten Zusammenhänge mit den vergünstigten Arbeitspreisen und den Stromverbräuchen vergleichsweise genau ermitteln.

Auch wenn hier keine direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den lokalen EE-Anlagen vorliegt, können die adressierten Verbrauchergruppen dennoch direkt und langfristig durch eingesparte Stromkosten profitieren. Die Höhe der Einsparungen fällt individuell unterschiedlich aus, kann jedoch signifikante Größenordnungen einnehmen und ist langfristig planbar. Diese direkte Spürbarkeit finanzieller Vorteile kann erheblich zur Wirkung dieses Beteiligungsinstrumentes auf die Akzeptanz der jeweiligen Bürgerinnen und Bürger beitragen. Zudem wird damit der Kostendebatte um die EEG-Umlage als Treiber von Haushaltsstrompreisen begegnet.

Zur Stärkung der Akzeptanz regionaler EE-Anlagen in der Breite sind vergünstigte Stromtarife wahrscheinlich nur bedingt geeignet. Zum einen können in dichter besiedelten Gebieten mit weniger regionalen EE-Anlagen die produzierten Strommengen unzureichend sein. Dann müssten restliche Strommengen aus anderen Erzeugerquellen hinzugekauft werden, was die günstigen Preisstrukturen und das erneuerbare Labelling der Tarife gefährden könnte. Zum anderen müssen die AkteurInnen vor Ort die Tarifangebote wahrnehmen, um in den Genuss der Stromkosteneinsparungen zu kommen. Wird Teilen der Bevölkerung aufgrund der regionalen Abgrenzung der Anspruchsberechtigung kein solches Angebot gemacht, besteht die Gefahr von Verteilungsungerechtigkeiten. Dabei können subjektive Empfindungen trotz einer objektiv sinnvollen Abgrenzung der Anspruchsberechtigung eine Rolle spielen und die Akzeptanzwirkung des Instrumentes, zumindest in diesen Teilen der Bevölkerung, mindern oder gar ins Negative umkehren.

Bei einer ausreichenden Verbreitung solcher Tarife kann das Interesse an weiteren, direkten Beteiligungsmöglichkeiten geweckt werden, die wiederum zur Erhöhung der Akzeptanz beitragen können. Einige BetreiberInnen von EE-Anlagen kombinieren bereits bewusst diese Beteiligungsinstrumente (vgl. bspw. Bürgerenergie Kreis Düren eG 2019).

5.4.2.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Die Wirtschaftlichkeitsauswirkungen vergünstigter Bürger- oder Regionalstromtarife können nicht ohne weiteres auf Ebene der EE-Anlagen bewertet werden. Dies ist vor allem dadurch begründet, dass die Anbieter dieser Stromtarife zumeist nicht nur einzelne Anlagen oder Anlagenparks zur Stromerzeugung zur Verfügung haben und darüber hinaus mehrere Quellen der Stromerzeugung bündeln, um die Versorgung ihrer Tarifkunden sicherzustellen. EigentümerInnen einzelner EE-Anlagen sind aufgrund ihrer dargebotsabhängigen Stromerzeugung nicht in der Lage, Verbraucher vollumfänglich zu versorgen. Hier können Zukäufe fehlender Strommengen oder Kooperationen mit örtlichen Energieversorgungsunternehmen zielführend sein. Je nach Verhältnis zwischen Stromerzeugung und –Verbrauch im Rahmen der vergünstigten Tarife liegen also gänzlich andere Bedingungen für die Wirtschaftlichkeitsbewertung der EE-AnlagenbetreiberInnen vor. Weiterhin werden

die vergünstigten Tarife zumeist nur einer begrenzten Verbrauchergruppe angeboten. Für andere Verbrauchergruppen werden wiederum andere Stromtarife ohne besondere Vergünstigungen angeboten. Unter Umständen werden die Vergünstigungen der BürgerInnen- oder Regionalstromtarife auf diese Weise querfinanziert. Teilweise haben die EE-AnlagenbetreiberInnen keine eigenen Strom-Vertriebsstrukturen und kooperieren daher mit (regionalen) Energieversorgungsunternehmen. Je nach vertraglicher Ausgestaltung dieser Kooperation liegen wiederum andere Rahmenbedingungen für die Wirtschaftlichkeitsbewertung vor. Die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Anbieters ergeben sich dann durch die weiteren Geschäftstätigkeiten und die genaue Ausgestaltung der vergünstigten Tarife. Die so ggf. entstehenden Kosten auf Seiten der Stromtarifanbieter können also in ihrer Höhe nicht genau ermittelt werden. Im Folgenden werden zur Einordnung der Finanzierbarkeit vergünstigter Tarife grundlegende Zusammenhänge erläutert.

Grundsätzlich sind die Kostensenkungspotenziale und die Gestaltbarkeit von Kostenkomponenten in der Tarifpreissetzung für den Lieferanten nur sehr begrenzt (vgl. nachfolgende Abbildung). Beeinflussbar sind hier in geringem Umfang die Bezugskosten (Hebel 1) durch eine angepasste Beschaffungsstrategie bzw. kostengünstigere Stromerzeugung sowie in ebenfalls geringem Umfang die Vertriebskosten (Hebel 2) durch effiziente schlanke Prozesse und die Reduktion von eingepreisten Vertriebsmargen. Wenn ein Instrument zur Gewährleistung vergünstigter regionaler Stromtarife wirken soll, muss dieses im Bereich der Abgaben und Umlagen bzw. Entgelte wirken, um signifikante Reduktionspotenziale zu entfalten. Im Beispielfall der Westfalen Windstrom GmbH liegt der angebotene Arbeitspreis des vergünstigten Tarifs bei 26,96 Euro-Cent/kWh (2018). Der vergleichbare Arbeitspreis (Referenzpreis) der Grundversorgung in diesem Gebiet lag in 2018 bei 31,09 Euro-Cent/kWh e. Durch eine Rückrechnung der Preisbestandteile (Strombeschaffung zu Preisen von 2017 an der EEX, Vertriebskosten, Abgaben, Umlagen, Steuern, Entgelte und Konzession) ergibt sich eine Vertriebsmarge von 6,966 Euro-Cent/kWh für den verkauften Strom aus der Grundversorgung (Deckungsbeitrag I). Gelänge es der Westfalen Windstrom GmbH, ihren Strom zu einer vergleichbaren Kostenstruktur zu vertreiben, bestände die theoretische Möglichkeit auch noch bei einem Preis von 24,12 Euro-Cent/kWh kostendeckend zu arbeiten.

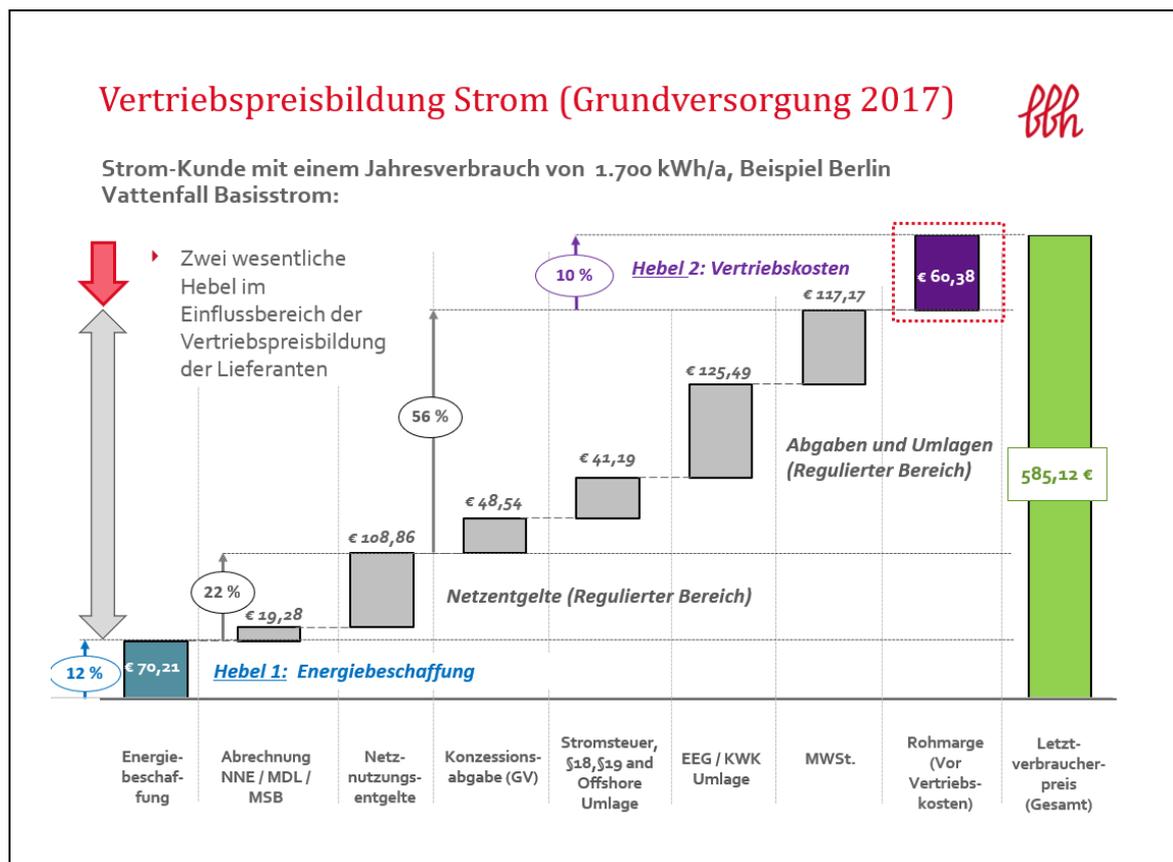


Abb. 5.1: Beispielrechnung Vertriebspreisbildung Strom

Quelle: eigene Darstellung von BBHC.

Im Ergebnis ergibt sich also durchaus eine verringerte Wirtschaftlichkeit bei den EE-AnlagenbetreiberInnen für diejenigen Energiemengen, die sie über vergünstigte Stromtarife anbieten. Ist das nur ein Teil ihrer selbst vertriebenen oder insgesamt abgesetzten Strommengen, so ist das Verhältnis zwischen vergünstigt und „normal“ vertriebenen oder abgesetzten Strommengen ausschlaggebend für die Bewertung der wirtschaftlichen Gesamtsituation der AnlagenbetreiberInnen. Im Extremfall des vollständigen Vertriebs sämtlicher Strommengen über vergünstigte Stromtarife würde die Rohmarge sinken, so dass ggf. gerade nur noch kostendeckend gewirtschaftet werden kann und die Bedienung der Eigen- und Fremdkapitalgeber gefährdet wird. Dieser schwere Eingriff in die unternehmerische Kosten- und Erlösgestaltung kann durch eine entsprechend geringere Differenz des vergünstigten Arbeitspreises zum Referenzpreis entgegengewirkt werden, so dass eine Mindestrendite als unternehmerischer Anreiz und zur Bedienung der Kapitalgeber gewährleistet ist. Da die Höhe der für eine auskömmliche Wirtschaftlichkeit notwendigen Vergünstigung gegenüber dem Referenzpreis von der individuellen Situation der EE-AnlagenbetreiberInnen abhängt, kann an dieser Stelle keine konkrete Empfehlung gegeben werden.

Auf Seiten der EE-AnlagenbetreiberInnen dürfte die Akzeptanz für eine verpflichtende Regelung zum Angebot vergünstigter Bürger-Stromtarife nur sehr gering ausfallen. Es würde ein tlw. erheblicher Eingriff in bestehende Geschäftsmodelle vorgenommen, wenn Vertriebsstrukturen aufgebaut oder Kooperationen mit Energieversorgungsunternehmen eingegangen werden müssen. Zugleich ergibt sich ein Eingriff in die regionale Wettbewerbssituation für bereits bestehende Energieversorgungsunternehmen, wenn die EE-AnlagenbetreiberInnen zu einem regionalen Vertrieb verpflichtet

werden. Damit wird die Akzeptanz des Instruments durch regionale/ lokale Versorger nicht nur un-erheblich betroffen.

5.4.2.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen

Die Dauer der Stromkosten-Einsparungen für private Haushalte und Gewerbeunternehmen, die vergünstigte Stromtarife in Anspruch nehmen, ist abhängig von den konkreten Vertragskonditionen, welche die EE-Anlagen-BetreiberInnen oder die beteiligten Energieversorgungsunternehmen anbieten. Sofern die Vergünstigung nicht als einmaliger Bonus ausgestaltet ist, ergeben sich jährlich wiederkehrende Einsparungen während der gesamten Vertragslaufzeit. Die Höhe der Vergünstigung wird dabei in der Regel zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses festgelegt und kann sich im weiteren Verlauf der Vertragslaufzeit aufgrund der Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern. Steigt der Referenzpreis, der für die Bewertung der Vergünstigung herangezogen wird, weil bspw. die Strombereitstellungskosten des lokalen Grundversorgers steigen, so steigt damit auch die Vergünstigung gemessen am Grundversorger-Tarif. Sinkt der Referenzpreis im Zeitverlauf, so verringert sich auch die daran gemessene Vergünstigung. Die Preisentwicklungen für Strompreise für Endverbraucher deuten allerdings darauf hin, dass Grundversorger-Tarife tendenziell ansteigen werden (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. 2019).

Die auf lange Frist ausgelegten Geschäftsmodelle von EE-Anlagen, sind vergleichsweise wenig anfällig für Einflüsse verschiedener Markt-Entwicklungen. Da Windenergie- und Photovoltaik-Anlagen bspw. keine Brennstoffe beziehen, sind sie in ihrer Preisgestaltung unabhängig von Preis-Entwicklungen auf den Märkten für Brennstoffe. Mit der Sonneneinstrahlung und dem durchaus schwankenden Winddargebot weisen sie andererseits spezifische Abhängigkeiten auf, die ihre Jahres-Stromproduktion beeinflussen. Je größer das Anlagenportfolio und die Möglichkeiten zu einem günstigen Zukauf fehlender Strommengen, desto eher ist davon auszugehen, dass die Preisstrukturen für vergünstigte Bürger-Stromtarife von EE-Anlagen-Betreibern langfristig stabil bleiben können und nicht Ursache für eine negative Entwicklung der damit verbundenen Stromkosten-Einsparungen sind.

Damit sind vergünstigte Bürger-Stromtarife unter Beachtung einer attraktiven Höhe der Stromkosteneinsparungen bei Vertragsschluss, die zugleich einen noch kostendeckenden Betrieb für die EE-AnlagenbetreiberInnen ermöglichen, geeignet, um langfristig eine finanzielle Beteiligung sicherzustellen. Die Bandbreite der adressierbaren EE-Anlagen und der potenziell zu beteiligenden lokalen AkteurInnen wird in den folgenden Abschnitten diskutiert.

Für die privaten Haushalte und Gewerbeunternehmen als VerbraucherInnen ist ein hohes Niveau der Planbarkeit der Kosteneinsparungen sehr wahrscheinlich mit einer hohen Akzeptanzwirkung verbunden. Eingesparte Stromkosten bewirken ein höheres verfügbares Einkommen für andere Ausgaben. Sofern regelmäßige Ausgaben mit den Einsparungen finanziert werden sollen, ist allerdings ein hohes Niveau der Planbarkeit der Einsparungen notwendig.

Auf Seiten der EE-AnlagenbetreiberInnen liegt der Fokus zur Einschätzung der Akzeptanzwirkung des Instrumentes eher auf den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen, die im vorhergehenden Abschnitt 5.4.2.2 behandelt werden. Da die Planbarkeit der verminderten Erlöse für die EE-AnlagenbetreiberInnen aufgrund stabiler Vorhersagen der Stromverbräuche der Haushalte und Gewerbeunternehmen ein ebenso hohes Niveau aufweist, ist hier zumindest keine negative Akzeptanzwirkung zu erwarten. Einzig die schwer prognostizierbare Verbreitung vergünstigter Bürger-Stromtarife und der damit zu liefernden vergünstigten Strommengen bewirkt eine gewisse Unsicherheit für die betriebswirtschaftliche Situation der AnlagenbetreiberInnen.

5.4.2.4 Erfasste EE-Anlagen

Ein Anknüpfungspunkt für die verpflichtende Umsetzung vergünstigter Bürger-Stromtarife durch die EE-AnlagenbetreiberInnen, der bei Steuer- und Abgabenlösungen über entsprechende Tatbestände definiert wird, muss im Fall vergünstigter Bürger-Stromtarife gesondert definiert werden. Grundsätzlich können alle EE-Anlagen ab einer gewissen jährlich produzierten Mindest-Strommenge oder einem Mindest-Umsatz berücksichtigt werden, die einen gesonderten Stromvertrieb über eigene Vertriebsstrukturen oder in Kooperation mit (regionalen) Energieversorgungsunternehmen sinnvoll ermöglichen. Sollten die zusätzlichen Kosten des Stromvertriebs nicht durch eine bestehende ausreichende Gewinnmarge gedeckt sein, würde der wirtschaftliche Anlagenbetrieb gefährdet, was nicht im Sinne der Förderung des EE-Ausbaus ist (vgl. die Ausführungen zur Kostenbelastung der AnlagenbetreiberInnen unten). In ihrer Wirtschaftlichkeit gefährdete Anlagen könnten von diesem Instrument ausgenommen werden. Alternativ könnte die für eine vergünstigte Tarifausgestaltung notwendige Differenz zu einem Referenz-Strompreis für in ihrer Wirtschaftlichkeit gefährdete Anlagen geringer festgelegt werden. Die gefährdete Wirtschaftlichkeit als Entlastungskriterium müsste von den AnlagenbetreiberInnen überprüfbar dargelegt werden.

Grundsätzlich könnte ein Pooling mehrerer regionaler EE-Anlagen, bspw. in einem Gemeinde- oder PLZ-Gebiet, geeignet sein, um einen regionalen vergünstigten Stromtarif zu gestalten, wenn damit eine ausreichende Stromproduktion und eine größere Verteilung der damit für die EE-AnlagenbetreiberInnen einhergehenden Belastung erreicht wird. In Kooperation mit regionalen Energieversorgern sind so auch Regionalmarken möglich, wie sie bspw. die eG Wittmund (2019) geschaffen hat.

In den betriebswirtschaftlichen Spielräumen, die Bestandsanlagen im Rahmen ihrer Betriebsplanung und der EEG-Vergütung haben, könnten auch Bestandsanlagen bei der Gestaltung von vergünstigten Stromtarifen eine Rolle spielen. Dabei wäre allerdings sehr sorgfältig zu prüfen, inwieweit dies in den verfassungsrechtlich geschützten Vertrauensschutz der Anlagenbetreiber eingreift.

5.4.2.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Eine erste Variante der regionalen Abgrenzung anspruchsberechtigter Personen und Personengruppen ist die Festlegung fester PLZ-Gebiete, deren inwohnenden privaten Haushalte und oder Gewerbeunternehmen das vergünstigte Stromlieferungsangebot in Anspruch nehmen dürfen (vgl. bspw. ENERTRAG AG 2018; und WIND-WASSERSTOFF-projekt GmbH & Co. KG 2015). Diese Variante ist mit vergleichsweise geringen Transaktionskosten zur Prüfung der Anspruchsberechtigung verbunden, da die Abnahmestellen der Haushalte und Unternehmen zumeist einfach und eindeutig einem Gemeinde- oder PLZ-Gebiet zugeordnet werden können. Sofern die Betroffenheit von Bürgerinnen und Bürgern durch die Windenergie-Anlagen allerdings über die Gemeindegrenzen hinausgeht, ist durch diesen Ansatz die Treffsicherheit seitens der Bürgerinnen und Bürger nicht gewährleistet. So befinden sich viele Anlagen im unbesiedelten Außenbereich einer Kommune und damit tendenziell näher an einer Grenze zu einer oder mehreren angrenzenden Kommunen als am geografischen Zentrum der Standortkommune. Die Ausweitung der Anspruchsberechtigung auf Nachbarkommunen oder benachbarte PLZ-Gebiete dagegen, führt zu einem sprunghaften Anstieg der anspruchsberechtigten Verbraucherhaushalt- und -Unternehmen, der ggf. die Wirtschaftlichkeit des Tarifangebotes für die WEA-BetreiberInnen gefährdet und ggf. durch eine Erhöhung des angebotenen Stromtarifs kompensiert wird.

Eine weitere Variante ist mit einem geografisch festgelegten Umkreis um den Standort der EE-Anlage gegeben. Bei Anlagenparks mit mehreren Anlagen muss ggf. ein Kreismittelpunkt definiert

werden oder die Grundstücksgrenze der Anlagen als Ausgangspunkt für die Umkreis-Festlegung. Wird der Kreisdurchmesser an die Reichweite negativer Wirkungen der EE-Anlagen auf AnwohnerInnen angelehnt, so kann damit sichergestellt werden, dass die von den Windenergie-Anlagen betroffenen AkteurInnen Anspruch auf einen vergünstigten Stromtarif haben. Die Transaktionskosten zur Prüfung der Anspruchsberechtigung fallen hier allerdings deutlich höher aus, da fallweise geprüft werden muss, ob eine Abnahmestelle innerhalb des festgelegten Radius liegt. VerbraucherInnen und Verbraucher, die sich knapp außerhalb des Radius befinden, wären dann nicht mehr anspruchsberechtigt, aber ggf. noch von den Anlagen betroffen, wenn der Radius nicht entsprechend weit gezogen wird. Den AnlagenbetreiberInnen oder Anbietern der vergünstigten Stromtarife ist allerdings ein hohes Maß an Flexibilität gegeben, um den Umkreis an Gerechtigkeitsaspekte anzulehnen und entsprechend zielführend auszugestalten.

Beide Varianten erlauben es EE-Anlagen und anspruchsberechtigte AkteurInnen ohne Berücksichtigung von u.U. dazwischenliegenden Gemeindegrenzen zu definieren. Da bei dieser direkten Beteiligungsform die Steuerhoheit der Kommune oder andere Gebietskörperschaften keine Rolle spielt, ließe sich eine sehr gute Treffsicherheit bezüglich der von den EE-Anlagen betroffenen AkteurInnen ausgestalten. Es besteht allerdings die Gefahr, dass im Falle mehrerer verschiedener BetreiberInnen von EE-Anlagen auch mehrere Anspruchsverhältnisse zwischen AnlagenbetreiberInnen und BürgerInnen bestehen. Im ungünstigsten Fall entscheiden sich sämtliche interessierte BürgerInnen für eines der verschiedenen Stromtarif-Angebote, so dass die anderen Unternehmen finanziellen Anstrengungen für den regionalen Stromvertrieb unternehmen, ohne damit Kundschaft zu gewinnen. Eine Verpflichtung für das Angebot vergünstigter Stromtarife versetzt die Unternehmen daher in eine unsichere Wettbewerbssituation, in die sie freiwillig eventuell nicht eintreten würden und die sie nur begrenzt beeinflussen können.

Da eine Verpflichtung nur für das Angebot vergünstigter Stromtarife seitens der EE-AnlagenbetreiberInnen oder kooperierender Energieversorgungsunternehmen festgelegt werden kann, kann mit diesem Instrument nicht sichergestellt werden, dass die von den EE-Anlagen betroffenen AkteurInnen tatsächlich finanziell beteiligt werden. Tatsächliche finanzielle Vorteile fallen nur bei denjenigen privaten Haushalten und Gewerbeunternehmen an, die solche Angebote auch wahrnehmen und annehmen. Daher ist es von großer Bedeutung, dass die EE-AnlagenbetreiberInnen verpflichtet werden, die Angebote für vergünstigte Stromtarife entsprechend zu kommunizieren und an die betroffenen Akteursgruppen heranzutragen. Hier sind Anzeigen in regionalen Pressemedien denkbar, aber auch direktere Formate, wie regionale Postwurfsendungen an alle Haushalte und Gewerbeunternehmen. Letztere Variante wäre mit höheren Kosten verbunden.

Ob die adressierten AkteurInnen das Angebot eines vergünstigten Stromtarifs annehmen, hängt zudem vor allem von der individuellen Einsparung gegenüber ihrer aktuellen Stromversorgungslösung ab. Ihre grundlegende Einstellung zum lokalen EE-Ausbau und zur Energiewende spielt auch eine Rolle. Es ist allerdings zu erwarten, dass gerade aufgrund der schlecht plan- und steuerbaren Verbreitung der vergünstigten Bürger-Stromtarife auch nur eine begrenzte Akzeptanzwirkung erzielt werden kann. Damit ist ein weiterer Grund gegeben, dieses Instrument nicht als alleinigen Ansatz zur Förderung der Akzeptanz lokaler EE-Anlagen zu nutzen. Das Angebot vergünstigter Stromtarife kann dennoch ergänzend zum Einsatz kommen, um andere Instrumente zu stützen und das Portfolio akzeptanzfördernder Maßnahmen zu vergrößern.

5.4.2.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

Es ist vorstellbar, dass Kommunen das Einzugsgebiet für das vergünstigte Strompreis-Angebot gestalten, sowie den absoluten oder relativen Abstand des vergünstigten Strompreises zum Referenzpreis. Gegen eine solche Einflussnahme der Kommunen spricht allerdings, dass damit die Belastung der AnlagenbetreiberInnen davon abhängt, wie die Kommune die Parameter definiert. Eine Festlegung durch Kommunen setzt außerdem voraus, dass ein solches Instrument verpflichtend eingeführt werden kann, was unserer Gesamteinschätzung nach sehr fraglich ist.

Da bei vergünstigten Bürger-Stromtarifen Zahlungen direkt zwischen den AnlagenbetreiberInnen und den BürgerInnen fließen, gibt es seitens der Kommunen oder der Länder keinen Spielraum zur Ausgestaltung der Mittelverwendung. Lediglich im Falle eigener kommunaler Unternehmen, die als Energieversorger auftreten, ist eine aktive Mitgestaltung möglich.

Die Akzeptanz der Kommunen für ein solches Instrument ist nur schwer einzuschätzen, ohne einen konkreten Austausch mit KommunalvertreterInnen. Zum einen bleibt der Aufwand für Kommunen sehr gering, da sie nicht direkt aktiv werden müssen, um vergünstigte Bürger-Stromtarife zu konzipieren und zu verbreiten. Sie könnten dennoch zu einer Verbreitung beitragen, indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden Informationskanäle nutzen. Zum anderen können die Kommunen nicht an der konkreten Instrumentenausgestaltung mitwirken, solange eigene kommunale Unternehmen, wie bspw. Stadtwerke, als Energieversorger auftreten und vergünstigte Bürger-Stromtarife anbieten.

5.4.2.7 Transaktionskosten

Die Ausgestaltung vergünstigter Bürger-Stromtarife ist durchaus mit Transaktionskosten verbunden, deren Höhe allerdings im Voraus nicht genau bestimmt werden kann. Vor allem EE-AnlagenbetreiberInnen, die bisher keinen eigenen Stromvertrieb vornehmen, müssen sich entscheiden, einen eigenen Stromvertrieb aufzubauen, um diese Tarife zu vertreiben, oder geeignete (regionale) Energieversorgungsunternehmen als Kooperationspartner zu finden, die diese Aufgabe übernehmen. Der Aufbau eines Stromvertriebs ist mit erheblichen Kosten verbunden, vor allem, wenn bisher die EEG-Einspeisevergütung genutzt wurde und Aufgaben wie ein umfassendes Rechnungswesen und eine Kundenbetreuung zuvor nicht zur Unternehmensaufgabe gehörten. Mit der Nutzung der Vertriebswege etablierter und ggf. auch regional angesiedelter Energieversorgungsunternehmen als Kooperationspartner könnte der Aufbau eigener Vertriebsstrukturen vermieden werden. Die vertraglichen Ausgestaltungen zwischen Energieversorgungsunternehmen und EE-AnlagenbetreiberInnen müssen dennoch individuell ausgehandelt werden und sind daher mit Transaktionskosten verbunden.

Ein weiteres bestimmendes Merkmal für die mit vergünstigten Bürgerstromtarifen verbundenen Transaktionskosten ist die regionale Abgrenzung anspruchsberechtigter privater Haushalte und Gewerbeunternehmen. Beide oben beschriebenen Varianten erzeugen Transaktionskosten für die Anbieter solcher Stromtarife, wenn es um die Prüfung der Anspruchsberechtigung im Zuge des Vertragsschlusses geht. Werden PLZ-Gebiete festgelegt, deren ansässige private Haushalte und Gewerbeunternehmen als anspruchsberechtigt gelten, so fällt eine Prüfung einfach und kostengünstig aus, indem die PLZ des Standortes der Abnahmestelle abgeglichen wird. Auch die Erweiterung oder Verringerung des Kreises Anspruchsberechtigter ist ähnlich einfach und kostengünstig gestaltbar.

Wird dagegen ein geografischer Umkreis um den Standort der EE-Anlage zur Abgrenzung regional ansässiger Anspruchsberechtigter festgelegt, ist die Prüfung deutlich aufwändiger und mit höheren Transaktionskosten verbunden. Die Anbieter des Stromtarifs oder die Nachfrager müssten einen überprüfbaren Nachweis des geografischen Standorts ihrer Abnahmestelle liefern, um die Anspruchsberechtigung zu kontrollieren. Zudem können Kosten für die Verhandlung von Einzelfällen anfallen, bei denen Tarif-Nachfrager knapp außerhalb des definierten Umkreises um die EE-Anlage(n) ansässig sind. Flexibilitäten bei der Definition des Umkreises können hier hilfreich sein, sollten aber hinsichtlich der Betroffenheitsdefinition und den mit der finanziellen Beteiligung verbundenen Vorstellungen von Gerechtigkeit abgeglichen werden.

Weiterhin müssen die vergünstigten Stromtarife den anspruchsberechtigten privaten Haushalten und Gewerbeunternehmen angeboten werden, um eine entsprechende Verbreitung zu erreichen und Wirkung zu entfalten. Hier kommen Anzeigen in regionalen Presse-Medien in Frage, die mit geringen bis moderaten Kosten verbunden sind, aber keine vollständige Verbreitung der Tarifangebote garantieren können. Eine höhere Reichweite könnten Postwurfsendungen an alle Anspruchsberechtigten haben. Diese Variante ist allerdings je nach Anzahl der definierten Anspruchsberechtigten mit höheren Kosten verbunden.

5.4.2.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Wie in Abschnitt 3.8 erläutert, wird die Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern nicht eigenständig behandelt, um zu verhindern, dass ein aggregiertes und damit wahrscheinlich verfälschtes Gesamtergebnis entsteht. Stattdessen finden sich Bewertungen zur eingeschätzten Akzeptanzwirkung integriert in einigen der anderen Bewertungskriterien.

Die Perspektive der Kommunen und BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen wird unter den Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“, „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ und „beteiligte AnwohnerInnen und Kommunen“ behandelt.

Die Akzeptanzwirkung auf EE-AnlagenbetreiberInnen wird in den Kriterien „betriebswirtschaftliche Auswirkungen“ und „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ bewertet.

Unter „Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen“ wird die Rolle der Kommunen als Mitgestalter der Beteiligungsinstrumente berücksichtigt, da auch hier eine Akzeptanzwirkung auf die Kommunen zu erwarten ist.

5.4.2.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungscomplexität

Eine rechtliche Regelung vergünstigter Stromtarife müsste in vielerlei Hinsicht klar ausgestaltet werden. So wäre genau zu definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Stromtarif als vergünstigt gilt. Dazu wäre zum Ersten ein Referenzpreis festzulegen (hierfür würde sich wohl der Grundversorgertarif eignen), und es wäre zudem eine notwendige Preisdifferenz zum Referenzpreis zu bestimmen. Weiterhin wäre festzulegen, wann, gegenüber wem und auf welche Weise der entsprechende Tarif den Stromkunden anzubieten wäre. Insbesondere die Festlegung eines Adressatenkreises dürfte komplex sein, wenn man nicht die – wohl zu weitgehende und auch undifferenzierte – Abgrenzung nach Landkreisgrenzen wählen würde.

Darüber hinaus gilt es im Rahmen der zivilrechtlichen Ausgestaltung von Bürger-/Regionalstromtarifen zu beachten, dass Stromkundenverträge insbesondere gegenüber Haushaltskunden in ihrer

Laufzeit beschränkt sind (Verbraucherschutz). Langfristige Lieferverträge können den Kunden damit nicht angeboten werden. Dies dürfte aber nicht ausschließen, dass seitens der Anlagenbetreiber langfristige Preisgarantien abgegeben werden können, damit für die Verbraucher ein starker Anreiz zur Bindung an das Stromprodukt besteht. Weiterhin ergibt sich auch aus Verbraucherschutzabwägungen, dass der Gefahr der Regelungsumgehung durch für die Stromkunden ungünstige Vertragsklauseln entgegengewirkt werden müsste (vgl. § 42a EnWG).

Zudem wäre die Regelung und Umsetzung vergünstigter Stromtarife auch dadurch sehr komplex, dass, sofern es sich bei dem gelieferten Strom um regionalen oder „grünen“ Strom handeln soll oder mit Blick auf die Akzeptanzförderung sogar handeln muss, die dazu bestehenden Regelungen zu beachten und anzupassen wären. Dies betrifft insbesondere die Regelungen im EEG, die die Vermarktung von Strom aus geförderten EEG-Anlagen als Grünstrom grundsätzlich verbieten (§§ 79, 80 EEG). Wenn die Bürger direkt grünen Strom aus der geförderten EEG-Anlage geliefert bekommen sollen, wäre hierzu eine entsprechende Anpassung der Regeln des EEG erforderlich. Zwar ist nach neuer Rechtslage die Vermarktung von Strom aus geförderten EEG-Anlagen als regionaler Strom aus erneuerbaren Energien teilweise zulässig. Sofern ein vollständig regionales Grünstromprodukt geliefert werden soll, wäre allerdings gleichwohl eine Anpassung der Rechtslage im EEG erforderlich.

Schließlich ist zu regeln, inwieweit mögliche Mehrkosten aus dem Angebot vergünstigter Stromtarife in der EEG-Förderung berücksichtigt werden können. Sofern nur Neuanlagen vergünstigte Stromtarife anbieten müssten, könnten diese die Mehrkosten in die Gebote in der Ausschreibung mit einpreisen. Bei der Einbeziehung von Bestandsanlagen müsste aber geprüft werden, ob für diese Anlagen eine Erhöhung der EEG-Förderung erforderlich ist, damit die Mehrkosten aus dem vergünstigten Stromtarif nicht die Wirtschaftlichkeit der EEG-Anlagenbetriebs gefährden.

Insgesamt verlangt die rechtlich verbindliche Umsetzung von vergünstigten Stromtarifen damit eine erhebliche rechtliche Umsetzungs- und Regelungskomplexität.

5.4.2.10 Rechtliches Risiko

5.4.2.10.1 Unionsrecht

Eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit durch vergünstigte Stromtarife könnte mit Blick auf WEA-BetreiberInnen aus dem Ausland in Betracht kommen, die eigenständig einen Stromtarif anbieten. Denn anders als vergleichbare nationale BetreiberInnen von WEA könnten sie die vergünstigten Stromtarife nicht in ihre jeweiligen Gebote im Rahmen der EEG-Ausschreibung einpreisen und so ggf. mittelbar über die EEG-Förderung refinanzieren. Die wirtschaftlichen Bedingungen des Angebots vergünstigter Stromtarife wären für sie mithin ungünstiger.

Die Endkundenvermarktung über EVU stellt aber wohl den Regelfall dar, wobei sowohl in- als auch ausländische EVU in Kooperation mit inländischen WEA-BetreiberInnen vergünstigte Stromtarife anbieten können, die im Rahmen der Gebote im EEG-Ausschreibungsverfahren entsprechend eingepreist werden könnten. Eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit dürfte regelmäßig also ohnehin ausscheiden.

Gegen deren Verletzung im Falle der Endkundenvermarktung über (ausländische) WEA-BetreiberInnen spricht indes, dass für die vergleichbaren nationalen BetreiberInnen mit der Möglichkeit ei-

ner bloß mittelbaren Refinanzierung der vergünstigten Stromtarife über die EEG-Förderung ein hinreichender Zusammenhang zwischen dieser Förderung einerseits und den betriebswirtschaftlichen Umständen des Angebots vergünstigter Stromtarife andererseits nicht bestehen dürfte.

Sofern zudem geregelt wird, dass es sich bei dem gelieferten Strom um „grünen“ Strom handeln muss, spricht gegen die Verletzung der Warenverkehrsfreiheit, dass grüner Strom aus dem Ausland – etwa Wasserstrom – als „grüner Strom“ bislang teilweise günstiger verkauft werden kann als EEG-geförderter-Grünstrom. Insgesamt dürfte daher vor dem Hintergrund der komplexen Preisbildung und Einordnung von grünem Strom dessen Einfluss auf die Warenverkehrsfreiheit kaum zuordnen- und bewertbar sein.

Schließlich ließe sich ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit mit dem Ziel der Akzeptanzsteigerung zur Beschleunigung des WEA-Ausbaus letztlich wohl aus Gründen des Umweltschutzes rechtfertigen.

5.4.2.11 Finanzverfassungsrecht

In Bezug auf vergünstigte Stromtarife sind keine finanzverfassungsrechtlichen Risiken ersichtlich. Insbesondere ist auch bei einem verpflichtenden Regelungscharakter nicht von einer versteckten Sonderabgabe auszugehen, da der Staat weder über die Mittel verfügt noch letztverbindlich eine Abgabepflicht statuieren würde – denn letztlich steht der Vertragsschluss im Ermessen der Stromkunden.

5.4.2.11.1 Grundrechte

Mit der Verpflichtung zum Angebot vergünstigter Stromtarife kommt in erster Linie eine Verletzung der Wettbewerbsfreiheit der Stromlieferanten in Betracht. Dies ließe sich allerdings dadurch ausräumen, dass alle Stromlieferanten das gleiche Recht bekämen, den vergünstigten Stromtarif für oder im Namen der AnlagenbetreiberInnen anzubieten und die Kunden den Anbieter dann auswählen würde. Daneben würde eine Pflicht zum Angebot vergünstigter Stromtarife in die Berufsausübungsfreiheit der anderen Stromlieferanten eingreifen. Dies könnte möglicherweise mit der Akzeptanzsteigerung als Regelungsziel gerechtfertigt werden. Ob und inwieweit eine Rechtfertigung möglich ist, dürfte aber stark von der konkreten Ausgestaltung der Regelungen zum vergünstigten Stromtarif abhängen.

Ebenso könnte im Falle einer verpflichtenden Regelung eine nach Art. 3 I GG rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegenüber anderen Anlagen mit negativer Akzeptanzwirkung bestehen, die ebenso vergünstigte Produkte/Tarife anbieten könnten. Letztlich läge dafür aber mit Blick auf die besonderen akzeptanzgefährdenden Umstände bei WEA, respektive deren erheblicher raumgreifender Wirkung sowie der hohen Anlagenanzahl, ein sachlicher Differenzierungsgrund zur Rechtfertigung vor.

5.4.2.11.2 Wettbewerbs- und Kartellrecht

Dabei ist zu bedenken, dass gewisse verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsfreiheit der WEA-Betreiber bzw. der kooperierenden EVU bestehen, wenn nur sie durch diese Verpflichtung vergünstigte Stromtarife anbieten können und damit gewissermaßen Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrierenden Unternehmen bestehen. Auch von Seiten der Verbraucher wäre die Auswahlmöglichkeit eingeschränkt, wenn nur ein Angebot für einen vergünstigten Stromtarif besteht. Gegen eine wettbewerbsrechtlich relevante Einschränkung spricht jedoch, dass

theoretisch jedes EVU mit dem jeweiligen WEA-Betreiber einen vergünstigten Tarif anbieten kann. Aus kartellrechtlicher Sicht könnten allenfalls dann wettbewerbsrechtlich relevante Probleme entstehen, soweit Anlagenbetreiber eine marktbeherrschende Stellung innehaben und diese bei der Auswahl des EVU ausnutzen. Bisher gibt es für eine marktbeherrschende Stellung einzelner Anlagenbetreiber aber keine Anhaltspunkte. Darüber hinaus darf der Rahmenvertrag zwischen Anlagenbetreiber und EVU keine zu lange Laufzeit haben, da sonst eine vertikale Bindung des EVU entstehen könnte. Bei Vertragslaufzeiten von ein bis zwei Jahren sollte dies allerdings kein Problem sein. Auch ohne Marktbeherrschung stellt sich die Kooperation zwischen dem WEA-Betreiber und dem EVU kartellrechtlich bezogen auf einzelne Kunden als eine Form der Höchstpreisbindung des EVU dar. Gerade nach europäischem Wettbewerbsrecht, das die deutsche Rechtslage ebenfalls beeinflusst, sind Höchstpreisbindungen, wenn sie nicht im Einzelfall verschleierte Festpreise oder Mindestpreisbindungen darstellen, wohl aber bereits keine Wettbewerbsbeschränkung und damit kartellrechtlich zulässig. Überdies spricht – selbst wenn man eine spürbare Beschränkung anzunehmen hätte - viel für die Freistellungsfähigkeit, da Windenergieerzeugung durch höhere Verbraucherakzeptanz unter gleichzeitiger Beteiligung der Verbraucher gefördert wird.

5.4.2.11.3 Ergebnis der rechtlichen Bewertung

Die rechtlichen Risiken der Einführung vergünstigter Stromtarife sind stark von deren Ausgestaltung abhängig. Am geringsten dürften sie in der freiwilligen Ausgestaltung vergünstigter Stromtarife sein, also auch dann, soweit für AnlagenbetreiberInnen, die zum Angebot vergünstigter Stromtarife verpflichtet werden, pflichtgemäße Handlungsalternativen vorgesehen werden.

5.4.2.12 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Die nachfolgende Tabelle bietet eine Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse. In der mittleren Spalte werden die Ergebnisse der vorhergehenden Abschnitte verbal zusammengefasst. Die letzte Spalte bietet einen schnellen Überblick einer Kurzbewertung mit einer symbolischen Darstellung.

Tabelle 5.5: Bewertungsergebnisse für vergünstigte Bürger-Stromtarife

Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung	mittel bis hoch, je nach Ausgestaltung	+
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	niedrig bis hoch, je nach Situation der AnlagenbetreiberInnen (EVU/Einzelbetreiber)	0
Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen	mittel- bis langfristig, je nach Entwicklung des Referenzpreises	+
Erfasste EE-Anlagen	niedrig, da betriebswirtschaftliche Grenzen bei Einzelanlagen	-
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	mittel bis hoch, je nach regionaler Abgrenzung der Anspruchsberechtigung	+

Bewertungs-Kriterium	Bewertungsergebnis	Kurz-Bewertung
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurlInnen	niedrig, privatwirtschaftliche Verträge, ggf. in Kooperation mit regionalen EVU, Mindest-Einsparung und reg. Abgrenzung ggf. festlegbar	- / 0
Transaktionskosten	je nach regionaler Abgrenzung niedrig bis hoch	0 / +
Rechtliche Regelungs- / UmsetzungsKomplexität	unklar, im BüGemBeteilG M-V enthalten, eher nicht technologieoffen	0
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	unklar, eher freiwillige Ausgestaltung	0 / +

5.5 Grundsteuer

Im Grundsteuer- bzw. Bewertungsrecht befassten sich Ende 2019 zwei Gesetzentwürfe mit speziellen Regelungen für Windenergieanlagen. Zum einen regelt der am von den Fraktionen der Bundesregierung eingebrachte (ursprünglich CDU/CSU-Fraktion), vom Bundestag am 18.10.2019 und vom Bundesrat am 08.11.2019 beschlossene Grundsteuerreformgesetzentwurf (Bundesregierung 2019b) neben den Anpassungen mit Blick auf die Einheitswerte zur Grundsteuerberechnung, dass ein Zuschlag für Windenergieanlagenflächen (Stellfläche sowie Fläche der zugehörigen Betriebsvorrichtungen) auf im Übrigen land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen erhoben werden soll (§ 238 Abs. 2 BewG neu) parallel zur pauschalen Zuordnung dieser Flächen zur Grundsteuer A (§ 233 Abs. 1 BewG neu). Diese Zuschlagsregelung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass solche abgegrenzten WEA-Standortflächen, deren Umgriffsflächen einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen, nunmehr dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, also der Grundsteuer A, zugerechnet werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass diese Regelung mithin nicht auf eine Akzeptanzsteigerung durch Mehreinnahmen besonders WEA-betroffener Kommunen abzielt, weder auf Seiten der betroffenen Kommune, noch unmittelbar bei den betroffenen BürgerInnen, sondern auf eine ausgeglichene Neuverteilung der Grundsteuerlasten, wird dieser Entwurf von den GutachterInnen nicht weiter untersucht.

Zum anderen hat die Bundesregierung am 15.10.2019 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vorgeschlagen (Bundesregierung 2019a). Dieser sieht die Möglichkeit für Kommunen vor zur Festsetzung eines gesonderten Hebesatzes für Windenergieanlagen-Flächen. Durch entsprechende Grundsteuermehreinnahmen sollen die Kommunen finanziell an den jeweiligen WEA-Erträgen beteiligt werden. Der Entwurf wurde auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses vom Bundesrat abgelehnt (Deutscher Bundestag 2019). Zudem zielt auch dieser Vorschlag zumindest nicht ausdrücklich auf eine Akzeptanzsteigerung ab, sondern auf eine Beteiligung der Gemeinden an den WEA-Erträgen "als Ausgleich für die damit verbundenen Aufwände auf Gemeindeebene" sowie darauf, "Flächen für Windenergieanlagen zu mobilisieren" (Bundesregierung 2019a, 13). Die Untersuchungsergebnisse der GutachterInnen zu diesem Entwurf vor seiner Ablehnung werden dennoch folgend dargestellt.

5.5.1 Wesentliche Merkmale und Ausgestaltung

5.5.1.1 Wesentliche Merkmale

Gemäß § 25 Abs. 1 GrStG bestimmen die Gemeinden den Hebesatz der Grundsteuer insbesondere als Hundertsatz des Steuermessbetrags. Der Hebesatz ist damit eine Komponente, mit der die Höhe der Grundsteuer bestimmt wird. Diese berechnet sich grundsätzlich durch Multiplikation des Grundsteuerwertes mit der Steuermesszahl und dem Hebesatz der Gemeinde. Die Steuermesszahl wird durch die Anwendung der nach §§ 14 und 15 GrStG bundeseinheitlich festgelegten Steuermesszahlen auf den jeweils spezifischen nach dem Bewertungsgesetz (BewG) ermittelten Einheitswert der jeweiligen Fläche berechnet. Die Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, über den Hebesatz die absolute Höhe der Grundsteuer zu bestimmen. Art. 106 Abs. 6 GG gestattet es den Gemeinden, den Hebesatz im Rahmen der Gesetze selbst festzulegen. Der Hebesatz stellt damit die für die Kommune relevante Stellschraube zur Anhebung oder Absenkung der Grundsteuerlast dar.

Die Gemeinde kann den Hebesatz jährlich in der Haushaltssatzung oder mehrjährig in einer besonderen Abgabensatzung festlegen (VG Halle, 1. 2. 2010, 4 A 304/09).

Gemäß § 25 Abs. 4 GrStG in seiner bisherigen Fassung kann die Gemeinde für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits (sog. Grundsteuer A) und andererseits für das Grundvermögen (sog. Grundsteuer B) einen eigenen Hebesatz festlegen. Der Gesetzesentwurf sieht nun vor, die Vorschrift dahingehend zu ergänzen, dass die Gemeinden "Gebiete für Windenergieanlagen und den dort belegenden Grundbesitz als besondere Grundstücksgruppe bestimmen" und für diese Grundstücksgruppe einen **gesonderten Hebesatz** erheben können (Bundesregierung 2019a, 10).

Mit den "Gebieten für Windenergieanlagen" sind dabei nach Interpretation der GutachterInnen Flächen gemeint, die planerisch im Wege der Regionalplanung (in erster Linie wohl WEA-Eignungsgebiete i.S.d. § 7 ROG) oder der kommunalen Flächennutzungsplanung (Konzentrationsflächen für WEA) einer Nutzung durch WEA zugewiesen wurden. Bis 2025 kommen dafür grundsätzlich sowohl land- und forstwirtschaftliches Vermögen (Grundsteuer A) als auch das Grundvermögen (Grundsteuer B) in Betracht, ab 2025 jedoch ausschließlich land- und forstwirtschaftliches Vermögen (Bundesregierung 2019a, 11).

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Gemeinde die "genaue Bezeichnung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen und deren Lage im WEA-Gebiet jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres bestimmen muss, in einer Karte nachzuweisen hat und durch eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben sind. Die Gemeinde muss in der Allgemeinverfügung die planungsrechtlichen oder tatsächlichen Umstände für die Heranziehung der Flächen und deren Umfang nachvollziehbar darlegen und begründen.

Wie auch bei Grundsteuer A und B, muss der gesonderte Hebesatz für alle Grundstücke in den von der Gemeinde zu bestimmenden besonderen Grundstücksgruppe einheitlich sein.

Der Gesetzesentwurf für gesonderte Grundsteuerhebesätze für WEA wurde am 18.12.2019 auf Beschlussempfehlung vom Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestags und Bundesrats abgelehnt und damit nicht umgesetzt. Der Vorschlag wurde daraufhin von den GutachterInnen nicht weiterverfolgt. Insbesondere die rechtliche Bewertung wurde daher nicht tiefergehend vorgenommen.

5.5.1.2 Ausgestaltung

Die Hebesätze einer gesonderten Grundsteuer für WEA-Gebiete – wie auch die Hebesätze für die Grundsteuer A und B bisher – können grundsätzlich von den Kommunen jährlich und nach eigenem Bemessen verändert werden. Zwar bleibt den Bundesländern gemäß § 26 GrStG eine Regelung zur Festsetzung von Höchstsätzen vorbehalten, dies kam aber bisher in keinem Bundesland zur Anwendung (vgl. Ruff 2019). Ebenso liegt die Festlegung der WEA-Gebietsgruppen, für die der jeweils gesonderte Hebesatz gelten soll, im Aufgabenbereich der Kommune. Auch diese erfolgt jährlich gem. § 25 Abs. 5 S. 3 GrStG n.F. (Bundesregierung 2019a, 10 f.).

5.5.2 Bewertungsergebnisse

5.5.2.1 Erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung und Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

5.5.2.1.1 Zahlungshöhe

Die Höhe der finanziellen Beteiligung durch die Festlegung gesonderter Hebesätze durch Kommunen ist abhängig von Fläche der kommunal festgelegten besonderen Gebietsgruppen sowie von den jeweils für diese Gebietsgruppen festgelegten gesonderten Grundsteuerhebesätzen.

In der Ausgestaltung dieser gesonderten Hebesätze genießen die Kommunen einen hohen Freiheitsgrad. Zwar regelt § 25 Abs. 5 S. 6 GrStG neu, dass dieser die Hebesätze für die Grundsteuer A bzw. B nicht unterschreiten darf, aber insbesondere gelten keine festen Höchsthebesätze.

Die Länder haben von der ihnen ausdrücklich durch § 26 GrStG eingeräumten Möglichkeit, solche Höchstwerte festzulegen, bislang keinen Gebrauch gemacht. Zudem wäre auch eine Festlegung von Obergrenzen für die gemeindliche Festsetzung von Hebesätzen durch den Bund ist verfassungsrechtlich wohl grundsätzlich zulässig. Gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG besteht das Hebesatzrecht der Gemeinden "im Rahmen der Gesetze". Dies ist nach übereinstimmender Auffassung dahingehend zu verstehen, der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer verbindliche Ober- und Untergrenzen vorgeben darf (Maunz und Dürig 2019, Seiler, in: Rn. 117).

Das Bundesverfassungsgericht hat zur vergleichbaren Rechtslage bei der Gewerbesteuer positiv entschieden, dass der Bund den Gemeinden bei der Erhebung der Gewerbesteuer einen verbindlichen Mindesthebesatz vorgeben konnte (BVerfG, Beschluss vom 27. 1. 2010 - 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04). Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts meint allerdings, dass aus der Verfassung selbst keine Notwendigkeit zur Einsetzung eines maximalen Höchstbetrages für die Festsetzung der Grundsteuer abgeleitet werden (BVerwG, Beschluss vom 26.10.2016, 9 B 28/16, Rn. 4). Auch dass die Länder bisher – soweit ersichtlich – nicht von ihrer Befugnis Höchsthebesätze nach § 26 GrStG zu bestimmen Gebrauch gemacht haben, ist nach Auffassung der Rechtsprechung – zumindest für die Grundsteuer in ihrer bisherigen Fassung - unbedenklich. Denn für die Länder bestünde keine Rechtspflicht, sondern lediglich eine Ermächtigung zum Erlass einer derartigen Vorschrift (VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 612/17, Rn. 44; VG Wiesbaden, Urteil vom 27.01.2017, Rn. 24 m.w.N.).

Der grundsätzlich weite Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze bedeutet jedoch nicht, dass den ihnen bei der Festsetzung des Hebesatzes keine Grenzen gesetzt

sind. Begrenzt wird die Festsetzung des Hebesatzes der Höhe nach zunächst durch den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**. Dieser verlangt, dass eine Maßnahme einem legitimen Zweck dient. Außerdem muss die Maßnahme geeignet, erforderlich (kein milderes Mittel) und insbesondere angemessen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) sein. Ab wann eine Hebesatzfestsetzung den GrundstückseigentümerInnen unzumutbar bzw. unangemessen ist, lässt sich nur schwer bestimmen.

Als weitere verfassungsrechtliche Grenze für die Hebesatzfestsetzung der Gemeinden ist auch das Willkürverbot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG zu nennen. Willkürlich - so die Rechtsprechung – erfolgt eine Hebesatzfestsetzung jedoch nicht bereits dadurch, dass die Gemeinden jeweils Hebesätze unterschiedlicher Höhe festsetzen oder der Hebesatz einer einzelnen Gemeinde den Landesdurchschnitt übersteigt (vgl. FG Berlin, vom 06.10.2004, EFG 2005, Seite 390 zur Zulässigkeit der Erhöhung des Grundsteuer-Hebesatzes auf 660% im Land Berlin).

Aus Art. 14 GG ergeben sich ebenfalls verfassungsrechtliche Grenzen in der Festlegung der Hebesätze. Steuern dürfen danach den Steuerpflichtigen nicht übermäßig belasten, insbesondere keine "erdrosselnde Wirkung" haben. Davon wird allerdings erst dann ausgegangen, wenn nicht nur ein einzelner Steuerpflichtiger, sondern die Gesamtheit der Steuerpflichtigen die sie jeweils treffende Grundsteuer unter normalen Umständen nicht mehr aufbringen kann (VG Schleswig, Urteil vom 06.03.2019, 4 A 612/17, Rn. 47). Ob dies für die jeweiligen Hebesätze zutrifft, wäre im Einzelfall zu prüfen.

Eine weitere verfassungsrechtliche Grenze stellt darüber hinaus der **Vertrauensschutz** gemäß Art. 20 Abs. 3 GG dar, denn von der Hebesatzfestsetzung können auch Grundstücke mit Bestandsanlagen betroffen sein. Schuldner der Grundsteuer sind grundsätzlich die FlächeneigentümerInnen. Ist dieser mit dem Anlagenbetreiber personenidentisch, kann sich die Erhöhung der Grundsteuer unmittelbar mindernd auf dessen EEG-Vergütung auswirken. Sind FlächeneigentümerInnen und Anlagenbetreiber personenverschieden, kommt es auf die Abwälzbarkeit des Mehrbetrages im Rahmen des bestehenden Pachtverhältnisses an. Eine "Einpreisung" des erhöhten Grundsteuersatzes bzw. des Pachtzinses ist jedoch für Bestandsanlagenbetreiber nicht mehr möglich. Zwar werden durch die anvisierte Grundsteuerreform nicht unmittelbar die Gewährungsbedingungen des EEG-Vergütungsanspruches geregelt. Die dadurch bewirkte Verringerung des Vergütungsanspruches hat jedoch im Ergebnis eine vergleichbare Wirkung, sodass ein Eingriff in den Vertrauenstatbestand nicht von vornherein auszuschließen ist.

Der Vertrauensschutz schließt es jedoch nicht aus, dass Steuergesetze zulasten der Steuerpflichtigen geändert werden. Denn i.d.R. ist ein Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der Rechtslage nicht zu schutzwürdig. Wichtig ist dann jedoch, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen dem enttäuschten Vertrauen des Steuerpflichtigen und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die allgemeine Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt. Davon dürfte jedoch auszugehen sein, wenn die Hebesätze der Höhe nach nicht zu unzumutbaren Belastungen führen.

Um die Größenordnungen der Grundsteuerlasten für WEA-Flächen je nach Höhe gesonderter Hebesätze darzustellen, wurde von den Autoren eine Beispielrechnung ausgearbeitet (vgl. den Anhang 9.2). Ausgehend von einer WEA-Fläche auf einer im Übrigen landwirtschaftlich genutzten Fläche (Grundsteuer A), wurden die insoweit neuen und für die Berechnung des Steuermessbetrags relevanten Regelungen aus dem Grundsteuerreformgesetzentwurf in der Rechnung berücksichtigt. Diese beinhalten zum einen angepasste Kennzahlen (Einheitswert, Steuermesszahl) und zum anderen ein Zuschlag für Standortflächen von Windenergieanlagen und der dazu gehörenden

Betriebsvorrichtungen (als sog. abgegrenzte Standortfläche der Windenergieanlage) nach § 238 Abs. 2 BewG (Bundesregierung 2019b, 19) – sofern diese bereits der Stromerzeugung aus Windenergie dienen.

Als abgegrenzte Standortfläche der Windenergieanlage wurde in der Berechnung von einem Flächenbetrag von 20 Ar ausgegangen. Zu den Flächenbeträgen der WEA-Gebietsgruppen, für die die gesonderten Hebesätze gelten, können indes keine repräsentativen Angaben gemacht werden, da diese Flächenbeträge einerseits von dem Aufkommen planerisch ausgewiesener Gebiete für Windenergieanlagen (s. dazu o.) in der jeweiligen Kommune und andererseits von der kommunalen Entscheidung über die Gebietsgruppenfestlegung abhängig sind. Beispielfhaft wurden daher Grundsteuereinnahmen für eine Durchschnittskommune mit einer Gesamtfläche von 4.035 ha gerechnet. Als Flächenanteil kommunal festgelegter besonderer WEA-Gebietsgruppen, für die die gesonderten Hebesätze gelten, wurden als 2 % zugrunde gelegt als der Flächenanteil, der in mehreren Bundesländern den planerisch (Regional- und Kommunalplanung) ausgewiesenen Gebieten für Windenergieanlagen zukommt. Dieser Flächenwert stellt also einen ungefähren Maximalwert dar, da die Kommunen innerhalb der planerisch ausgewiesenen WEA-Gebiete die besonderen Gebietsgruppen im Einzelnen festlegen können, von dieser Möglichkeit aber auch nicht oder nicht vollständig Gebrauch machen müssen. Daraus ergibt sich für die Berechnung ein Flächenbetrag von 81 ha, mithin 33,2 Anlagen bei einer Anlagen- und Abstandsfläche von 2,5 ha pro Windenergieanlage. Damit ergeben sich insgesamt für WEA-Flächen in der Kommune Grundsteuerermehreinnahmen von 3.805,98 Euro bei einem Hebesatz von 367 % (damit einem Anteil am gesamten kommunalen Grundsteueraufkommen von 0,3 % und 114, 61 Euro pro einzelne WEA), von 9.333,47 Euro bei einem Hebesatz von 900 % (Anteil am gesamten Grundsteueraufkommen 0,8 % und 281,07 Euro pro WEA), bei einem Hebesatz von 4.000 % Einnahmen von 41.482,09 Euro (3,7 % Anteil am gesamten GrdSt.-Aufkommen und 1.249, 19 Euro pro Anlage) und 311.115,70 Euro (27,6 % Anteil am gesamten GrdSt.-Aufkommen und 9.368,92 Euro pro Anlage) bei einem gesonderten Hebesatz von 30.000 %.

5.5.2.1.2 Berücksichtigung der Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich

Zur Berechnung der Steuerkraft einer Gemeinde, die maßgeblich dafür ist, ob einer Kommune im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Finanzmittel zu- oder abfließen, sind nicht die jeweiligen tatsächlichen Grundsteuerhebesätze der Kommunen relevant, sondern ein sog. Nivellierungshebesatz. Dieser wird einheitlich für ein Bundesland vom Landesgesetzgeber festgelegt – teilweise zwischen Grundsteuer A und B differenzierend. Auf diese Weise stellt das Gesetz sicher, dass die absichtliche Festlegung eines zu niedrigen Grundsteuerhebesatzes mit der Folge geringer Grundsteuereinnahmen nicht zu höheren Zuweisungen führt und das Mehraufkommen aus über dem Nivellierungshebesatz liegenden Hebesätzen der Gemeinde verbleibt. Die Regelungen zum Nivellierungshebesatz unterscheiden sich im Einzelnen allerdings in den Bundesländern.

Der Nivellierungshebesatz wird in sieben Bundesländern gesetzlich für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B zahlenmäßig festgesetzt. Ein spezieller Nivellierungshebesatz für die Grundsteuereinnahmen durch gesonderte Hebesätze für WEA-Gebietsgruppen ist nicht vorgesehen und, da diese Hebesätze zumeist über den Nivellierungshebesätzen für die Grundsteuer A bzw. B liegen dürften, würden die kommunalen Mehreinnahmen bei diesem Instrument nicht im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

In fünf Bundesländern ergibt sich der Nivellierungshebesatz aus dem Durchschnitt der in der jeweiligen Kommune geltenden Hebesätze. Da in die Berechnung dieses Durchschnittswertes auch ge-

sonderte Hebesätze für WEA-Gebietsgruppen mit einfließen würden, würden die durch diese Hebesätze entstehenden Grundsteuererhöhungen auch insoweit im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden, könnten also ggf. teilweise von der begünstigten Kommune wieder abfließen. Zudem ergibt sich in Bayern die Möglichkeit eines Abflusses etwaiger Grundsteuererhöhungen im kommunalen Finanzausgleich wohl unmittelbar aus der zugehörigen Landesregelung, nach der Erhöhungen durch gesonderte Hebesätze in die Steuerkraftbemessung mit einfließen - allerdings nur 10 % (Art. 4 Abs. 2 S. 2 BayFAG).

Schließlich dürften die zahlenmäßigen Effekte der Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich auch in den fünf oben angeführten Bundesländern insgesamt wohl eher gering bleiben. Denn ein etwaiger Mittelabfluss ergäbe sich dadurch, dass die Steuerkraftzahl, nach der sich im kommunalen Finanzausgleich richtet, ob eine einzelne Kommune Ausgleichszahlungen erhält oder zu leisten hat, durch die Faktorisierung der Grundbeträge (Ist-Aufkommen vor der Faktorisierung mit den jeweiligen Hebesätzen) mit einem festen Nivellierungshebesatz multipliziert werden, der sich aus dem Durchschnitt aller in dem jeweiligen Bundesland für die Grundsteuer geltenden Hebesätze ergibt. Wenn nun die Hebesätze für die Grundsteuer A und B geringer sind als die gesonderten Hebesätze für WEA-Gebiete – was einerseits vor dem Hintergrund der von der Regelung beabsichtigten finanziellen Beteiligung WEA-betroffener Kommunen, andererseits aber auch in Anbetracht der Regelung in § 25 Abs. 4 S. 3 GrStG neu, nach der die gesonderten Hebesätze jene für die Grundsteuer A und B nicht unterschreiten dürfen, wohl regelmäßig der Fall sein dürfte –, erhöhen die gesondert festgelegten WEA-Hebesätze den Landes-Nivellierungshebesatz und damit letztlich die Steuerkraftzahl der Gemeinde. Daraus ergibt sich aber nicht, dass die gesamten Grundsteuererhöhungen durch gesonderte WEA-Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich abfließen. Denn dies von verschiedenen Faktoren abhängig, namentlich der Gesamtsteuerkraft der Kommune, ihrer Bedarfsmesszahl sowie der Hebesätze für die Grundsteuer A und B insgesamt in dem betrachteten Bundesland.

5.5.2.2 Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen

Unmittelbare Grundsteuerschuldner sind die FlächeneigentümerInnen. Betriebswirtschaftliche Auswirkungen auf Seiten der EE-Anlagenbetreiber als Flächenpächter ergeben sich mithin nur soweit Grundsteuererhöhungen durch den Verpächter (FlächeneigentümerInnen) über die Pacht gewälzt werden. Die Möglichkeit einer solchen Kostenwälzung, hängt von den jeweiligen pachtvertraglichen Vereinbarungen ab und dürfte nach den bisherigen Erkenntnissen der GutachterInnen zumindest nicht vollumfänglich gegeben sein.

Qualitativ lassen durch sich die großen Freiheitsgrade der Kommunen nur schwer Aussagen treffen zu der mittelbaren betriebswirtschaftlichen Belastung der WEA-AnlagenbetreiberInnen im Falle der Wälzung einer (erhöhten) Grundsteuerlast über die Pacht. Die o.g. Werte der Beispielrechnungen (s. unter 4.5.2.1.) können als Orientierung dienen, aber durch das Fehlen konkreter Höchsthebesätze sind auch Fälle erheblicher betriebswirtschaftlicher Belastung denkbar.

Problematisch ist weiterhin, dass Hebesätze sich in unterschiedlichen Kommunen unterscheiden und damit keine Wettbewerbsneutralität bei Ausschreibungen gegeben ist

5.5.2.3 Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen

Mit der Möglichkeit für die Kommunen, die gesonderten Hebesätze sowie die Gebietsgruppen, für die die Hebesätze gelten sollen, festzulegen, ist die Planbarkeit der Zahlungshöhe für die Kommunen hoch. Dies gilt insbesondere solange die Landesgesetzgeber nach § 26 GrStG keine Höchst-Hebesätze festlegen.

Für die Anlagen-BetreiberInnen hängt die Planbarkeit der Zahlungshöhe jedoch von mehreren Faktoren ab. Die Grundsteuerlast trifft unmittelbar nicht die WEA-BetreiberInnen, sondern die jeweiligen FlächeneigentümerInnen. Zum einen ist also für den Grad der Planbarkeit maßgeblich, ob und, wenn ja, inwieweit die erhöhten Grundsteuerkosten wegen der Festlegung gesonderter Hebesätze auf die Anlagen-BetreiberInnen gewälzt werden bzw. gewälzt werden können. Dies ist von den jeweiligen pachtvertraglichen Ausgestaltungen abhängig, kann aber ggf. zu einem niedrigen Planbarkeitsgrad führen. Daneben ergibt sich eine erhebliche Unsicherheit in Bezug auf die Planbarkeit der Zahlungshöhe dadurch, dass einerseits die WEA-Gebiete, für die die gesonderten Hebesätze gelten sollen (§ 25 Abs. 5 S. 3 GrStG n.F.) und andererseits auch die gesonderten Hebesätze selbst (§ 25 Abs. 2, 5 S. 1 GrStG n.F.) – wie auch die Hebesätze für die Grundsteuer A und B bisher – von den Kommunen jährlich und nach eigenem Bemessen verändert werden können. Dies führt gerade in Anbetracht des Umstandes, dass die WEA-BetreiberInnen üblicherweise von einem 20-Jahre-Planungshorizont für ihre Investitionen ausgehen, zu einem geringen Grad der Planbarkeit der Zahlungshöhe. Zwar bleibt den Bundesländern gemäß § 26 GrStG eine Regelung zur Festsetzung von Höchstsätzen vorbehalten, dies kam aber bisher in keinem Bundesland zur Anwendung (vgl. Ruff 2019). So lag das bundesweite ungewichtete Mittel des Hebesatzes der Grundsteuer A zum 20.06.2019 bei 357 % während es sechs Monate zuvor noch bei 335 % lag. Die höchsten Veränderungen des Hebesatzes der Grundsteuer A fielen mit +363 % in Trendelburg und -500 % in Bad Sülze an (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). Mit einer mittleren Veränderung von +22 % über alle Gemeinden Deutschlands hinweg, sind solche deutlichen Veränderungen unterdurchschnittlich repräsentiert, aber gerade auch in Bezug auf die gesonderten Hebesätze für WEA-Flächen, die die Hebesätze für die Grundsteuer A und B nicht unterschreiten dürfen (§ 25 Abs. 5 S. 5 GrStG neu), durchaus möglich und daher als Unsicherheit bei den WEA-FlächeneigentümerInnen bzw. unter Umständen den WEA-BetreiberInnen zu berücksichtigen. Zumal die Möglichkeit besteht, dass der gesonderte Hebesatz für die eng abgegrenzte Nutzung für WEA häufiger und umfassender angepasst wird, weil davon keine anderen Wirtschaftsbereiche betroffen sind.

5.5.2.4 Erfasste EE-Anlagen

Innerhalb planerisch ausgewiesener WEA-Gebiete legt die Kommune fest im Einzelnen fest, welche Gebietsgruppen von den gesonderten Hebesätzen erfasst werden sollen. Diese können sich sowohl Neu- als auch Bestandsanlagen sowie auf Flächen erstrecken, die zwar planerisch entsprechend ausgewiesen sind, aber auf denen noch keine WEA steht.

Bislang umfasst die Regelung nur WEA, also etwa keine Solar- oder Biomasseanlagen. Dazu wäre eine Anpassung des Gesetzes erforderlich.

5.5.2.5 Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen

Von etwaigen Grundsteuermehreinnahmen durch gesonderte Hebesätze für WEA-Gebietsgruppen profitieren lediglich die Standortkommunen. Eine finanzielle Beteiligung betroffener Nachbargemeinden wird nicht erreicht, sofern keine Überschneidung der besteuerten WEA-Flächen mit mehreren Gemeindegebieten vorliegt.

5.5.2.6 Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen

Der Gestaltungsspielraum der Kommunen ist hoch, sie legen sowohl den gesonderten Hebesatz als auch die von ihm erfassten WEA-Gebietsgruppen fest. Der Gestaltungsspielraum der Länder beschränkt sich auf die Möglichkeit, Höchsthebesätze festzulegen (§ 26 GrStG). Für den Bund ergibt sich nach Teilen der Literatur ein Gestaltungsspielraum dadurch, dass er wohl feste Ober- und Untergrenzen für die Hebesätze bestimmen darf – denn das Hebesatzrecht der Gemeinde besteht gem. Art. 106 Abs. 6 nur „im Rahmen der Gesetze“.

5.5.2.7 Transaktionskosten

Um Grundsteuererhöhungen einzunehmen, müsste die jeweilige Kommune lediglich Gebietsgruppen festlegen sowie einen gesonderten Hebesatz, der für diese Flächen gelten soll. Da insbesondere die Potenzialflächen für diese Gebietsgruppen sich nach der planerischen Ausweisung richten und damit die erforderlichen Flächenangaben bekannt sind, ist dieses Instrument allenfalls mit geringen Transaktionskosten verbunden.

5.5.2.8 Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern

Wie in Abschnitt 3.8 erläutert, wird die Akzeptanz von Modellvorschlägen bei Stakeholdern nicht eigenständig behandelt, um zu verhindern, dass ein aggregiertes und damit wahrscheinlich verfälschtes Gesamtergebnis entsteht. Stattdessen finden sich Bewertungen zur eingeschätzten Akzeptanzwirkung integriert in einigen der anderen Bewertungskriterien.

Die Perspektive der Kommunen und BürgerInnen als ZahlungsempfängerInnen wird unter den Kriterien „erzielbare Höhe der finanziellen Beteiligung“, „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ und „beteiligte AnwohnerInnen und Kommunen“ behandelt.

Die Akzeptanzwirkung auf EE-AnlagenbetreiberInnen wird in den Kriterien „betriebswirtschaftliche Auswirkungen“ und „Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen“ bewertet.

Daneben müsste geklärt werden, ob sog. Pooling-Modelle, in denen eine Vielzahl der örtlichen GrundstückseigentümerInnen bereits an der Wertschöpfung durch WEA teilhaben und damit lokale Akzeptanz fördern, bereits deshalb, aber auch angesichts des hohen Neuverhandlungsaufwands, von einer Grundsteueranpassung ausgenommen werden sollten (Kahl und Wegner 2018, 26 f.). Ob dies mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar wäre, müsste noch untersucht werden.

In der Ausgestaltung bliebe insgesamt zu beachten, dass insbesondere EigentümerInnen von ertragsärmeren WEA-Grundstücken relativ stärker gegenüber ertragsreicheren Standorten belastet werden würden, soweit in der Grundsteuerhöhe nicht in Abhängigkeit der Erträge differenziert wird.

5.5.2.9 Rechtliche Regelungs- / Umsetzungskomplexität und rechtliches Risiko

Die Bewertung der rechtlichen Umsetzungskomplexität und verbleibender rechtlicher Risiken wurde von den GutachterInnen nicht vorgenommen, da der Vermittlungsausschuss vom Bundestag und Bundesrat den Vorschlag abgelehnt und ein Instrument zur Beteiligung von Kommunen und BürgerInnen empfohlen hat. Dieser Empfehlung wurde mit der Entwicklung des in Kap. 7 beschriebenen Vorschlags nachgekommen.

5.5.2.10 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Der Vorschlag der gesonderten Grundsteuerhebesätze für WEA-Flächen wurde nicht eingehend geprüft, da er vom Vermittlungsausschuss vom Bundestag und Bundesrat kurzfristig abgelehnt wurde und damit nicht weiter relevant für die Forschungsvorhaben war. Dennoch konnten Bewertungen einiger relevanter Aspekte des Ausgestaltungsvorschlags erarbeitet werden.

Kritisch bewertet wurde die nicht gegebene regionale Wettbewerbsneutralität in den EEG-Ausschreibungen, wenn auf Gemeindeebene unterschiedlich hohe Grundsteuerhebesätze für WEA festgelegt werden können. Die Spielräume der Gemeinden bei der Festlegung der Hebesätze sind darüber hinaus nur schwer abzuschätzen und könnten zu unerwünscht hohen Belastungen der WEA-Betreiber führen. Zudem wird mit den FlächeneigentümerInnen als Steuerträgern nur indirekt die von den WEA generierte Wertschöpfung abgeschöpft und kann wohl nur zum Teil auf die WEA-Betreiber gewälzt werden. Hier besteht also Konfliktpotenzial. Letztlich könnten mit diesem Instrument auch nur die Standortkommunen finanziell von den WEA profitieren, wohingegen ebenfalls betroffene Nachbarkommunen keine Grundsteuereinnahmen erhalten.

5.6 Weitere Beteiligungsinstrumente

5.6.1 Einspeise-Konzessionsabgabe

Kunze (2018) schlägt eine Abänderung der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) vor. Es wird argumentiert, dass mit der aktuellen Regelung zu Konzessionsabgaben nur der Stromverbrauch belastet wird und damit dicht besiedelte Kommunen mit hohem Stromverbrauch vergleichsweise höhere Einnahmen generieren als dünn besiedelte Kommunen, die zugleich die für den Betrieb von EE-Anlagen notwendigen Flächen bereitstellen.

Es wird vorgeschlagen, dass die KAV um Regelungen zur Belastung von erzeugten oder aus der Gemeinde abgeleiteten Strommengen ergänzt wird. Damit würden Kommunen mit EE-Anlagen im eigenen Gemeindegebiet höhere Einnahmen generieren und so an der Wertschöpfung der EE-Anlagen teilhaben. Inwieweit damit auch die bisher bestehende Regelung zur Belastung der verbrauchten Strommengen verändert werden sollte, wird in zwei Varianten diskutiert. Wird die bisherige verbrauchsbezogene Belastung beibehalten, so bleiben die bisherigen Einnahmen dicht besiedelter Kommunen mit hohen Stromverbräuchen erhalten. Damit würde der Strompreis für die VerbraucherInnen steigen, da die Konzessionsabgabe Bestandteil der Preisbildung für StromverbraucherInnen ist und an diese weiter gewälzt wird. Wird die verbrauchsbezogene Belastung dagegen gesenkt, um das Niveau des Strompreises stabil zu halten, so würden die Einnahmen der dicht besiedelten Kommunen mit hohen Stromverbräuchen sinken. Es würde eine Umverteilung von „Verbraucher-Kommunen“ zu „Erzeuger-Kommunen“ bewirkt. Hier wäre mit erheblichen Widerständen der benachteiligten Gemeinden zu rechnen, da die Konzessionsabgaben fester Bestandteil der Haushaltseinnahmen sind.

Kahl und Wegner (2018, S. 24ff.) argumentieren, dass die Konzessionsabgabe nicht dem kommunalen Finanzausgleich unterliegt und somit den Kommunen die Mehreinnahmen auch tatsächlich für akzeptanzfördernde Maßnahmen zur Verfügung stehen. Sie betonen aber zugleich, dass die KAV mehrfach und über längere Zeiträume erfolglos Reformanstrengungen unterzogen wurde. Die Umsetzungschancen werden, auch aufgrund der oben erwähnten, erwarteten Widerstände verbrauchsstarker Kommunen, als sehr gering angesehen. Sie werfen ebenso die Frage nach einem

Wälzungsmechanismus auf, der notwendig wäre, damit nicht nur die EinwohnerInnen der Standortkommunen der EE-Anlagen die Einspeise-Konzessionsabgabe aufbringen müssen. Ohne einen bundesweiten Mechanismus zum Ausgleich dieser regional begrenzten Belastung wäre die akzeptanzfördernde Wirkung der Mehreinnahmen der Standortkommunen begrenzt oder gar überkompensiert.

Die in der Literatur angesprochenen Probleme dieses Instrumenten-Vorschlags werden von den GutachterInnen geteilt. Da damit sowohl die Umsetzungswahrscheinlichkeit als auch die Wirkung des Instrumentes fragwürdig scheint und der Vorschlag zudem bisher nicht positiv in der Praxis aufgenommen wurde, entschieden sich die GutachterInnen gegen eine vertiefende Untersuchung dieses Vorschlags sowie die Ausarbeitung von konkreten Umsetzungsempfehlungen.

5.6.2 Gewerbesteuer

Eine Option zur Erhöhung der Einnahmen von Kommunen durch Windenergie-Projekte bzw. sonstige EE-Projekte im bestehenden Rechtsrahmen wäre die Anpassung der Regeln zur Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist eine der Steuern, die den Kommunen unmittelbar zufließt. Es wäre zu überlegen, ob die Finanzflüsse an die Kommunen aus der Gewerbesteuer durch eine Anpassung der bestehenden Regeln erhöht werden können.

5.6.2.1 Aktuelle Rechtslage zur Gewerbesteuer

5.6.2.1.1 Höhe der Gewerbesteuer

Die Höhe der Gewerbesteuer bestimmt sich grundsätzlich nach dem Gewerbeertrag (§ 6 GewStG). Der Gewerbeertrag ist grundsätzlich der Gewinn aus dem Gewerbebetrieb (zuzüglich einiger Hinzurechnungen und Abzüge). Ob und in welcher Höhe ein Gewinn erwirtschaftet wird, ist aber sehr unterschiedlich. In der Regel vermindern insbesondere in den ersten Jahren Verlustvorträge, Verbindlichkeiten, Abschreibungen und Betriebsausgaben den Gewinn. Ein relevanter Gewinn wird meist erst nach vielen Jahren des Anlagenbetriebs erwirtschaftet. Darüber hinaus kann ein Gewinn auch durch – steuerrechtlich zulässige - Gestaltungen verschoben werden.

5.6.2.1.2 Anteil der Standortgemeinden an der Gewerbesteuer

Bei Unternehmen mit unterschiedlichen Betriebsstätten wird die Gewerbesteuer normalerweise im Verhältnis der Arbeitslöhne an den einzelnen Betriebsstätten aufgeteilt (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 GewStG). Dies hätte zur Folge, dass bei WEA oder PV-Anlagen am Standort der Anlage praktisch keine Gewerbesteuer anfällt, da dort keine Arbeitslöhne ausgezahlt werden. Nach der mit dem Jahressteuergesetz 2009 eingeführten Sonderregelung in § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG wird deshalb bestimmt, dass die Aufteilung bei den Betreibern von WEA anders bestimmt wird, und zwar zu 7/10 nach dem Verhältnis des Sachanlagevermögens in den Betriebsstätten und zu 3/10 nach dem Verhältnis der Arbeitslöhne (wobei es für Solaranlagen noch eine besondere Übergangsregelung gibt). Die Regelung wurde später – mit einer Übergangsregelung – auf Solaranlagen erstreckt. Da das Sachanlagevermögen bei den WEA und Solaranlagen größtenteils am Anlagenstandort liegt, fällt demgemäß grundsätzlich 70 % der Gewerbesteuer in der Standortgemeinde der WEA bzw. Solaranlage an. Sobald das Sachanlagevermögen vollständig abgeschrieben ist, wird es jedoch nicht mehr berücksichtigt, und der Anteil der Standortgemeinde an der Gewerbesteuer entfällt damit.

Das ist bspw. bei WEA nach 16 Jahren der Fall, so dass vor allem die gewinnträchtigen letzten Betriebsjahre nach der vollständigen Abschreibung ohne Gewerbesteuereinnahmen für die Standortkommunen bleiben.

5.6.2.1.3 Kritik an der Gewerbesteuerregelung

Es wird regelmäßig Kritik an den Gewerbesteuereinnahmen der Standortgemeinden aus dem Betrieb von WEA bzw. Erneuerbare-Energien-Anlagen insgesamt geäußert, da die Einnahmen zu gering und zu unregelmäßig seien. Grund hierfür sind die insgesamt zu geringen Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer. Dies beruht nicht nur auf den geringen Zahlungen durch die AnlagenbetreiberInnen. Hinzu kommt, dass sich das Gewerbesteueraufkommen auch durch die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder, zu der die Gemeinden nach einer Formel verpflichtet sind sowie durch Regelungen zur Anrechnung des Gewerbesteueraufkommens auf die Schlüsselzuweisungen der Länder an die Gemeinden vermindert. Fraglich ist daher, welche Optionen für eine Anpassung der Regeln zur Gewerbesteuer bestehen, um die Einnahmen der Standortkommunen daraus zu erhöhen.

5.6.2.2 Änderungsoptionen

5.6.2.2.1 Gewerbesteuererträge generell erhöhen und verstetigen

Eine Erhöhung der Einnahmen der Standortgemeinden aus der Gewerbesteuer könnte erfolgen, wenn die Gewerbesteuereinnahmen insgesamt steigen würden und damit auch der absolute Ertrag der Standortgemeinden an der Gewerbesteuer steigen würde. Eine Erhöhung der Zahlungen von WEA-BetreiberInnen (oder anderen EEG-AnlagenbetreiberInnen) würde voraussetzen, dass die Regeln zur Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer angepasst werden müssten. Eine Änderung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer würde jedoch komplexe betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Untersuchungen zu den möglichen Auswirkungen einer Änderung voraussetzen. Die Änderung der Bemessungsgrundlage hätte auch Auswirkungen auf die Gewerbesteuereinnahmen in anderen Branchen. Auch aus diesem Grund wäre eine solche Änderung vermutlich politisch sensibel. Ob eine Sonderregelung für Wind- und Solaranlagen möglich und zulässig wäre, wäre noch zu prüfen.

5.6.2.2.2 Gewerbesteueranteil der Standortgemeinde erhöhen

Eine Erhöhung der Einnahmen der Standortgemeinden könnte außerdem über eine Erhöhung des Anteils der Standortgemeinden an den Gewerbesteuereinnahmen erreicht werden. Um eine Regelung zu schaffen, mit der 100 % der Gewerbesteuer am Anlagenstandort anfällt, müsste man im Wesentlichen die Bestimmung des Verhältnisses nach dem Sachanlagevermögen in § 29 Abs. 1 GewStG nicht nur auf 7/10 der Gewerbesteuer, sondern auf die gesamte Gewerbesteuer anwenden. Dies dürfte durch eine recht einfach umzusetzende Änderung des § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG möglich sein. Zu prüfen wäre ggf., ob irgendwelche allgemeinen systematischen Gründe gegen eine solche Regelung sprechen könnten. Auf den ersten Blick sind derartige aber nicht ersichtlich.

Die Änderung der Regeln zum Zerlegungsmaßstab dürften aber im Ergebnis nichts an der Höhe der zu erhebenden Gewerbesteuer ändern, sondern lediglich Einfluss auf die Verteilung zwischen den Gemeinden haben. Wenn also insgesamt wenig Gewerbesteuer anfällt, können auch nur wenige Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden verteilt werden – dies ist unabhängig von der

Frage des Zerlegungsmaßstabs. Zugleich bleibt der Bezug der Zerlegungsregelung auf das Sachanlagevermögen, das bei WEA nach 16 Jahren abgeschrieben ist, so dass auch bei einer neuen Gewichtung zugunsten der Standortkommunen kein Mehrwert zu erwarten ist.

5.6.2.2.3 Bezugsgröße der Gewerbesteuerzerlegung anpassen

Die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in Mecklenburg-Vorpommern ebenfalls vorgeschlagene Orientierung der Zerlegungsregelung an der tatsächlich installierten Leistung (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2016), würde dem Problem des schwindenden Sachanlagevermögens entgegenwirken, da die Leistung bis zum Betriebsende der Anlage stabil bleibt. Die installierte Leistung ist als Annäherung an die Ertragskraft der Betreiberunternehmen allerdings auch nur bedingt geeignet, da die Schwankungen des Windertrags auch hier nicht berücksichtigt werden.

5.6.2.3 Gesamteinschätzung und Empfehlung

Die in der Debatte als zu gering eingeschätzten Gewerbesteuereinnahmen für Kommunen aus WEA-Betrieben in ihrem Gemeindegebiet sind sowohl durch steuerrechtlich legale, bilanztechnische Möglichkeiten als auch durch die Bemessungsgrundlage des Zerlegungsmaßstabs begründet. Die Zerlegungsverhältnisse zwischen dem Sachanlagenvermögen und den Arbeitslöhnen können die Problematik geringfügig mindern. Dass nach der vollständigen Abschreibung des Sachanlagevermögens keine Gewerbesteuer mehr an die Standortkommune fließt, lässt sich allerdings nur beheben, wenn die Bemessungsgrundlage auf eine über die Betriebsdauer stabile Größe, wie der installierten Leistung geändert wird. Darüber hinaus können die Gewerbesteuereinnahmen nur durch weitreichende Anpassungen im Steuerrecht oder eine Erhöhung der Gewerbesteuer-Zahlungen insgesamt erhöht werden. Da hier nur schwer eine Abgrenzung zwischen WEA und anderen Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen vorzunehmen ist, dürften solche Lösungen kaum umsetzbar sein.

6. Zusammenfassung der Instrumenten-Bewertungen

In diesem Kapitel werden die zuvor ausführlich dargestellten Bewertungen der Beteiligungsinstrumente und ihre Begründungen verdichtet und in einer Übersicht in Tabelle 6.1 dargestellt. Dabei wird einerseits ein besonderer Fokus auf die rechtlichen Aspekte der Abgaben-Instrumente gelegt, da diese Aspekte am ehesten mit Problemen behaftet sind, sowie andererseits auf die Vor- und Nachteile des EEG-Mechanismus eingegangen. Der Vorschlag regionaler Bürgerstromtarife hat nach der Bewertung nicht mehr den Status eines gleichberechtigten Alternativinstruments, insbesondere da die Betroffenen (Kommunen und/oder Bürger) nicht zielsicher und umfassend adressierbar sind und der Umsetzungsaufwand für die AnlagenbetreiberInnen in der Regel zu hoch ausfällt; dennoch kann das Konzept für die Erhöhung der Akzeptanz vor Ort einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Bewertungsergebnisse werden für eine vereinfachte Zusammenführung in Tabelle 6.1 in einer Skala nach dem Schema +, 0, - erfasst. Dabei werden positive Aspekte mit einer hohen Ausprägung mit einem + bewertet und negative Aspekte mit einer hohen Ausprägung mit einem -. So werden bspw. die betriebswirtschaftliche Belastung, Transaktionskosten, die rechtliche Umsetzungs-komplexität und das rechtliche Risiko bei hohen Ausprägungen in der Tabelle mit einem - bewertet. Die restlichen Kriterien, wie bspw. die erfassten EE-Anlagen oder der Gestaltungsspielraum politischer AkteurInnen werden bei einer hohen Ausprägung mit einem + bewertet. Bei leichten Einschränkungen einer positiven oder negativen Bewertung wird mit einem 0 / + oder einem - / 0 ein Zwischenwert gewählt.

Die Gesamtschau macht deutlich, dass keines der untersuchten Instrumente mit ausschließlich positiven Bewertungsergebnissen heraussticht. Einschränkungen in der Wirksamkeit oder der Umsetzbarkeit sind bei allen Instrumenten in gewissem Maße gegeben. Zudem ist zu betonen, dass bei allen Instrumenten Ausgestaltungsspielräume bestehen, wodurch sich auch in der Bewertung Spannbreiten ergeben. Allerdings zeigen sich im Ergebnis überwiegend positive Bewertungsergebnisse des unter 4.3. beschriebenen **EEG-integrierten Mechanismus**, welche auch die insgesamt beste Gesamtbewertung eines Instrumentes bedeuten. Eine einfache Umsetzbarkeit und geringe rechtliche Risiken ergänzen diese Einschätzung und führen zu der Empfehlung für die verpflichtende Ausgestaltung dieses Instrumentes, welche die GutachterInnen im Kap. 7 abgeben.

Die Bewertungsergebnisse der **Außenbereichsabgabe** und der **Sonderabgabe** weisen an vielen Stellen Übereinstimmungen auf. Beide Abgabe-Varianten sind durch die relativ freie Ausgestaltbarkeit der Zahlungshöhe und in diesem Rahmen der Kombinationsmöglichkeit mehrerer Berechnungsparameter geeignet, um signifikante Mehreinnahmen für Kommunen zu generieren, bei moderater Belastung der AnlagenbetreiberInnen und einer mittleren bis hohen Planbarkeit der Zahlungshöhe. Es würden, zumindest bei Windenergie-Anlagen, auch alle Anlagen erfasst.

Die Außenbereichsabgabe bedarf jedoch einer ergänzenden Regelung zur Weitergabe der Mittel an die Kommunen, da die Ertragskompetenz bei den Bundesländern liegt. Nur, wenn die Länder die Einnahmen zielgerichtet an Kommunen weitergeben, können die Mittel auf lokaler Ebene für akzeptanzfördernde Maßnahmen verwendet werden. Dabei ist eine durch Bundesgesetz geregelte

Verpflichtung der Länder zur Mittelweitergabe an die Kommunen wegen der Ertragskompetenz der Länder nicht möglich. Damit besteht bei der Außenbereichsabgabe insgesamt das Risiko, dass die Länder die Abgabenerträge nicht an die Kommunen weiterreichen. Der Bund könnte allenfalls über eine Zweckbindung die Länder zur Weitergabe der Abgabenerträge veranlassen, jedoch können die Länder auch damit nicht direkt verpflichtet werden. Die Außenbereichsabgabe weist daher im Vergleich zur Sonderabgabe eine größere Regelungs- und Umsetzungscomplexität auf, da die Abgabenerträge über die Länder an die Kommune weitergeleitet werden müssen. Neben der Konzeption einer zulässigen Regelung zur Mittelweitergabe an die Kommunen, sind auch die Bestimmung und die Messung des Sondervorteils der Außenbereichsnutzung bei der Außenbereichsabgabe mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Demgegenüber kann die Sonderabgabe von den Kommunen selbst erhoben werden, sie haben also direkt die Ertragskompetenz inne. Da die Bemessungsgrundlage der Zahlungshöhe aus einer oder mehreren technischen Eigenschaften der EE-Anlagen besteht, die im Allgemeinen vorliegen und ohne weiteres überprüfbar sind, ist der Aufwand zur rechtlichen Regelung und Umsetzung hier deutlich geringer. Allerdings weist die Sonderabgabe ein höheres verfassungsrechtliches Risiko auf, das durch eine nicht abschließend sichere Einschätzung zur Finanzierungsverantwortung der EE-AnlagenbetreiberInnen für die Akzeptanzförderung und durch das Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis einer Zweckbindung zur gruppennützigen Mittelverwendung einerseits und dem Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund an die Kommunen andererseits begründet ist. Die Außenbereichsabgabe weist demgegenüber verfassungsrechtliche Risiken vor allem bei der Frage der Übertragbarkeit der "Wasserpfennigentscheidung" des Bundesverfassungsgerichtes auf, u.a. begründet durch die Bestimmung der knappen natürlichen Ressource, deren Nutzungs-sondervorteil abgeschöpft werden soll. Schwierigkeiten wirft auch die grundrechtsrelevante Begründung einer alleinigen Belastung der Windenergie-Nutzung im bauplanerischen Außenbereich auf. Im Vergleich weisen die beiden Abgaben-Varianten also größtenteils Probleme aufgrund ihres inhärenten Abgaben-Charakters und der damit zu beachtenden verfassungsrechtlichen Regelungen auf.

Die zusammengefasste Bewertung der Abgaben-Instrumente betont vor allem die rechtlichen Aspekte der Umsetzung und der verbleibenden Risiken. Die zielgerichtete und möglichst rechtssichere Ausgestaltung der Außenbereichsabgabe und der Sonderabgabe dürfte aus diesem Grund mit einem gewissen Zeitaufwand verbunden sein. Zudem besteht die Gefahr rechtlicher Auseinandersetzungen nach Einführung eines solchen Instruments und damit auch gegenläufiger Gerichtsurteile, welche die Instrumente außer Kraft setzen können. Demgegenüber weist der im Abschnitt 5.3 vorgestellte und bewertete **EEG-integrierte Mechanismus** insgesamt deutlich geringere rechtliche Probleme und Risiken auf. Die Zahlungshöhe und ihre Planbarkeit für Kommunen und EE-AnlagenbetreiberInnen sowie die betriebswirtschaftliche Belastung der EE-Anlagen wird ähnlich positiv bewertet, wie bei den Abgaben-Instrumenten. Lediglich bei der Planbarkeit der Einnahmen für Kommunen bei einer freiwilligen Schenkung durch die AnlagenbetreiberInnen schneidet dieses Instrument aufgrund der Freiwilligkeit schlechter ab. Ein Sanktionsmechanismus der EE-AnlagenbetreiberInnen bei Nicht-Zahlung kann dieses Problem als implizite Verpflichtung jedoch beheben oder zumindest mindern.

Die rechtliche Regelungs- und Umsetzungscomplexität fällt beim EEG-integrierten Mechanismus grundsätzlich niedrig aus, da an ein bestehendes Bundesgesetz angeknüpft werden kann und sämtliche im EEG bisher integrierte Mechanismen zur Bestimmung der EEG-Vergütung genutzt werden können, um die Zahlungshöhe sowie ggf. die integrierte Pönale bei Nicht-Zahlung zu bestimmen.

Tabelle 6.1: Überblick der Bewertungsergebnisse für alle Beteiligungsinstrumente

Quelle: Eigene Darstellung. *zur Förderung freiwilliger Umsetzungen empfohlen, daher nicht direkt mit den anderen Instrumenten vergleichbar.

Bewertungs-Kriterium / Beteiligungs-Instrumente	Bewertungs-Skala	Außenbereichs-Abgabe	Sonderabgabe	EEG-integrierter Mechanismus: freiwillig	EEG-integrierter Mechanismus: verpflichtend	Vergünstigte regionale Bürger-Stromtarife*
Erzielbare Höhe der finanzielle Beteiligung	hoch, mittel, niedrig + 0 -	0 / +	+	+	+	+
Betriebswirtschaftliche Auswirkungen für die EE-AnlagenbetreiberInnen	niedrig, mittel, hoch + 0 -	0 / +	0 / +	0 / +	0 / +	0
Planbarkeit der Zahlungshöhe für Kommunen und für Anlagen-BetreiberInnen	hoch, mittel niedrig + 0 -	0 / +	0 / +	- / 0	+	+
Erfasste EE-Anlagen	hoch, mittel niedrig + 0 -	+	+	- / 0	0	-
Beteiligte AnwohnerInnen bzw. Kommunen	hoch, mittel niedrig + 0 -	0	+	0 / +	+	+
Gestaltungsspielraum der politischen AkteurInnen	hoch, mittel niedrig + 0 -	0 / +	0	+	+	- / 0
Transaktionskosten	niedrig, mittel, hoch + 0 -	+	0 / +	0 / +	0 / +	0 / +
Rechtliche Regelungs- / Umsetzungs-komplexität	niedrig, mittel, hoch + 0 -	0 / -	+	0 / +	0 / +	0
Rechtliches Risiko (Verfassungsrecht, Unionsrecht)	niedrig, mittel, hoch + 0 -	0	-	+	+	0 / +

Das verbleibende verfassungsrechtliche Risiko ist bei der Ausgestaltung als freiwillige Zahlung sehr gering. Denn es liegt kein verpflichtender Charakter der Zahlung vor, so dass auch nicht von einer versteckten Steuer oder Abgabe auszugehen ist. Bei der verpflichtenden Zahlungs-Variante ist das verfassungsrechtliche Risiko zwar marginal höher, da hier eine unzulässige Umgehung finanzverfassungsrechtlicher Regelungen grundsätzlich denkbar wäre. Dieses Risiko stufen die GutachterInnen im Ergebnis allerdings auch noch als sehr gering ein. Die Ausgestaltung als verpflichtende Zahlung hat zudem den Vorteil, dass grundsätzlich alle Anlagenbetreiber die Zahlung leisten, während bei einer freiwilligen Ausgestaltung nicht sicher gewährleistet ist, dass die Zahlung umfassend und in allen Fällen erfolgt.

Die Anknüpfung des EEG-integrierten Mechanismus an das EEG stellt auf mittlere Frist noch kein Problem dar, da davon auszugehen ist, dass Windenergie-Anlagen das EEG noch einige Zeit für einen wirtschaftlichen Betrieb benötigen werden. Bei PV-Anlagen ist die Notwendigkeit einer Vergütung nach dem EEG allerdings bereits kurzfristig nicht mehr umfassend gegeben; damit ist die Ausweitung eines solchen Mechanismus auf Solaranlagen nur begrenzt zielführend. Auch im Rahmen der laufenden Debatte um die CO₂-Bepreisung und einer möglichen umfassenden Veränderung der Finanzierungsarchitektur der Energiewende zeigt sich, dass die Steuerungsinstrumente der Energiewende stetig angepasst werden. Aktuell ist die Förderwürdigkeit der EE-Anlagen noch gegeben, allerdings zielt die Förderung eben auf eine eigenständige Marktfähigkeit der EE-Technologien ab. Bei einem zukünftigen aber noch unbestimmten Auslaufen des EEG würde somit auch die Regelung zur finanziellen Beteiligung entfallen und damit auch eine daran geknüpfte akzeptanzförderliche Wirkung. Es erscheint daher empfehlenswert, neben der kurzfristiger und leichter umsetzbaren Lösung für die Windenergie über einen EEG-integrierten Mechanismus bereits parallel über eine umfassendere Abgabenlösung nachzudenken.

Im Vorhaben wurde ebenfalls der Vorschlag einer erhöhten **Grundsteuer** kursorisch bewertet. Angesichts der schnell fortgeschrittenen Verhandlungen der Grundsteuerreform sowie komplexer Fragen der Bemessung wurde die politische Umsetzbarkeit dieser Lösung nicht abschließend bewertet und stand daher im Einvernehmen mit dem Auftraggeber in dieser Projektphase nicht im Fokus. Wenngleich gesonderte Grundsteuerhebesätze für WEA grundsätzlich vorstellbar sind, um – ggfs. in Kombination mit anderen Instrumenten – eine ökonomische Beteiligung betroffener Kommunen zu erreichen, so ist eine akzeptanzfördernde Wirkung dennoch nicht Grundlage dieser Steuerart. Zudem weist dieser Ansatz ebenfalls komplexe Probleme in der Umsetzung auf. Neben der Tatsache, dass die Grundstückseigentümer der zumeist nur gepachteten WEA-Flächen Steuerträger wären und nicht die WEA-Betreiber, spielt auch die schwierige Abgrenzung der WEA-Flächen als Bemessungsgröße eine wichtige Rolle bei der notwendigen gezielten Festsetzung der Zahlungshöhe. Letztlich hat der Vermittlungsausschuss vom Deutschen Bundestag und Bundesrat diesen Vorschlag abgelehnt und empfohlen, Instrumente zur Beteiligung von Kommunen und BürgerInnen zu entwickeln. Dem sind die GutachterInnen mit der Empfehlung in Kap. 7 nachgekommen.

Das Instrument vergünstigter **regionaler Bürger-Stromtarife** weist zwar eine Reihe von Vorteilen auf. Nach Einschätzung der GutachterInnen bestehen hier viele Unwägbarkeiten in der konkreten Ausgestaltung und in der Wirkung. Nicht allen EE-AnlagenbetreiberInnen stehen Möglichkeiten für einen eigenen Stromvertrieb zur Verfügung und auch die Kooperation mit etablierten (regionalen) Energieversorgungsunternehmen kann nicht verpflichtend ausgestaltet werden. Da der Ansatz jedoch grundsätzlich zur Akzeptanzerhöhung beitragen kann und in der Praxis schon erfolgreich verbreitet ist, ist es empfehlenswert, die EE-AnlagenbetreiberInnen bei derartigen Angeboten zumindest gezielt zu unterstützen. Das Instrument eignet sich daher nicht als alleinige Maßnahme zur

gesicherten Akzeptanzsteigerung, kann jedoch flankierend die Akzeptanz vor Ort positiv beeinflussen und sollte daher gefördert werden.

7. Instrumentenempfehlungen

7.1 Zusammenfassung

Der Vermittlungsausschuss empfahl am 18. Dezember 2019, die entsprechenden Artikel zu gesonderten Grundsteuerhebesätzen für WEA-Flächen im Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht zu streichen (Deutscher Bundestag 2019) und sprach sich für die Erarbeitung von Maßnahmen für eine größere Akzeptanz der Windenergie inklusive einer „[...]Beteiligung der Bürger und Kommunen an den Erträgen einer Windkraftanlage auf ihrer Gemarkung [...]“ (Bundesrat 2019) aus. Dadurch ist neben der kommunalen Beteiligung die finanzielle Beteiligung von AnwohnerInnen an WEA wieder in den Fokus gerückt.

Vor diesem Hintergrund haben die GutachterInnen die vorangehenden Ausgestaltungsvorschläge und Bewertungen mehrerer finanzieller Beteiligungsinstrumente für Kommunen an der Wertschöpfung von EE-Anlagen zu zwei empfohlenen Ansätzen verdichtet. Die GutachterInnen empfehlen einen weiterentwickelten **EEG-integrierten Mechanismus** als kommunales Beteiligungsinstrument und die vergünstigten **Bürgerstromtarife** als Bürgerbeteiligungsinstrument, mit denen der Empfehlung des Vermittlungsausschusses nachgekommen werden kann. Die GutachterInnen schlagen dabei eine direkte Verknüpfung der beiden Instrumente vor.

Ein **kommunales Beteiligungsinstrument**, das über das EEG finanziert wird, behebt die verfassungs- und finanzverfassungsrechtlichen Probleme, welche die anderen vorgeschlagenen Steuer- und Abgabensinstrumente mit sich bringen. Der **EEG-integrierte Mechanismus** hat insgesamt die geringsten rechtlichen Risiken und ist auch mit einer verhältnismäßig geringen rechtlichen Komplexität umsetzbar. Damit lässt sich dieses Instrument voraussichtlich auch mit vergleichsweise geringem zeitlichen Aufwand umsetzen, was mit Blick auf die in den letzten Jahren geringen Genehmigungszahlen bei Windenergieanlagen vorteilhaft erscheint. Eine zeitnahe Ankündigung und Umsetzung kann eine akzeptanzfördernde Wirkung relativ schnell entfalten und damit den weiteren EE-Ausbau stützen. Eine privatrechtliche Zahlungsvereinbarung über eine Regelung im EEG wurde daher im Rahmen unserer umfangreichen Bewertung als vorzugswürdig erachtet und wird im Folgenden hinsichtlich eines konkreten Umsetzungsvorschlags weiter ausgearbeitet.

Vergünstigte **Bürgerstromtarife** bieten eine Möglichkeit zur Beteiligung von BürgerInnen und werden laut mehrerer empirischer Befunde von WEA-AnwohnerInnen als Beteiligungsinstrument favorisiert (vgl. Fachagentur Windenergie an Land (2018) und (2019)). In der Praxis finden sich bereits Beispiele von solchen Stromtarifen, die von WEA-Betreibern teilweise in Kooperation mit Energieversorgungsunternehmen (EVU) angeboten werden, wie bspw. von der Stadtwerke Loitz GmbH (2020). Es werden daher vergünstigte Bürgerstromtarife als **Bürgerbeteiligungsinstrument** zur Implementierung neben einem kommunalen Beteiligungsinstrument empfohlen – direkt verknüpft mit der kommunalen Beteiligung.

Beide Vorschläge führen insgesamt zu **jährlichen Zahlungen** an die betroffenen Kommunen und BürgerInnen im Bereich von **20.000 bis 30.000 Euro pro WEA**. Dabei wird dem WEA-Betreiber ermöglicht, alternativ die Zahlungen ausschließlich an die Kommune zu entrichten. Sollte nur das kommunale Beteiligungsinstrument umgesetzt werden, empfehlen die GutachterInnen die oben genannte Gesamtzahlung nicht zu unterschreiten, um den Kommunen ausreichend Mittel für akzeptanzfördernde Maßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Das **kommunale Beteiligungsinstrument** sieht in der empfohlenen Ausgestaltungsvariante eine im EEG verankerte Verpflichtung für WEA-Betreiber, eine Zahlung in Höhe von 0,1 Euro-Cent/kWh erzeugter Strommenge an die Standort- und ggf. auch Nachbarkommunen innerhalb eines definierten Umkreises der WEA zu leisten. Rechtliche Basis dieser Zahlungen ist jeweils ein Schenkungsvertrag zwischen den Beteiligten (WEA-Betreiber sowie Kommunen innerhalb eines festzulegenden Umkreises um die WEA). Die Zahlungsbeträge können über die EEG-Marktprämienzahlungen refinanziert werden. Es ist somit damit zu rechnen, dass die Anlagenbetreiber versuchen werden, diese Kosten in ihre Gebote im Rahmen der EEG-Ausschreibungen einzupreisen. Ob dies gelingt, ist letztlich von vielen auch marktbezogenen Umständen abhängig. Leistet der WEA-Betreiber die Zahlung nicht an die Kommune oder lehnt die Kommune die Annahme des Geldes ab, wird eine Pönalzahlung fällig. Fällt die Pönale höher aus als die entgangene Einnahme, wird ein erhöhter Anreiz für die Erfüllung der Pflicht gesetzt. Die Pönalzahlung würde zu einer Reduzierung der EEG-Förderung führen, damit den EEG-Konten der Übertragungsnetzbetreiber zufließen und so die Höhe der EEG-Umlage reduzieren. Je nach Standortgüte und Stromertrag der WEA belaufen sich die Zahlungen an die Kommune(n) auf jährlich ca. 10.000 Euro je WEA abhängig von der Standortgüte und den Korrekturfaktoren für unterschiedliche Windstandorte. Dieser Betrag auf sämtliche Kommunen in einem Umkreis von 15H um die Anlage gemäß der Gemeindefläche aufgeteilt werden.

Das vorgeschlagene **Bürgerbeteiligungsinstrument** sieht eine Pflicht zum Angebot eines vergünstigten Stromtarifs an private Haushalte in einem definierten Umkreis um WEA vor, die der WEA-Betreiber selbst oder in Kooperation mit Energieversorgungsunternehmen (EVU) erfüllen kann. Bei einer vorgeschriebenen Vergünstigung in Höhe von 20 % des lokalen Grundversorgertarifs für private Haushalte können so ca. 100 bis 200 Euro pro Jahr und Haushalt als Stromkosteneinsparung erzielt werden. Dem WEA-Betreiber sollte 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. Werden dann diese 80 private Haushalte als Neukunden für den vergünstigten Stromtarif gewonnen, profitieren sie 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 Finanzierungsaufwand für die Vergünstigungen begrenzen.

Die GutachterInnen empfehlen eine **Kombination der kommunalen und der Bürgerbeteiligung**. Abb. 7.1 zeigt die Wirkungszusammenhänge und die Zahlungsflüsse auf. Dabei könnten die WEA-Betreiber entscheiden, ob sie neben der o.g. fest an die Kommunen zu leistenden Zahlung etwa in Höhe von 0,1 Euro-Cent/kWh einen vergünstigten Stromtarif anbieten oder stattdessen eine zusätzliche Ausgleichszahlung in Höhe von nochmal 0,1 Euro-Cent/kWh an die Kommune(n) leisten. Sollte die vorgeschlagene Mindestanzahl von 80 zu erreichenden Haushaltskunden für den vergünstigten Stromtarif nicht erreicht werden, so müsste eine Unterdeckung ausgeglichen werden. Eine solche Differenzzahlung sollte so ausgestaltet werden, dass die durch die Unterdeckung nicht erreichte finanzielle Beteiligung an die Kommune fließt. Diese Instrumentenkombination behebt außerdem einige Schwierigkeiten, welche eine Verpflichtung zum Angebot vergünstigter Stromtarife mit sich brächte. So könnte bspw. eine Härtefallregelung entfallen, wenn der WEA-Betreiber sich eigenständig für eine alternative Ausgleichszahlung an die Kommune entscheiden kann.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur kommunalen und Bürgerbeteiligung sollten die bestehenden Landesregelungen zur WEA-Sonderabgabe in Brandenburg und zur Bürger- und Gemeindebeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern ersetzen, so dass dort eine doppelte Belastung vermieden wird.

Überdies wären weitere und bereits diskutierte Ansätze für gewerbe- und grundsteuerliche Anpassungen für WEA bzw. deren Flächen im Rahmen der Umsetzung des EEG-integrierten Mechanismus ggf. zu berücksichtigen, insbesondere in der Bemessung der Zahlungshöhe, um eine unzumutbare Gesamtbelastung der WEA-Betreiber zu verhindern.

Abschließend weisen die GutachterInnen darauf hin, dass die Empfehlungen den für die Akzeptanz wichtigen Baustein der finanziellen Beteiligung von Kommunen und Bürgern adressieren, dass jedoch ergänzende Instrumente zur Akzeptanzsteigerung von Wind- und anderen EE-Anlagen wie die Stärkung der Kommunen, der Bürgerenergie sowie der Wertschöpfung vor Ort wichtig sind.

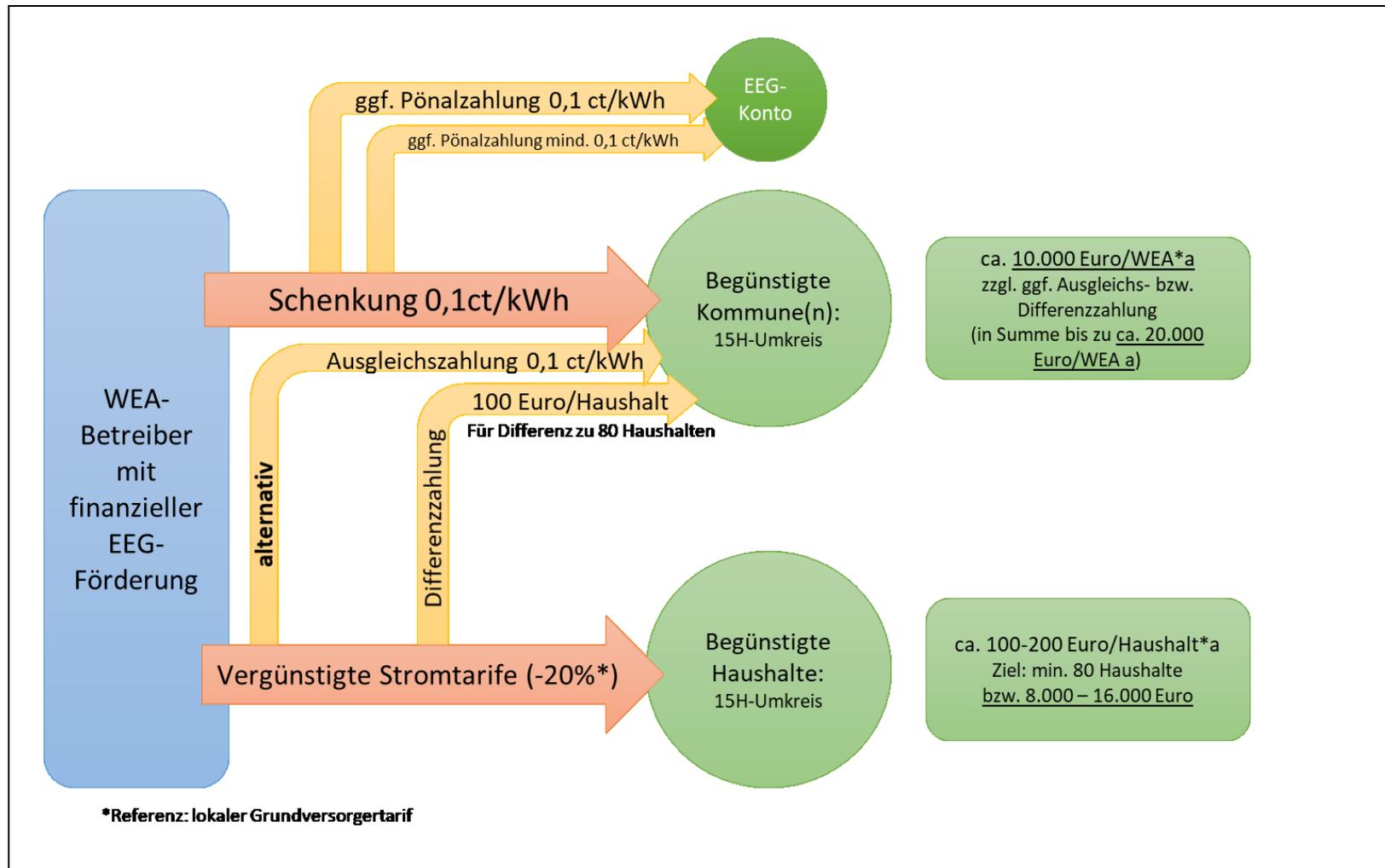


Abb. 7.1: Zahlungsflüsse in der empfohlenen Verknüpfung der Kommunal- und Bürgerbeteiligung

Quelle: eigene Darstellung

7.2 Empfehlung: Kommunalbeteiligung im EEG

Kurzüberblick: Mit dem EEG-integrierten Mechanismus zahlen WEA-Betreiber im Umkreis der 15-fachen Höhe der betreffenden WEA auf Grundlage eines Schenkungsvertrags einen jährlichen Betrag an die Standort- und ggf. auch Nachbarkommunen in Abhängigkeit von der über das EEG erlösten Strommenge. Die Kosten der Anlagenbetreiber können im Rahmen der EEG-Förderung grundsätzlich berücksichtigt werden. Damit wird eine kommunale Beteiligung in Höhe von ca. 10.000 Euro pro WEA und Jahr erreicht.

7.2.1 Freiwillige oder verpflichtende Ausgestaltung

Die Ausgestaltung des EEG-integrierten Mechanismus ist grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten denkbar, nämlich mit einer freiwilligen oder einer verpflichtenden Ausgestaltung (vgl. Kap. 5.3.1).

Bei der **freiwilligen Ausgestaltung** würde sich der anzulegende Wert für die EEG-Förderung um den nachweislich geleisteten Betrag erhöhen. Der gesetzliche Höchstwert für den anzulegenden Wert würde allerdings unverändert bleiben, d.h. der Anlagenbetreiber könnte maximal eine Förderung auf Basis des gesetzlich festgelegten Höchstwertes ausgezahlt bekommen.

Alternativ kann der Anlagenbetreiber aber auch durch eine Regelung im EEG zu einer **Zahlung** (bzw. einem Zahlungsangebot) **an die Kommune verpflichtet** werden. Bei Nicht-Einhaltung dieser Pflicht – also auch, wenn die Kommune die Zahlung ablehnt – würde eine Pönalzahlung in gleicher Höhe (oder als Anreiz ggf. sogar höher) anfallen, welche die EEG-Förderung reduziert. Damit würde die Pönale auf das EEG-Konto fließen und die EEG-Umlage automatisch reduzieren. Eine entsprechende Sanktionsregelung ließe sich etwa in § 52 EEG ergänzen, der bereits ein abgestuftes Sanktionssystem bei Verstößen gegen Pflichten aus dem EEG vorsieht. Auch in dieser Ausgestaltungsvariante bliebe der Höchstwert für den anzulegenden Wert unverändert. Zu beachten ist, dass eine Pönalzahlung, die durch eine Ablehnung der Zahlung durch die Kommune ausgelöst wird, der Kommune einen gewissen Verhandlungsspielraum gegenüber den WEA-Betreibern eröffnet. Ein ähnlicher Verhandlungsspielraum ergäbe sich allerdings für den WEA-Betreiber, wenn die Ablehnung der Zahlung durch die Kommune ohne Nachteil wäre.

Die beiden Ausgestaltungsvarianten könnten grundsätzlich mit identischen Parametern (erfasste Anlagen, begünstigte Kommunen, Höhe der Zahlung etc.) erfolgen und beiden Varianten liegt eine privatrechtliche Transaktion zwischen WEA-Betreibern und Kommune(n) in Form eines Schenkungsvertrags zugrunde. Neben dem Verbindlichkeitselement unterscheidet die beiden Varianten also der Ausgleichsmechanismus für die geleistete Zahlung über die EEG-Förderung: Im Rahmen der freiwilligen Ausgestaltung erfolgt der Ausgleich über eine Erhöhung des anzulegenden Werts bei Zahlungsnachweis (s. unter 2.1.1.2), bei einer Zahlungspflicht könnten die dadurch verursachten Mehrkosten im Rahmen des zulässigen Höchstpreises in die EEG-Gebote eingepreist werden.

Unterschiede ergeben sich allerdings in der Bewertung des **finanzverfassungsrechtlichen Risikos**. In der freiwilligen Ausgestaltungsvariante ist das verfassungsrechtliche Risiko durch das Freiwilligkeitselement zu vernachlässigen. Im Falle der Regelung einer Zahlungspflicht könnte dieses jedoch vergleichsweise etwas erhöht sein, weil womöglich Parallelen zur Regelung einer Sonderabgabe bestehen, die wiederum einem besonderen Zulässigkeitsregime unterliegt. Allerdings wer-

den diese Risiken im Ergebnis als insgesamt gering eingeschätzt. Denn auch bei einer verpflichtenden Zahlung im EEG würde keine öffentlich-rechtlich ausgestaltete Zahlungspflicht bestehen, die wie eine Steuer oder Abgabe staatlich durchsetzbar wäre und zu einer Aufkommenswirkung für die öffentliche Hand führt, sondern die Zahlungspflicht würde lediglich an die – fakultative – Inanspruchnahme der EEG-Förderung anknüpfen und dadurch die WEA-Betreiber nicht direkt verpflichten.

Für eine verpflichtende Ausgestaltung spricht die wohl bessere Vermittelbarkeit der Regelung einer Zahlungspflicht als akzeptanzsteigerndes Instrument gegenüber einer freiwilligen Zahlung. Außerdem könnte der volkswirtschaftliche Aufwand in der verpflichtenden Ausgestaltung vergleichsweise geringer ausfallen, weil die Anlagenbetreiber ihre Mehrkosten nicht zwingend in voller Höhe in ihre EEG-Gebote einpreisen müssen. Auch spricht für die verpflichtende Ausgestaltung, dass im Falle einer freiwilligen Zahlungsausgestaltung praktische Umsetzungsprobleme womöglich dadurch auftreten könnten, dass ähnlich wie in der Umsetzung der finanziellen Beteiligungsregelung in § 5 Abs. 4 StromNEV Anlagenbetreiber wegen der Sorge um strafrechtliche Risiken nur zögerlich von diesem Beteiligungsinstrument Gebrauch machen würden. Ein zu erstellender unverbindlicher Schenkungsmustervertrag dürfte diese Risiken allerdings deutlich verringern. Schließlich spricht aber für eine Pflichtenregelung, dass dabei über die bloße Anreizwirkung einer freiwilligen Ausgestaltung hinaus, den Anlagenbetreibern eine Zahlung verbindlich vorgegeben wird und damit regelmäßige Beteiligungszahlungen für die Kommunen wohl planbarer wären als bei freiwilligen Zahlungen. **Die GutachterInnen empfehlen daher die Umsetzung einer verpflichtenden Ausgestaltung.** Der erhöhten Planbarkeit in der Ausgestaltung als Zahlungspflicht könnte in der freiwilligen Ausgestaltung allenfalls wohl dadurch entsprochen werden, dass gesetzlich festgelegt wird, dass die im Rahmen dieser Ausgestaltungsvariante vereinbarten Schenkungsverträge für den gesamten Förderzeitraum von 20 Jahren abzuschließen sind.

7.2.2 Mittelverwendung für Pönalzahlung

Grundsätzlich würde die Pönale auf das EEG-Konto fließen und damit die EEG-Umlage automatisch reduzieren. Da das EEG-Konto privatrechtlich ausgestaltet ist, führt die Pönalzahlung zu keinen Einnahmen in staatliche Haushalte.

Es könnte aber auch vorgesehen werden, dass die Finanzmittel, die im Rahmen einer Pönalzahlung auf das EEG-Konto fließen, einer dritten Stelle – etwa einem entsprechenden Fonds zur Akzeptanzsteigerung bei WEA – zugewiesen und zur Akzeptanzsteigerung an betroffene Akteure (Bürger oder Kommunen) ausgeschüttet werden. Das würde dazu führen, dass unabhängig von einer Erfüllung der Zahlungspflicht die Anlagenbetreiber Zahlungen zur Akzeptanzsteigerung leisten würden. Bei der Zahlung an einen Fonds ist allerdings zu bedenken, dass damit zusätzlicher Transaktionsaufwand für die Schaffung und die Ausgestaltung des Fonds sowie zur Festlegung der Entscheidungsprozesse zur Mittelverwendung erforderlich wäre. Allenfalls eine sehr hohe Anzahl eingehender Pönalzahlungen könnte diesen Aufwand wohl rechtfertigen. Um finanzverfassungsrechtliche Risiken zu vermeiden, sollte die Pönalzahlung bei einer Fondslösung jedenfalls nicht der Kommune oder einer andere staatlichen Instanz zufließen.

7.2.3 Erfasste Windenergieanlagen

Sowohl in der freiwilligen als auch in der verpflichtenden Ausgestaltung würde die Regelung für alle EEG-geförderten WEA gelten, die ab Inkrafttreten der Regelung bezuschlagt worden sind (**Neuanlagen**). Alternativ könnten neue WEA erfasst werden, die ab Inkrafttreten der Regelung in Betrieb

gehen. Damit würde die Regelung schneller greifen, da Anlagen zu einem früheren Zeitpunkt erfasst werden. In diesem Fall wäre bei der Ausgestaltung als Zahlungspflicht eine Übergangsregelung notwendig für Anlagen, die schon einen Zuschlag haben, da die Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten durch die Zahlungspflicht im Gebot nicht mehr möglich wäre.

Die Einbeziehung von Anlagen außerhalb der Ausschreibungen (Pilotwindenergieanlagen bzw. allgemein solchen mit einer installierten Leistung von weniger als 750 kW) wäre in der freiwilligen Ausgestaltung unproblematisch möglich. Nach derzeitiger Einschätzung der GutachterInnen ist eine Zahlungsverpflichtung für WEA-Betreiber, die keine EEG-Förderung in Anspruch nehmen, wie bspw. bei Anlagen, die rein über Power-Purchase-Agreements (PPA) finanziert werden, mit mehreren Problemen behaftet. Zum einen greift der Anreiz durch die Pönale nicht, weil hier keine Vergütungszahlung gekürzt werden kann. Es bräuchte also eine anders ausgestaltete Strafzahlung, die durchgesetzt werden könnte und möglichst ans EEG-Konto fließt. Diese Einschätzungen müssen aber noch genauer geprüft werden.

7.2.4 Begünstigte Kommunen

Die GutachterInnen empfehlen als Zahlungsempfänger die Standortkommune und die Nachbarkommunen im Umkreis der **15-fachen Gesamthöhe** (Nabenhöhe plus Rotorradius) um die jeweilige WEA. Damit werden die bayrische 10H-Abstandsregelung und die Umkreisregelung des BürgembeteilG M-V mit einem 5km-Radius als Unter- und Obergrenzen eingehalten und der Sichtbarkeit und Raumwirksamkeit der Anlagen Rechnung getragen, indem der Umkreis bei größeren Anlagen entsprechend größer ausfällt. Die finanziellen Beteiligungsanteile der Kommunen bestimmen sich dabei nach den jeweiligen Flächenanteilen innerhalb der umkreisten Fläche und könnten in der Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz festgestellt werden. Die Berechnung der Flächenanteile sollte durch die genehmigende Behörde erfolgen, wobei der Verwaltungsaufwand als sehr gering eingeschätzt wird.

Alternativ könnte als Verteilungsschlüssel für die zu begünstigenden Kommunen die Anzahl der im 15H-Radius wohnhaften EinwohnerInnen der jeweiligen Kommunen herangezogen werden. Damit würde der tatsächlichen Belastung durch die WEA, die vor allem bei den AnwohnerInnen anfällt, Rechnung getragen. Dieses Vorgehen wäre allerdings mit einem ungleich höheren Aufwand zur Ermittlung der AnwohnerInnen verbunden.

Ebenso denkbar wäre die alleinige Begünstigung der Standortkommune oder eine Kombination der Verteilung der Zahlung nach dem Flächen- und dem AnwohnerInnen-Anteil der Kommunen.

7.2.5 Zeitliche Staffelung und Höhe der Zahlungen

Es sollten jährliche Zahlungen an die Kommunen über den gesamten EEG-Vergütungszeitraum vorgesehen werden. Die Höhe sollte sich nicht nach einem Festbetrag richten, sondern in Abhängigkeit zum Stromertrag der WEA (kWh) bemessen werden, um so eine Beteiligung an der Wertschöpfung von WEA bestmöglich zu gewährleisten. Durch das Einspeisemanagement (ab 01.01.2021 Redispatch gemäß §§ 13, 13a EnWG) abgeregelte Strommengen sollten dabei berücksichtigt werden, da sie finanziell kompensiert werden.

Nach Rücksprache mit BranchenvertreterInnen und Kommunen empfehlen die GutachterInnen für die Höhe einer jährlichen Zahlung, die einerseits dem zahlenden Anlagenbetreiber betriebswirt-

schaftlich regelmäßig zumutbar ist und andererseits in der/den zahlungsempfangende/n Kommune/n zu positiven Akzeptanzeffekten führen kann, einen Betrag von **ca. 10.000 - 30.000 Euro** pro WEA. Da die GutachterInnen die Kombination der kommunalen Beteiligung mit einem Bürgerbeteiligungsinstrument vorschlagen (s.u.), empfehlen sie für die Zahlungshöhe der kommunalen Beteiligung **0,1 Euro-Cent/kWh**, also ca. 10.000 Euro pro Anlage¹⁴, wobei zusätzlich Korrekturfaktoren für die standortabhängige EEG-Vergütung zum Ausgleich der Belastung verschiedener Standortgütern vorgesehen sind.¹⁵ Dadurch gleichen sich die Zahlungshöhen zwischen den Standortgütern an und erreichen alle den gleichen Anteil an den Umsatzerlösen. Allerdings werden schwächere Standorte dadurch gemessen an ihrer Eigenkapitalrendite höher belastet. In Phasen mit höherer Wettbewerbsintensität in den EEG-Ausschreibungen kann so eine geringfügige interregionale Ungleichbehandlung entstehen, welche bspw. schlechtere Anlagenstandorte in Süddeutschland benachteiligt.

7.2.6 Schenkungsvertrag über Zahlung

Der rechtliche Rahmen für die Zahlung selbst würde bei dem EEG-integrierten Beteiligungsinstrument durch den Abschluss eines Schenkungsvertrags geschaffen. Die begünstigten Kommunen können dabei sowohl in der verpflichtenden als auch in der freiwilligen Instrumentenvariante frei über den Vertragsschluss entscheiden. Für die Anlagenbetreiber gilt dies hingegen nur bei einer freiwilligen Zahlungsausgestaltung – ungeachtet der faktischen, aber sanktionsbewährten Möglichkeit der Nicht-Einhaltung der Zahlungspflicht.

Für den Inhalt der Schenkungsverträge über die Zahlung der Anlagenbetreiber an die Kommunen sollten gesetzliche Vorgaben gemacht werden. Zum einen müsste geregelt werden, dass die Zahlung des Anlagenbetreibers an die Kommune eine einseitige Leistung darstellt ohne jedweden Gegenleistungsanspruch an die Kommune, um strafrechtliche Risiken (§§ 331 ff. StGB, Bestechungsdelikte) zu vermeiden. Ein strafrechtliches Risiko besteht dann grundsätzlich nicht, wenn jedweder Bezug zwischen der Zahlung des Anlagenbetreibers an die Kommune einerseits und einer möglichen Diensthandlung oder Dienstaussübung eines Beamten andererseits ausgeschlossen werden kann. Daneben wäre als Zeitpunkt für den Beginn der Beteiligungszahlungen der Beginn der EEG-Förderzahlungen an den Anlagenbetreiber gesetzlich festzuschreiben und der Zeitpunkt des Vertragsabschlusses müsste gesetzlich vorbestimmt sein. Für die freiwillige Ausgestaltung (die grundsätzlich nicht empfohlen wird, s.o.) müsste zudem eine Vertragsdauer von 20 Jahren vorgeschrieben werden, um damit die Planbarkeit der Zahlungen über den EEG-Förderzeitraum hinweg zu gewährleisten.

Außerdem sollte eine ausdrückliche gesetzliche Ausnahmeregelung zu § 518 BGB, der Anordnung einer notariellen Beurkundungspflicht des Schenkungsversprechens, getroffen werden.

Schließlich könnte zusätzlich ein staatlicher Akteur, etwa die Bundesnetzagentur, mit der Erstellung eines unverbindlichen Mustervertrages mandatiert werden, um die Anlagenbetreiber und Kommunen in der rechtssicheren und strafrechtlich möglichst risikofreien Vertragsgestaltung zu unterstützen.

¹⁴ Dabei wird eine Anlagenleistung von ca. 3,2 MW und ca. 3.300 jährliche Vollaststunden für eine 100-prozentige Standortgüte unterstellt (Wallasch et al. 2018, S.49ff.).

¹⁵ Vgl. Abschnitt 4.4.3.

7.2.7 Zweckbindung und Transparenz

Da außerdem eine Zweckbindung zur akzeptanzsteigernden Verwendung der finanziellen Beteiligungsmittel zwar tendenziell sinnvoll wäre, aber wegen des Aufgabenübertragungsverbots (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) nicht durch den Bund den Kommunen vorgeschrieben werden könnte, sollte eine Pflicht zur Bekanntmachung des zwischen dem Anlagenbetreiber und der Kommune geschlossenen Schenkungsvertrags geregelt werden, um dadurch die finanzielle Beteiligung sichtbar zu machen und für mehr Transparenz zu sorgen sowie der kommunalen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur demokratischen Mitentscheidung und Kontrolle über die Verwendung der entsprechenden Mehreinnahmen zu eröffnen. Zudem würde dies strafrechtliche Risiken mit Blick auf §§ 331 ff. StGB wohl erheblich verringern.

7.2.8 Kontrollmechanismus

Die Netzbetreiber kontrollieren die Erfüllung der finanziellen Beteiligung. Zum Nachweis der finanziellen Beteiligung sind erstens die abgeschlossenen Schenkungsverträge zwischen Kommune/n und Anlagenbetreiber vorzulegen. Zweitens sollte der tatsächliche Zahlungsvollzug an die Kommune/n nachgewiesen werden. Die beiden Voraussetzungen müssten im Rahmen der EEG-Jahresendabrechnung zum 28.02. des Folgejahres erfüllt werden. Gesetzgeberisch könnte dies z.B. über eine Ergänzung des § 71 EEG umgesetzt werden.

7.2.9 Steuerliche Fragen und kommunaler Finanzausgleich

Eine **Schenkungssteuer** für die Zuwendungen der Anlagenbetreiber an die Kommunen fällt gem. § 13 Abs. 1 Nr. 15 ErbStG nicht an (siehe dazu Kap. 5.3.2.2).

Die Zahlungen des WEA-Betreibers an die Kommune sollten nicht ertragsmindernd wirken und damit nicht bei der Ermittlung der **Körperschaftsteuer/Gewerbesteuer** berücksichtigt werden. Um das Risiko einer Nicht-Berücksichtigung als Betriebsausgabe zu reduzieren, empfiehlt es sich aber wohl zu regeln, dass die Zahlungen als Betriebsausgaben i.S.d. EStG gelten. Der sicherste Weg wäre, dies über eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu normieren („Die Zahlungen an die Kommune i.S.d. § ... EEG gelten als Betriebsausgabe im Sinne des § 4 Abs. 4 des Einkommensteuergesetzes.“). Möglicherweise genügt aber auch ein klarstellender Hinweis in der Gesetzesbegründung (siehe dazu Kap. 5.3.2.2)

Die Einnahmen der Kommune(n) werden als privatrechtliche Transaktion nicht im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Sie können also unter der Maßgabe der Empfehlungen zur Zweckbindung und Transparenz (s. Abschnitt 7.2.7) in voller Höhe für akzeptanzförderliche Maßnahmen verwendet werden.

7.3 Empfehlung: Vergünstigte regionale Bürgerstromtarife

Kurzüberblick: WEA-Betreiber werden dazu verpflichtet, privaten Haushalten im Umkreis der 15-fachen Höhe der betreffenden WEA einen vergünstigten Stromtarif anzubieten. Die Vergünstigung muss 20 % unter dem lokalen Grundversorgertarif liegen. WEA-Betreiber haben die Wahl zwischen dem Angebot eines vergünstigten Stromtarifs oder einer zusätzlichen Ausgleichszahlung an die Kommune(n). Entscheiden sie sich für das Angebot eines vergünstigten Stromtarifs, müssen sie mindestens 80 Haushalte als Neukunden nachweisen. Eine Unterdeckung wird mit einer zusätzlichen Zahlung an die Kommune(n) ausgeglichen. Damit wird eine Bürgerbeteiligung in Höhe von ca. 100 bis 200 Euro pro Haushalt und Jahr erreicht.

Im ganzen Bundesgebiet existieren Beispiele für Stromtarife, die im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von WEA angeboten werden und als finanzielle Beteiligungsinstrumente verstanden werden können, wie bspw. von der Stadtwerke Loitz GmbH (2020). Durch die lokale Begrenzung wird ein Bezug zu den EE-Anlagen vor Ort hergestellt.

§ 10 Absatz 1 des Gesetzes über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (BüGembeteilG M-V) sieht ebenfalls einen „vergünstigten lokalen Stromtarif“ vor, der als alternative Möglichkeit wirtschaftlicher Teilhabe statt einer Eigentumsbeteiligung an der Projektgesellschaft gilt. Dabei gilt auch wie bei der Alternative der Eigentumsbeteiligung eine Offerte des Stromtarifs an die Kaufberechtigten nach § 5 des Gesetzes als ausreichend. Diese Beteiligungsvariante wird bereits mehrfach angewandt (Amt Treptower Tollenewinkel 2017; Stadtwerke Loitz GmbH 2020).

Die Höhe der realisierbaren finanziellen Beteiligung mit Hilfe vergünstigter Bürgerstromtarife bemisst sich in Relation zu einer zu definierenden Referenz. Orientiert man sich an dem durchschnittlichen Strompreis privater Haushalte in Höhe von 30,43 Euro-Cent/kWh (BMW i 2019), so bieten die in den Praxisbeispielen angebotenen Stromtarife Vergünstigungen in Höhe von 10 bis 20 % der Strombezugskosten eines durchschnittlichen Haushaltes bzw. ca. 100 bis 200 Euro pro Jahr und Haushalt (bei einem Stromverbrauch von ca. 3.500 kWh pro Jahr).

Diese Beteiligungsvariante findet laut einiger Umfragen auch großen Anklang bei den BürgerInnen (vgl. Fachagentur Windenergie an Land (2018) und (2019)).

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Eckpunkte für die Einführung bundesweit verpflichtender Angebote für vergünstigte regionale Bürgerstromtarife durch WEA-Betreiber vorgeschlagen.

Dieser Ausgestaltungsvorschlag zielt auf eine möglichst einfache Regelung ab, indem die konkrete Umsetzung eines vergünstigten Stromtarifangebotes den WEA-Betreibern überlassen wird. Damit wird den WEA-Betreibern genügend Spielraum gelassen, um umsetzbare Lösungen zu finden. Zugleich werden mit einigen wenigen Detailregelungen wichtige Rahmenbedingungen vorgegeben, um die Zielsetzungen der Bürgerbeteiligung zu unterstützen. Dazu gehören die Festlegung der ZahlungsadressatInnen und eine Referenz zur Bemessung der Vergünstigung. Zudem wird eine Ausweichmöglichkeit auf eine zusätzliche Zahlung an die Kommune(n) vorgeschlagen, von der etwa Gebrauch gemacht werden könnte, soweit die Einführung vergünstigter Bürgerstromtarife mit einem unzumutbar hohen Aufwand bzw. überdurchschnittlich hohen Kosten verbunden ist.

Die Verpflichtung zum Angebot vergünstigter Bürgerstromtarife kann im EEG geregelt werden, indem die Vergütungszahlungen vom Nachweis der Pflichterfüllung abhängig gemacht werden. Die Regelung im EEG bietet sich insbesondere auch an, um die Verknüpfung mit dem kommunalen Beteiligungsinstrument herzustellen (vgl. Abschnitt 7.3.6).

7.3.1 Erfasste Windenergieanlagen

Betreiber von Onshore-WEA, die ab Inkrafttreten der Regelung als EEG-Anlagen in Betrieb genommen werden, werden verpflichtet, AnwohnerInnen am Anlagenstandort einen vergünstigten Stromtarif anzubieten. Es ist eine Übergangsregelung notwendig für Anlagen, die schon einen Zuschlag im Rahmen der EEG-Ausschreibungen erhalten haben, da die Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten im bereits abgegebenen Gebot nicht mehr möglich wäre. Ausgenommen werden könnten Anlagen außerhalb des Ausschreibungssegments (Pilotwindenergieanlagen sowie Anlagen mit einer installierten Leistung von weniger als 750 kW).

7.3.2 Anbieter der vergünstigten Stromtarife

Das Angebot eines vergünstigten Stromtarifes muss grundsätzlich durch den Betreiber von WEA gemacht werden. Allerdings können sich die Betreiber zur Umsetzung Dritter bedienen, indem sie insbesondere Kooperationen mit Energieversorgungsunternehmen eingehen. Sie müssen dann nachweisen, dass und in welcher Höhe sie finanziell zur Vergünstigung des Stromtarifangebotes beitragen.

7.3.3 Begünstigte Personen und Zeitpunkt der Offerte

Das Angebot eines vergünstigten Stromtarifs sollte an private Haushalte im Umkreis der jeweiligen WEA gemacht werden. Private Haushalte sind Haushalte, in denen natürliche Personen leben, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Offerte seit mindestens drei Monaten mit ihrer Wohnung in einer Entfernung von nicht mehr als der 15-fachen Höhe der betreffenden WEA vom Standort dieser Anlage gemeldet sind.

Die Entfernung zwischen Wohnorten und dem Anlagenstandort bemisst sich zwischen der Grundstücksgrenze der privaten Haushalte und dem Standort der WEA. Im Falle eines Anlagenparks ist die Errichtungsstelle oder der Standort der nächstgelegenen WEA des Vorhabens für die Bestimmung der Entfernung maßgeblich. Der Aufwand zur Überprüfung der Anspruchsberechtigung ist hier gegenüber der oben beschriebenen kommunalen Zahlung ungleich höher, da eine potenziell hohe Anzahl privater Haushalte anspruchsberechtigt sein kann.

Das Angebot eines vergünstigten Stromtarifs soll spätestens zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage erfolgen. Das Angebot soll alle 12 Monate wiederholt aktiv erfolgen und parallel ständig in frei verfügbaren Preiskatalogen des Anbieters (bspw. im Internetauftritt) auffindbar sein.

7.3.4 Umfang der Vergünstigung

Für die Bemessung der Vergünstigung kann der jeweilige lokale Grundversorgertarif für private Haushalte als Referenz herangezogen werden. Damit wird sichergestellt, dass die lokalen Rahmenbedingungen für die Tarifgestaltung, wie bspw. die Netznutzungsentgelte, die auch im vergünstigten Tarif berücksichtigt werden müssen, als Maßstab herangezogen werden.¹⁶

Als Umfang für die Vergünstigung empfehlen die GutachterInnen eine Unterschreitung dieses Referenztarifs um 20 %. Damit wird ein ausreichender Anreiz für die privaten Haushalte zum Tarifwechsel sichergestellt (vgl. Kap. 5.4.2.1). Dabei sollte die Vergünstigung nicht nur für den Arbeitspreis, sondern für die Gesamtkosten inklusive jährlichem Grundpreis bemessen werden. Weiterhin sollte ein Stichtag für die Festlegung des Referenztarifs benannt werden, um unterjährige Schwankungen der Kosten des vergünstigten Stromtarifs zu vermeiden.

Je nachdem, wie hoch die Strombezugskosten der anspruchsberechtigten Haushalte in ihrem bisherigen Stromtarif ausfallen, könnten damit jährlich ca. 100 bis 200 Euro an eingesparten Strombezugskosten für einen durchschnittlichen Haushalt mit einem Stromverbrauch von ca. 3.500 kWh pro Jahr erreicht werden. Damit werden die durchschnittlichen Kosteneinsparpotenziale eines einfachen Tarifwechsels überschritten. Ob die anspruchsberechtigten Haushalte den vergünstigten Tarif dann auch in Anspruch nehmen, hängt von vielen weiteren Faktoren, wie der grundlegenden Einstellung zu den lokalen WEA, der Preissensitivität und der Wahrnehmung des Tarifangebotes ab.

7.3.5 Nachweispflicht und Differenzzahlung

Zunächst ist zu klären, ob bereits das Angebot eines vergünstigten Stromtarifs an anspruchsberechtigte Haushalte ausreicht, um der Pflicht für eine Bürgerbeteiligung nachzukommen.

Für eine reine Angebotspflicht spricht, dass so die Veröffentlichung des Tarifangebotes in einem lokalen und kostenlos verfügbaren Medium, wie bspw. dem kommunalen Amtsblatt als ausreichend festgelegt werden kann, um der Angebotspflicht nachzukommen. Damit wird vermieden, dass dem WEA-Betreiber ein unangemessener Aufwand zur Identifikation und zur Kontaktaufnahme mit allen anspruchsberechtigten Haushalten auferlegt wird. Auch die Aufrechterhaltung des Angebotes über die Lebensdauer der WEA hinweg kann so sichergestellt werden. Weiterhin kann damit ein möglichst geringer Aufwand für die Prüfung der Angebotspflicht durch die Genehmigungsbehörde eingehalten werden.

Gegen eine reine Angebotspflicht spricht, dass damit keine Akzeptanzwirkung sichergestellt werden kann. Das bloße Angebot eines vergünstigten Stromtarifs an anspruchsberechtigte Haushalte gewährleistet noch keine Beteiligungswirkung, da möglicherweise keine oder nur wenige BürgerInnen den Tarif auch tatsächlich annehmen. Dieser Effekt tritt auch dann ein, wenn BürgerInnen von WEA verschiedener Betreiber betroffen und demnach bei mehreren Betreibern anspruchsberechtigt sind, wodurch im Ergebnis allein der Anlagenbetreiber, der Vertragspartner wird, schlechter gestellt wird.

¹⁶ Eine ähnliche Regelung findet sich zur Bemessung des Höchstpreises für Mieterstromtarife in § 42a Abs. 4 EnWG.

Die GutachterInnen schätzen dieses Argument als gewichtiger ein und empfehlen daher, dem WEA-Betreiber eine Nachweispflicht für die Anzahl der Haushalte, die das Tarifangebot angenommen haben, aufzuerlegen. So ließe sich eine Zielmarke von bspw. 80 Haushalten festlegen, die erreicht werden muss, um die Pflicht zur Bürgerbeteiligung zu erfüllen. Gemessen an den erzielbaren Vergünstigungen der Strombezugskosten für die Haushalte (s.o.) ließen sich so 8.000 bis 16.000 Euro als gesamte Beteiligungshöhe für betroffene BürgerInnen gemessen am Grundversorgertarif erreichen. Je nach Höhe des durchschnittlichen Arbeitspreises des WEA-Betreibers bzw. des kooperierenden EVU liegen auch die Kosten für die Finanzierung der Strompreisvergünstigung in dieser Höhe, tendenziell aber im unteren Bereich, da davon ausgegangen werden kann, dass der als Referenz herangezogene Grundversorgertarif bereits von den EVU unterschritten wird.

Um die oben genannte gesamte Beteiligungshöhe für betroffene BürgerInnen in jedem Fall zu erreichen, müssen die WEA-Betreiber bei einer Unterdeckung der Zielmarke für jeden nicht als Neukunden erreichten Haushalt 100 Euro an die Standortkommune zahlen. Werden bspw. nur 50 Haushalte als Neukunden erreicht, so fließen für die Unterdeckung von 30 Haushalten, zusätzlich zur oben bereits beschriebenen Zahlung durch den EEG-integrierten Mechanismus, 3.000 Euro als Differenzzahlung an die Kommune(n).

7.3.6 Kombination von Bürger- und Kommunalbeteiligung: Wahlmöglichkeit und Ausgleichszahlung

Es ist außerdem zu erwarten, dass der Aufwand zur Ausgestaltung und zur Finanzierung eines vergünstigten Tarifangebotes für einige WEA-Betreiber als zu hoch eingeschätzt wird und ihnen damit betriebswirtschaftliche Risiken entstehen. Grundsätzlich ist dafür eine Härtefallregelung denkbar, die bei Nachweis einer unzumutbaren Belastung eine Befreiung von der Angebotspflicht vorsieht.

Allerdings bietet die Kombination mit der oben beschriebenen Kommunalzahlung des EEG-integrierten Mechanismus die Möglichkeit, statt einer Befreiung von der Angebotspflicht eine Ausweichmöglichkeit anzubieten. WEA-Betreibern könnte so die Wahl gelassen werden, einen vergünstigten Stromtarif anzubieten oder stattdessen eine zusätzliche Zahlung an die Kommune zu leisten. Diese zusätzliche Zahlung sollte, wie bereits die grundlegende Zahlung an die Kommune(n), mit 0,1 Euro-Cent pro kWh produzierter Strommenge bemessen werden. Zusammen mit der grundlegenden Zahlung an die Kommune(n) ergibt sich so eine Gesamtzahlung in Höhe von 0,2 Euro-Cent/kWh und ca. 20.000 Euro pro WEA und Jahr. Die genaue Höhe ist dabei wiederum abhängig von der jeweiligen Standortgüte und den in Abschnitt 7.2.5 empfohlenen Korrekturfaktoren für die Zahlungsbemessung.

Da sich durch die zusätzliche Zahlung an Kommunen Kosten in Höhe von ca. 10.000 Euro ergeben, sind die tatsächlichen Finanzierungskosten des vergünstigten Stromtarifs für die WEA-Betreiber relevant für den Vergleich mit der kommunalen Ausgleichszahlung. Die Finanzierungskosten bemessen sich als Differenz zwischen dem anzubietenden vergünstigten Tarifniveau und der Preisstruktur des kooperierenden EVU, welches den vergünstigten Tarif anbietet. Werden bspw. 80 Haushalte mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh als Neukunden gewonnen, so betragen die Finanzierungskosten maximal 10.000 Euro, wenn die Preisstruktur des anbietenden EVU höchstens um ca. 3,6 Euro-Cent über dem anzubietenden vergünstigten Tarifniveau liegt. Nicht berücksichtigt sind hierbei Transaktionskosten zur Anbahnung und Umsetzung der Kooperation zwischen WEA-Betreiber und EVU und zur Prüfung der Anspruchsberechtigung der nachfragenden Haushalte, sofern das EVU diese nicht übernimmt und mit einpreist. Mit der Festlegung der Höhe der

Vergünstigung und der Zielmarke der als Neukunden zu erreichenden Haushalte kann also gesteuert werden, ob die vergünstigten Stromtarife für WEA-Betreiber vorteilhaft sind, um so eine angemessene Bürgerbeteiligung sicherzustellen.

Die Wahl zwischen vergünstigtem Tarifangebot und Ausgleichszahlung an die Kommune(n) kann der WEA-Betreiber alle zwei Jahre treffen und so laufend zwischen Bürger- und Kommunalbeteiligung abwägen.

7.4 Weitere Akzeptanzfaktoren und höhere Wertschöpfung vor Ort adressieren

Finanzielle Beteiligungen von Kommunen und BürgerInnen über **direkte Beteiligungszahlungen oder vergünstigte Bürgerstromtarife**, wie sie oben erarbeitet, bewertet und empfohlen werden, stellen aus Sicht der GutachterInnen notwendige, aber nicht die alleinigen Maßnahmen dar, um sowohl die Akzeptanz insgesamt als auch die (eng damit verknüpfte) Wertschöpfung vor Ort zu erhöhen. Sie sind ein sehr wichtiger Anreiz für Kommunen, sich überhaupt proaktiv mit dem Thema auseinanderzusetzen, sich in planerische oder Bürgerbeteiligungsprozesse zu begeben oder sogar die eigene aktive Entwicklung solcher Vorhaben mit kommunalen Akteuren zur Erschließung der maximalen Wertschöpfung voranzutreiben.

Zahlungen der WEA-Betreiber an Kommunen oder BürgerInnen stellen indirekte Wertschöpfungsbeteiligungen dar, die allerdings direkt und vor allem hinsichtlich der Beteiligungshöhe zielsicher ausgestaltet werden können. Dagegen können freiwillig ausgestaltete Ansätze zur **Beteiligung am Anlageneigentum** oder zur Förderung der **Besetzung verschiedener Wertschöpfungsschritte entlang der EE-Wertschöpfungsketten durch regionale Unternehmen und Akteure** zu einer direkten unmittelbaren Beteiligung führen, die zugleich zu einer Identifikation mit den EE-Anlagen und mit den Klimaschutzzielen der Energiewende beitragen kann. Die damit verbundene Einbindung lokaler Akteure in die konkreten Prozesse zur Planung der EE-Anlagen und zur Gestaltung ihrer Region kann somit auch die Akzeptanz für WEA stärken. Wie die Verfassungsklagen gegen das BüGembeteilG M-V und die weitgehend wieder gestrichenen Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften im EEG zeigen, wird eine Eigentumsbeteiligung zwar als zielführend angesehen, ist aber komplex in der Ausgestaltung und auch mit rechtlichen Risiken behaftet.

Weiterhin ist der im Vergleich zur ambitionierten Zielsetzung der Bundesregierung und der Landes- und Gemeindeebenen aufgrund der geringen Genehmigungszahlen und Klagen gegen WEA stockende Ausbau der Windenergie an Land nicht allein durch eine mangelnde finanzielle Beteiligung regionaler Akteure begründet. Abb. 7.2: Akzeptanzfaktoren und Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Energiewendeziele zeigt auf, dass neben den hier diskutierten finanziellen Beteiligungsinstrumenten weitere Aspekte berücksichtigt werden müssen¹⁷ wie z.B. der **Kompetenzaufbau für Kommunen** zur erfolgreichen Gestaltung der Energiewende in der Region. Das umfasst

¹⁷ Die Darstellung ist nicht abschließend, sondern soll einen Überblick über bereits untersuchte Problemfelder und Lösungsansätze bieten.

die Erstellung und Umsetzung von Energie- und Klimaschutzkonzepten, aber auch diejenigen kommunalen planerischen Verwaltungstätigkeiten, die den EE-Zubau ermöglichen.¹⁸

Ein weiterer Erfolgsfaktor sind **transparente Planungs- und Beteiligungsprozesse**, die den BürgerInnen die Zielsetzungen, die Prozesse und die Auswirkungen offen darlegen und eine Beteiligung erst ermöglichen.¹⁹ Weiterhin brauchen Kommunen Informations- und Beratungsangebote, um effiziente und umsetzbare Instrumente erst in den Blick zu nehmen und von den Erfahrungen anderer, erfolgreicher Kommunen zu lernen. Es bietet sich bspw. eine zentrale Beratungsstelle an, wie sie mit der Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) bereits im erfolgreich im Bundesland Thüringen zur Begleitung der Energiewende und vor allem des Ausbaus von WEA besteht. Beratungsstellen auf Landesebene können zusätzlich Informationen zu spezifischen Länderregelungen liefern und auf besondere Rahmenbedingungen eingehen. Von der ThEGA wurde ebenfalls erfolgreich ein Label *Faire Windenergie* eingeführt, mit welchem WEA-Betreiber ihre Bemühungen um die Berücksichtigung verschiedenster Belange der AnwohnerInnen und der Kommunen ihrer Anlagenstandorte nachweisen können. Ein ähnliches bundesweites Label könnte dazu beitragen, die hier und in der Literatur als auch in der öffentlichen Debatte diskutierten Lösungsvorschläge zur akzeptanzförderlichen Ausgestaltung der Energiewende umzusetzen und für die lokalen Akteure sichtbar zu machen.

Die Einrichtung einer solchen Stelle sowie weitere der oben diskutierten Unterstützungsinstrumente wurden von der Bundeskanzlerin und den RegierungschefInnen der Länder am 17.06.2020 auch bereits als Maßnahme beschlossen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2020).

¹⁸ Hier bietet die Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative seit mehreren Jahren zielführende und erfolgreiche Ansätze, bietet aber über eine projektbezogene Förderung hinaus keine Möglichkeiten für eine Verstärkung der Förderung kommunaler Klimaschutzanstrengungen.

¹⁹ In Hübner et al. (2019a) werden neben den regionalwirtschaftlichen Vorteilen, Transparenz und Vertrauen in die beteiligten Akteure als wichtigste Akzeptanzfaktoren identifiziert.

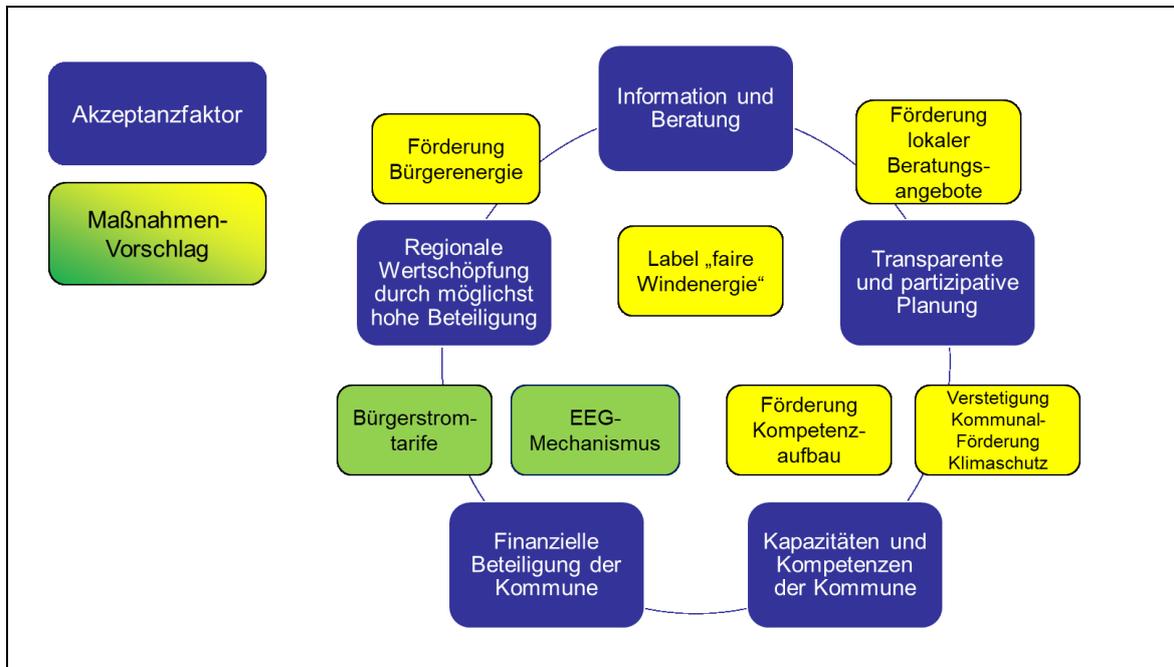


Abb. 7.2: Akzeptanzfaktoren und Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Energieziele

Quelle: eigene Darstellung des IÖW.

Für die direkte Wertschöpfungsbeteiligung haben sich in der Vergangenheit **Bürgerenergieprojekte** bewährt und sind noch immer ein wichtiger Baustein für den dezentralen Zubau der EE-Anlagen. So wurden im Jahr 2016 42 % der installierten EE-Leistung zur Stromerzeugung von Privatpersonen oder lokal ansässigen Landwirten betrieben (Agentur für erneuerbare Energien e.V. 2018). Gegenüber institutionellen Investoren haben derartige, im Regelfall singuläre Projekte im Wettbewerb (EEG-Ausschreibungen) größere Schwierigkeiten, trotz einiger Erleichterungen im EEG. Bürgerenergie stellt im Idealfall einer echten und möglichst breiten Beteiligung ein zentrales Instrument zur Verfolgung des EEG-Ziels der Erhaltung der Akteursvielfalt in der Energiewende dar und kann damit maßgeblich zur Stärkung der Akzeptanz des EE-Ausbaus beitragen (vgl. hierzu bspw. Karl und Tenk (2019), Ohlhorst (2018) und Nestle (2015)). Die gezielte Wiederbelebung von echter Bürgerenergie kann somit die Wertschöpfung vor Ort und die Akzeptanz erhöhen und damit einen zentralen Beitrag zum weiteren Ausbau der Onshore-Windenergie leisten.

Zusammengefasst weisen die GutachterInnen darauf hin, dass die vorgestellten Instrumente zur finanziellen Beteiligung von Kommunen und BürgerInnen an EE-Anlagen und an WEA im speziellen geeignet sind, um die Akzeptanz für diese Anlagen in der lokalen Bevölkerung zu erhöhen. Die größtmögliche Akzeptanzwirkung wird allerdings nur in Kombination mit Beteiligungsmöglichkeiten an Planungs- Entscheidungsprozessen erreicht (vgl. Schöpfer 2020; Hoen et al. 2019; Lienhoop 2018; Cherry et al. 2016).

8. Literaturverzeichnis

- 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW (2013): Gemeinsame Stellungnahme der deutschen Übertragungsnetzbetreiber zu Ausgleichszahlungen an Städte oder Gemeinden. 5. Juni. https://www.tennet.eu/fileadmin/user_upload/Company/Publications/Position_Papers/German/130605_%C3%9CNB_Position_Ausgleichszahlungen.pdf (Zugriff: 25. Juli 2019).
- AEE e.V. [Agentur für Erneuerbare Energien e.V.] (2018): Klares Bekenntnis der deutschen Bevölkerung zu Erneuerbaren Energien. Website: <https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/klares-bekenntnis-der-deutschen-bevoelkerung-zu-erneuerbaren-energien> (Zugriff: 28. Juni 2019).
- Agentur für erneuerbare Energien e.V. (2018): Bürgerenergie bleibt Schlüssel für erfolgreiche Energiewende. Website: <https://www.unendlich-viel-energie.de/buergerenergie-bleibt-schluessel-fuer-erfolgreiche-energiewende> (Zugriff: 29. Januar 2020).
- Agora Energiewende (2018): Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? - Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Akzeptanz_Windenergie/Agora_Akzeptanz_Onshore_Windenergie_WEB.pdf (Zugriff: 14. Mai 2018).
- Amt Treptower Tollensewinkel (2017): Amtskurier. *Amtliches Mitteilungsblatt des Amtes Treptower Tollensewinkel für die Stadt Altentreptow und die Gemeinden* Jahrgang 13, Nr. Nummer 09. https://www.altentreptow.de/media/custom/2973_945_1.PDF?1524665991 (Zugriff: 4. März 2019).
- BauGB (2017): *Baugesetzbuch*.
- Beschluss des BVerfG v. 06.05.2014 - 2 BvR 1139/12 *Beschluss*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/05/rs20140506_2bvr113912.html.
- Beschluss des BVerfG v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 *Beschluss*.
- Beschluss des BVerfG v. 08.04.1987, 2 BvR 909, 934, 935, 936, 938, 941, 942, 947/82, 64/83 und 142/84 *Beschluss*. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv075108.html>.
- Beschluss des BVerfG v. 9.1.1996, 2 BvL 12/95 *Beschluss*.
- Beschluss des BVerfG v. 11.02.1992, 1 BvR 1531/90 *Beschluss*. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085248.html>.
- Beschluss des BVerfG v. 16.09.2009 - 2 BvR 852/07 *Beschluss*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/09/rs20090916_2bvr085207.html.
- Beschluss des BVerfG v. 17.10.1990, 1 BvR 283/85 *Beschluss*. <https://research.wolterskluwer-online.de/document/72e2bc46-a6d1-4e4d-bc3e-0d5c41e0e3ea>.
- Beschluss des BVerfG v. 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99 *Beschluss*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/05/rs20040518_2bvr237499.html.
- Beschluss des BVerfG v. 19.03.1975, 1 BvL 20, 21, 22, 23, 24/73 *Beschluss*. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv039210.html>.
- Beschluss des BVerfG v. 20.09.2016, 1 BvR 1299/15 *Beschluss*.
- Beschluss des BVerfG v. 24.09.1965, 1 BvR 228/65 *Beschluss*. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv019119.html>.
- BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2019): Durchschnittlicher Strompreis für einen Haushalt. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. Website: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Energie/durchschnittlicher-strompreis-fuer-einen-haushalt.html> (Zugriff: 1. März 2019).
- BMWi [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2020): Finanzielle Beteiligung von Kommunen und Bürgern am Betrieb von Windenergieanlagen - Eckpunktepapier des BMWi. https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eckpunktepapier-finanzielle-beteiligung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 7. Juli 2020).
- BüGembeteilG M-V (2016): *Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern*. <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlir-WindPB%C3%BCGemBGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>.
- Bundesfraktionen der CDU/CSU und der SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land - Koalitionsvertrag, Berlin, 7. Februar 2018. https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (Zugriff: 20. Februar 2018).

- Bundesnetzagentur (2019): Monitoringbericht 2018. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/Monitoringbericht_Energie2018.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Zugriff: 4. März 2019).
- Bundesrat (2016): *Drucksache 515/16 „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes“*. [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/515-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/515-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5).
- Bundesrat (2019): Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. Website: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/DE/19wp/608-19.html> (Zugriff: 23. Januar 2020).
- Bundesregierung (2019a): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/G-Umsetzung-Klimaschutzprogramm-Steuerrecht/2-Regierungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 16. Oktober 2019).
- Bundesregierung (2019b): *BT Drucksache 19/13453 „Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts“*. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/134/1913453.pdf>.
- Bundesregierung (2020): *Entwurf der Bundesregierung zur Verordnung zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Verordnung*. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/verordnung-zur-aenderung-der-erneuerbare-energien-verordnung-vo-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (2019): BDEW-Strompreisanalyse Januar 2019. https://www.bdew.de/media/documents/190115_BDEW-Strompreisanalyse_Januar-2019.pdf (Zugriff: 28. Mai 2019).
- Bundesverband Windenergie (BWE) (2019): Stärkere Beteiligung der Standortkommunen und der Bürger: Vorschlag einer gesetzlichen Regelung im EEG 2017 zur Stärkung der regionalen wirtschaftlichen Effekte von WEA (RegWirG). https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/04-politische-arbeit/01-eeg/20190130_-_RegWirG_final.pdf (Zugriff: 22. Mai 2019).
- Bürgerenergie Kreis Düren eG (2019): Regionalstrom. *Bürgerenergie Kreis Düren eG*. Website: <http://www.buergerenergie-dueren.de/regionalstrom/> (Zugriff: 1. März 2019).
- Burmann, Helmut (2018): Windkraft-Stiftung startet in Samtgemeinde Holtriem mit 85.000 Euro. *Anzeiger für Harlingerland*. <https://harlinger.de/nachrichten/artikel/windkraft-stiftung-startet-in-samtgemeinde-holtriem-mit-85-000-euro>.
- Cherry, Todd L., Jorge H. Garcia, Steffen Kallbekken und Asbjørn Torvanger (2016): Willingness to accept local wind energy development: Does the compensation mechanism matter? *Energy Policy* 99: 165–173.
- Der Tagesspiegel (2020): Geld alleine wird das Problem nicht lösen (5. Januar). <https://www.tagesspiegel.de/politik/akzeptanz-fuer-windenergie-geld-alleine-wird-das-problem-nicht-loesen/25388646.html>.
- Deutscher Bundestag (2016): *Drucksache 18/8860 „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2016)“*. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/088/1808860.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2019): Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. https://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/auschuesse-termeine/va/ergebnis/19wp/20191218-ergebnis.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 23. Januar 2020).
- Devine-Wright, Patrick (2005): Beyond NIMBYism: Towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind Energy* 8, Nr. 2: 125–139.
- eG Wittmund (2019): Regenerative Energien. *eG Wittmund*. Website: <https://www.eg-wittmund.de/unternehmen/regenerative-energien.html> (Zugriff: 1. März 2019).
- Ellis, Geraint und Gianluca Ferraro (2016): *The social acceptance of wind energy*. EUR 28182 EN.
- EnBW ODR AG (2019): ODR RegioDirekt. *EnBW ODR*. Website: https://www.odr.de/landing_page_regiodirekt.html (Zugriff: 1. März 2019).
- energiequelle GmbH (2019): Windstrom aus der Osterstader Marsch für die “Energiewende Osterholz 2030”. *energiequelle - Energie mit Zukunft*. Website: <https://www.energiequelle.de/aktuelles/page/8/> (Zugriff: 1. März 2019).
- ENERTRAG AG (2018): Zur Teilnahme am ENERTRAG Windkraftbonusprogramm berechnete Ortschaften. <https://www.enertrag.com/fileadmin/Downloads/Public/Verschiedenes/enertrag-windkraftbonus-ortsliste.pdf> (Zugriff: 4. März 2019).

- Ermisch, Margarita, Ina Hildebrandt, Marta Kaiser, Jonathan Packroff, Philine Wedell und Christoph Zipf (2018): Gemeinsam gewinnen - Windenergie vor Ort. Hg. v. BWE (Bundesverband Windenergie e.V.). https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/01-mensch-und-umwelt/01-windkraft-vor-ort/20180614_gemeinsam_gewinnen_windenergie_vor_ort_web.pdf (Zugriff: 15. Oktober 2018).
- Europäische Kommission (Aide d'État SA.46259 (2016/N), C (2018), 1092) (2016): Aide d'État SA.46259 (2016/N), C (2018), 1092. 19. Dezember. http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_46259 (Zugriff: 24. Juli 2019).
- Europäische Kommission (C (2016) 8789 final) (2016): C (2016) 8789 final. 20. Dezember.
- Europäische Kommission (C (2017) 8482 final) (2017): C (2017) 8482 final. 19. Dezember.
- Europäische Kommission (C (2018) 5019 final) (2018): C (2018) 5019 final. 1. August.
- Europäische Kommission (Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020) (2014): Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020. 28. Juni. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29> (Zugriff: 24. Juli 2019).
- Fachagentur Windenergie an Land (2015a): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2015. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/FA_Wind_Umfrageergebnisse_Herbst2015.pdf (Zugriff: 27. Februar 2019).
- Fachagentur Windenergie an Land (2015b): Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Akzeptanz/FA-Wind_Abstand-Akzeptanz_Broschuere_2015.pdf (Zugriff: 23. Juli 2019).
- Fachagentur Windenergie an Land (2016): Kompensation von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Windenergieanlagen. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Hintergrundpapier_Kompensation_Eingriffe_Landschaftsbild_durch_WEA_06-2016.pdf (Zugriff: 23. Juli 2019).
- Fachagentur Windenergie an Land (2017): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2017. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_Herbst_2017.pdf (Zugriff: 8. Juli 2019).
- 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).
- Fahrenkrug, Katrin, Dr. Michael Melzer und Teike Scheepmaker (2016): Praxisbericht Energiekonflikte - Wie viel Konflikt muss die Energiewende ertragen? Ein Praxisbericht aus den Fallstudienregionen des FONA-Vorhabens. Praxisbericht. Raum & Energie - Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH. http://www.raum-energie.de/fileadmin/raumundenergie-v3/content/projekte/Energie_und_Klima/Energiekonflikte/Broschuere_Praxisbericht_web.pdf (Zugriff: 26. April 2017).
- Falkenberg, Doris, Thomas Weiß und Geord Nehls (2014): Vorbereitung und Begleitung der Erstellung des Erfahrungsberichts 20114 gemäß § 65 EEG Vorhaben Ile Stromerzeugung aus Windenergie. Hamburg.
- Franke, Ralf (2016): Sponsorengelder sollen nachhaltig wirken. *Volksstimme*. <https://www.volksstimme.de/lokal/osterburg/windenergie-park-sponsorengelder-sollen-nachhaltig-wirken>.
- Frey, Bruno S. und Felix Oberholzer-Gee (1997): The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *The American Economic Review* 87, Nr. 4: 746–755.
- Frondel, Manuel und Stephan Sommer (2018): Der Preis der Energiewende: Anstieg der Kostenbelastung einkommensschwacher Haushalte. *RWI Materialien* Heft 128. https://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/rwi-materialien_128.pdf (Zugriff: 28. Juni 2019).
- Gemeinde Ihlow (2017): Windkraft Ihlow Stiftung nimmt Arbeit auf. *Aktuelles*. <https://www.ihlow.de/aktuelles/windkraft-ihlow-stiftung-nimmt-arbeit-auf/> (Zugriff: 20. Juni 2019).
- Green City AG (2019): Energiewende dank Ökostrom? Von wegen! *Green City Power*. Website: <https://www.greencity.de/ag/oekostrom/> (Zugriff: 1. März 2019).
- Grünstromwerk Vertriebs GmbH (2019): REGIONALstrom Perl. *Grünstromwerk*. Website: <https://www.gruenstromwerk.de/perl> (Zugriff: 27. März 2019).
- Hanke, Steven (2017): Gemeinden sollen mehr Konzessionsabgabe erhalten. *energate messenger*. Website: <https://www.energate-messenger.de/news/175766/gemeinden-sollen-mehr-konzessionsabgabe-erhalten/> (Zugriff: 28. August 2018).

- Hanke, Steven (2018): BDEW: Ökostrombranche soll Zusatzgewinne zurückzahlen. *bizz energy*. Website: https://bizz-energy.com/bdew_oekostrombranche_soll_zusatzgewinne_zurueckzahlen (Zugriff: 28. Juni 2019).
- Hauser, Eva, Jan Hildebrand, Barbara Dröschel, Uwe Klann, Sascha Heib und Katherina Grashof (2015): Nutzeffekte von Bürgerenergie. https://www.greenpeace-energy.de/blog/wp-content/uploads/2015/09/IZES-2015_09_10_B%3%BCE-Nutzen_Enderbericht.pdf (Zugriff: 3. Juli 2019).
- Hildebrand, Jan, Irina Rau und Petra Schweizer-Ries (2012): Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien - Eine umweltspsychologische Betrachtung. *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 9/10 2012: 491–501.
- Hoen, Ben, Jeremy Firestone, Joseph Rand, Debi Elliott, Gundula Hübner, Johannes Pohl, Ryan Wisser, Eric Lantz, T. Ryan Haac und Ken Kaliski (2019): Attitudes of U.S. wind turbine neighbors: Analysis of a nationwide survey. *Energy Policy*, Nr. 134. http://eta-publications.lbl.gov/sites/default/files/hoen_et_al_2019_attitudes_of_u.s._wind_turbine_neighbors.pdf (Zugriff: 2. Oktober 2019).
- Hoffmann, Ilka und Nils Wegner (2018): Mechanismen finanzieller Teilhabe am Ausbau der Windenergie. März. http://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2018/03/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_07_Mechanismen_finanzieller_Teilhabe.pdf (Zugriff: 14. Mai 2018).
- Hübner, Gundula, Johannes Pohl, Jan Warode, Boris Gotchev, Patrizia Nanz, Dörte Ohlhorst, Michael Krug, Steven Salecki und Wolfgang Peters (2019a): Naturverträgliche Energiewende - Akzeptanz und Erfahrungen vor Ort (Broschüre entwickelt im vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Projekt „AcceptEE - Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien“).
- Hübner, Gundula, Johannes Pohl, Anina Wigand, Jan Warode, Boris Gotchev, Patrizia Nanz, Dörte Ohlhorst, Michael Krug, Steven Salecki, Astrid Aretz, et al. [im Erscheinen] (2019b): Akzeptanzfördernde Faktoren Erneuerbarer Energien.
- Hyland, Marie und Valentin Bertsch (2017): The role of community compensation mechanisms in reducing resistance to energy infrastructure development. *ESRI Working Paper* 559. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174292/1/WP559.pdf> (Zugriff: 26. Juli 2019).
- IKEM et al. (2018): Ausgestaltungsoptionen und -empfehlungen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen beim Ausbau von Windenergieanlagen an Land. *Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie*. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Akzeptanz_Windenergie/Agora_Akzeptanz_Onshore_Windenergie_WEB.pdf (Zugriff: 4. April 2018).
- Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) (2018): IWR-Windertragsindex® Regionen. *IWR Online*. Website: <http://www.iwr.de/wind/wind/windindex/index.html> (Zugriff: 29. August 2018).
- Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR) / IWR.de GmbH (2017): Naturstrom vollendet Groß-Windpark in Bayern. *Windenergie-Brancheportal Nordrhein-Westfalen*. Website: 27.03.2019.
- Jarass, Hans D. und Bodo Pieroth (2016): *Grundgesetz Kommentar*. 14. Aufl. C.H. Beck.
- 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%3%9Fenbereichsabgabe.pdf (Zugriff: 8. September 2018).
- Karl, Timo und Fabian Tenk (2019): Bürgerwind im zweiten Jahr der Ausschreibungen: Viel Schatten, wenig Licht. Hg. v. Stefan Gsänger und Jan Dobertin. http://www.wwindea.org/download/WWEA_Burgerwindstudie_2019_Web.pdf (Zugriff: 29. Januar 2020).
- Kerssenbrock, Trutz (2014): Die EEG-Umlage ist eine Sonderabgabe. *EnWZ*: 467.
- Köck, Wolfgang (2017): Zur Parallelität von Wassernutzungsrechten und Windnutzungsrechten. *Zeitschrift für Umweltrecht* 28, Nr. 12/2017: 684–689.
- Kunze, Sebastian [Städte- und Gemeindebund Brandenburg] (2017): Partizipation der Städte und Gemeinden an der Wertschöpfung aus erneuerbaren Energien und bundeseinheitliche Netzentgelte. Veranstaltung: Anhörung der Enquete - Kommission 6/1 am 06.10.2017. https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/TOP2%20Vortrag%20Kunze%20EK6-1.pdf (Zugriff: 28. August 2018).
- Kunze, Sebastian [Städte- u. Gemeindebund Brandenburg] (2018): Vorschlag zur Einführung einer Konzessionsabgabe auf Stromspeisungen. Hg. v. StGB Brandenburg. *Mitteilungen des StGB-BB*, Nr. 04-05/2018.

- Landtag Bayern (2014): *Drucksache 17/2137 „Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung der Bayerischen Bauordnung und des Gesetzes über die behördliche Organisation des Bauwesens, des Wohnungswesens und der Wasserwirtschaft“*. https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000001000/0000001464.pdf.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2016): Drucksache 6/5519 "Mehr Akzeptanz für erneuerbare Energien durch stärkere Beteiligung der Standortgemeinden an der Gewerbesteuer". https://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Parlamentsdokumente/Drucksachen/6_Wahlperiode/D06-5000/Drs06-5519.pdf (Zugriff: 26. Juli 2019).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2018): Drucksache 7/1816 „Standortgemeinden von Erneuerbare-Energie-Anlagen finanziell besser beteiligen“. <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/dokument/40766/standortgemeinden-von-erneuerbare-energie-anlagen-finanziell-besser-beteiligen.pdf> (Zugriff: 27. August 2018).
- Lenk, Thomas, Oliver Rottmann, André Grüttner und Romy Albrecht (2015): Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende. <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17495/Finanzielle+B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf/38aa5299-5880-4c77-9453-403505ab9767> (Zugriff: 11. September 2019).
- Lienhoop, Nele (2018): Acceptance of wind energy and the role of financial and procedural participation: An investigation with focus groups and choice experiments. *Energy Policy* 118: 97–105.
- Maunz, Theodor und Günter Dürig (2019): *Grundgesetz*.
- Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg (2017): Bericht des Ministeriums für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg zur Amtschefskonferenz am 5. Dezember 2017 zu TOP 5.3 „Bundeseinheitliche Regelung zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an Windenergieanlagen“. https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/17-12-05-ACK/17-12-05-bericht-BB-5-3.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 24. April 2018).
- Nestle, Uwe (2015): Ausschreibungen für Erneuerbare Energien: Überwindbare Hemmnisse für Bürgerenergie? https://www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user_upload/Buergerenergie_und_Ausschreibungen_BBE_n_2015.pdf (Zugriff: 3. Juli 2019).
- Neue Westfälische (2014): Windkraft könnte Wohlwollen erkaufen. https://www.nw.de/lokal/kreis_paderborn/bad_wuennenberg/20291889_Windkraft-koennte-Wohlwollen-erkaufen.html.
- Nord-Ostsee Windkraft Ohe GmbH & Co. KG (2012): Ergebnisse des Treffens am 21. November - Dritter Windstammtisch. *NOW*. Website: <https://www.nord-ostsee-windkraft.de/ergebnisse-des-treffens-am-21-november> (Zugriff: 4. März 2019).
- Oberlandesgericht Hamm v. 14.05.2013, 19 U 180/12 *Urteil*.
- Ohlhorst, Dörte (2018): Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland: das EEG und seine Reform. In: *Handbuch Energiewende und Partizipation*, S. 101–124. Wiesbaden: Springer VS.
- Olsen, Birgitte Egelund (2016): Public Acceptance and Local Engagement in Wind Energy Projects. The Danish Experience. Veranstaltung: Konferenz: Vorbild Dänemark – Windrekorde, Bürgernähe, Sektorenkopplung. stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/06/stiftung_umweltenergierecht_vortrag_2016_06_14_citizen-engagement_berlin_eglund_olsen.pdf (Zugriff: 26. Juli 2019).
- Ott, Ralf und Silke I. Keil (2017): Präferenzen der deutschen Bevölkerung zur Governance bei Windenergieanlagen. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Nr. 09/2017: 81–85.
- Ott, Ralf und Simon Schäfer-Stradowsky (2016): Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern – Eine juristische und ökonomische Einordnung des aktuellen Entwurfs. *EnWZ*, Nr. 2/2016: S. 68ff.
- Pantua, Daniela (2018): Windkraft-Bürgerbeteiligung vor Bundesverfassungsgericht. *EUWID Neue Energie*. Website: <https://www.euwid-energie.de/windkraft-buergerbeteiligung-vor-bundesverfassungsgericht/> (Zugriff: 29. August 2018).
- Pedersen, Eja, Frits van den Berg, Roel Bakker und Jelte Bouma (2009): Response to noise from modern wind farms in The Netherlands. *The Journal of the Acoustical Society of America* 126, Nr. 2: 634–643.
- Pohlmann, Mario (1997): Der Streit um das Stromeinspeisungsgesetz vor dem Grundgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift* 1997: 545–550.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2020): Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 17.06.2020. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1761550/f83f0a3b5aba7ecfe3a4b41e06fa5a2c/2020-06-17-energiewende-data.pdf?download=1> (Zugriff: 1. September 2020).

- Recht, Thomas und Tobias Montag (2014): Den Netzausbau mitgestalten - Potentiale formeller und informeller Beteiligung. 19. September. https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_38840_1.pdf/ce1b63bd-76eb-9272-878b-0ab9f48abb5e?version=1.0&t=1539653693728 (Zugriff: 25. Juli 2019).
- Rodi, Michael (2017): Das Recht der Windkraftnutzung zu Lande unter Reformdruck. *Zeitschrift für Umweltrecht* 12/2017: 658–666.
- Scherhauser, Patrick, Stefan Höltinger, Boris Salak, Thomas Schuppenlehner und Johannes Schmidt (2016): Leitfaden zum Umgang mit der sozialen Akzeptanz von Windkraftanlagen. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/47899> (Zugriff: 13. November 2019).
- Schmid, Tobias (2020): Wer Windräder akzeptiert, muss belohnt werden. *Neue Osnabrücker Zeitung (online)*. <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/1967213/wer-windraeder-akzeptiert-muss-belohnt-werden>.
- Schöpfer, Yannick (2020): Akzeptanz in der Fläche, Protest im Lokalen? Studie zur Windenergie an Land. *Renews Spezial*, Nr. 90. https://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/3801.AEE_Renews_Spezial_90_Akzeptanz-Wind_Apr20.pdf (Zugriff: 26. Juni 2020).
- Schwarting, Gunnar (2018): Grundwissen Kommunalpolitik - 4. Kommunale Finanzen. <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/13890/13890-04.pdf> (Zugriff: 19. Juli 2019).
- Schweizer-Ries, Petra, Irina Rau und Jan Hildebrand (2011): Akzeptanz- und Partizipationsforschung zu Energienachhaltigkeit. *FVEE Themen*, Nr. Transformationsforschung für ein nachhaltiges Energiesystem: 138–144.
- Schweizer-Ries, Petra, Irina Rau und Jan Zoellner (2008): Akzeptanz erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen. <https://www.tib.eu/de/suchen/id/TIBKAT%3A612638286/Projektabschlussbericht-Akzeptanz-erneuerbarer/> (Zugriff: 27. April 2017).
- Setton, Daniela [Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS)] (2019): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2018. Hg. v. IASS. https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2019-02/IASS_Nachhaltigkeitsbarometer.pdf (Zugriff: 28. Juni 2019).
- Sonnenberger, Marco und Michael Ruddat (2016): Die gesellschaftliche Wahrnehmung der Energiewende : Ergebnisse einer deutschlandweiten Repräsentativbefragung. https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/8911/1/KOMMA-P-Survey-Bericht_300916.pdf (Zugriff: 26. Juli 2019).
- SPIEGEL online (2020): Altmaier will Zustimmung zu neuen Windrädern erkaufen (12. Mai). <https://www.spiegel.de/wirtschaft/oeokostrom-peter-altmaier-will-zustimmung-zu-neuen-windraedern-erkaufen-a-f243d28c-5162-4f43-8ab8-c4999b763166>.
- Stadt An der Schmücke (2017): Amtsblatt der Verwaltungsgemeinschaft „An der Schmücke“ 2017 KW 37. http://www.vgem-schmuecke.de/vg/amtsblatt/2017/37_Heldrungen.pdf (Zugriff: 16. Juli 2018).
- Städtische Werke AG (2019): Windstrom. Website: <https://www.sw-kassel.de/privatkunden/energie/windstrom.html> (Zugriff: 1. März 2019).
- Stadtwerke Loitz GmbH (2020): FairWind Tarif. *Stadtwerke Loitz GmbH*. Website: <https://stadtwerke-loitz.de/fairwind-tarif/> (Zugriff: 28. Januar 2020).
- Statistisches Bundesamt (2018): Finanzen und Steuern - Realsteuervergleich - Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2017. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (Zugriff: 19. Juli 2019).
- Strom von Föhr Vertriebs-GmbH (2019): Föhrer Windkraft. *Strom von Föhr*. Website: <https://www.strom-von-foehr.de/> (Zugriff: 27. März 2019).
- stromauskunft.de (2020): Was kostet Strom? Website: <https://www.stromauskunft.de/strompreise/was-kostet-strom/> (Zugriff: 29. Juni 2020).
- Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (TheGA) (2014): Die Energiewende vor Ort selbst gestalten – Leitfaden zur Bürgerbeteiligung bei Erneuerbaren Energien in Thüringen. https://www.thega.de/fileadmin/www/downloads/08_thueringer_energie-und_greentech-agentur/broschuere_ee_finale-version.pdf (Zugriff: 17. Juli 2019).
- Umweltbundesamt (2019): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2019 - Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2017. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-28_cc_23-2019_nir-2019_0.pdf (Zugriff: 25. Juli 2019).
- Urteil des BGH v. 25.06.2014, VII ZR 169/13 *Urteil*.
- Urteil des BVerfG v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77 *Urteil*.

- Urteil des BVerfG v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98 (2003): *Urteil*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/03/lis20030319_2bvl000998.html.
- Urteil des BVerfG v. 27.09.2005, 2 BvR 1387/02 *Urteil*. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv114258.html>.
- Urteil des BVerfG v. 28.01.2014 - 2 BvR 1561/12 *Urteil*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/01/rs20140128_2bvr156112.html.
- Urteil des BVerwG v. 10.10.2012, 7 C 9/10 *Urteil*.
- Urteil des BVerwG v. 16.11.2017, 9 C 15/16 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Air Liquide Industries) v. 15.02.2006, C-393/04 u. C-31/05 *Air Liquide Industries*.
- Urteil des EuGH (Deutschland/Kommission EEG 2012) v. 28.03.2019, C-406/16 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Deutschland/Kommission) v. 14.10.1987, Rs. 248/84 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Frankreich/Kommission) v. 30.01.1985, Rs. 290/83 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (IGAV) v. 18.06.1975, C-94/74 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Kirsammer-Hack) v. 30.11.1993, C-189/91 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Netzwerk Essent) v. 17.07.2008, C-206/06 *Netzwerk Essent*.
- Urteil des EuGH (Preussen, Elektra) v. 13.03.2001, C-379/98 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Sloman, Neptun) v. 17.03.1993, C-72/19 *Urteil*.
- Urteil des EuGH (Stadtgemeinde Fronleiten) v. 08.11.2007, C-221/06 *Stadtgemeinde Fronleiten*.
- Urteil des EuGH (Steinike, Weinlig) v. 14.10.1987, C-238/84 *Urteil*.
- Urteil des EuGH v. 20.09.2017, C-215/16 *Urteil*.
- Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Lüneburg v. 17.06.2013, 12 KN 80/12 *Urteil*.
- Vermittlungsausschuss (2019): Vermittlungsausschuss - Vermittlungsverfahren - Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. *Vermittlungsausschuss des Bundesrats*. Website: <https://www.vermittlungsausschuss.de/Shared-Docs/beratungsvorgaengeva/DE/19wp/608-19.html> (Zugriff: 1. September 2020).
- Wallasch, Ann-Kathrin, Silke Luers, Knud Rehfeldt, Kerstin Vogelsang und Henning Jachmann (2018): Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß §97 Erneuerbare-Energien-Gesetz - Teilvorhaben II e): Wind an Land - Zwischenbericht. https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/bmwi_de/bericht-eeg-6-wind-an-land.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Zugriff: 8. Juli 2018).
- Warren, Charles R. und Malcolm McFadyen (2010): Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland. *Land Use Policy* 27, Nr. 2: 204–213.
- Wegner, Nils (2018): Verfassungsrechtliche Fragen ordnungsrechtlicher Teilhabemodelle am Beispiel des Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2018/03/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_08_B%C3%BCGemBeteilG.pdf (Zugriff: 10. Juli 2019).
- WestfalenWIND Strom GmbH (2019a): Unsere Stromqualität. *WestfalenWIND*. Website: <https://www.westfalenwind.de/strom-kaufen/unsere-stromqualitaet/> (Zugriff: 1. März 2019).
- WestfalenWIND Strom GmbH (2019b): Unsere Philosophie. *WestfalenWIND*. Website: <https://www.westfalenwind.de/ueber-uns/unsere-philosophie/> (Zugriff: 1. März 2019).
- Windenergieanlagenabgabengesetz (2019): *Gesetz zur Zahlung einer Sonderabgabe an Gemeinden im Umfeld von Windenergieanlagen*. https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_I_30_2019.pdf.
- WIND-WASSERSTOFF-projekt GmbH & Co. KG (2015): Gemeinde Gültz stimmt Vorhaben zu. *RH2-PTG Demonstrations- und Innovationsprojekt*. Website: <https://www.rh2-ptg.de/aktuelles/gemeinde-gueltz-stimmt-vorhaben-zu/> (Zugriff: 27. März 2019).
- Witsch, Kathrin (2019): Das Problem mit der Windkraft. *Handelsblatt.com*. Website: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/erneuerbare-energie-das-problem-mit-der-windkraft/24355964.html> (Zugriff: 28. Juni 2019).

9. Anhang

9.1 Beispielrechnung zur Belastung von WEA im Bestand

9.2 Beispielrechnung für potenzielle Steuermehreinnahmen für Kommune durch gesonderte Grundsteuerhebesätze für Windenergieflächen

Rahmendaten der Beispielrechnung:

Durchschnittliche Gemeindegröße:	4.035 ha ²⁰
Durchschnittliches Grundsteueraufkommen: ²¹	
Grundsteuer A:	41.225 Euro
Grundsteuer B:	1.085.342 Euro
Anteil WEA-Flächen an Gemeindefläche:	2 % bzw. 81 ha
Mögliche Anzahl an WEA:	33,2 Stk. (bei ca. 2,5ha Anlagen- und Abstandsfläche pro WEA) ²²
Durchschnittlicher Reinertrag Landwirtschaft:	424,28 Euro/ha ²³
Zuschlag für WEA-Sondergebiete:	2.021,76 Euro/WEA (bei 84,24 Euro/Ar) ²⁴
Steuermesszahl landw. Flächen:	0,055% ²⁵
Formel zur Grundsteuerberechnung:	(Reinertrag + WEA-Zuschlag) * 18,6 * Steuermesszahl * Hebesatz

Ergebnisse der Beispielrechnung:

Hebesatz	Grundsteuer landw. WEA	Anteil an GrdSt.-Aufkommen	Euro pro WEA
367%	3.805,98	0,3%	114,61
900%	9.333,47	0,8%	281,07
4.000%	41.482,09	3,7%	1.249,19
30.000%	311.115,70	27,6%	9.368,92

²⁰ Statistisches Bundesamt (2019a): Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 30.09.2019 (3. Quartal)

²¹ Statistisches Bundesamt (2019b): Finanzen und Steuern - Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen

²² <https://www.abo-wind.com/de/leistungen/windkraft/infos-fuer-flaechenbesitzer.html> (zuletzt abgerufen am 09.12.2019)

²³ Statistisches Bundesamt (2018) - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke

²⁴ Art. 1, S. 19 Grundsteuerreformgesetz (Gesetzentwurf der Bundesregierung). Bei angenommenen 0,24 ha „abgegrenzter Standortfläche“ pro WEA.

²⁵ Art. 3, S. 36 Grundsteuerreformgesetz (Gesetzentwurf der Bundesregierung).

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