

Windenergie

Akzeptanz steigern

[12.08.2019] Um der fehlenden Akzeptanz von Windenergieanlagen zu begegnen, rückt die finanzielle Beteiligung von Gemeinden in den Mittelpunkt der politischen Diskussion. Für die Gewinnabschöpfung durch Kommunen gibt es mehrere Möglichkeiten.

Windenergieanlagen, die an Land sowie in Küstennähe errichtet werden sollen, stoßen vermehrt auf Widerstand in der lokalen Bevölkerung. Dieser rührt zunächst von Lärm, Schattenwurf und visuellen Beeinträchtigungen der Anlagen her. Die Kosten für den Netzausbau lassen zudem die Netzentgelte in den windreichen Regionen erheblich steigen. Gleichzeitig profitiert die Bevölkerung vor Ort wenig von den neuen Anlagen, da Gewinne häufig beim Vorhabenträger, dem Anlagenbetreiber und den Grundstückseigentümern verbleiben. Vor diesem Hintergrund rücken Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz über die Beteiligung von Gemeinden in den Mittelpunkt der politischen Diskussion.

Investitionsunabhängige Beteiligungsansätze

Die Standortgemeinden könnten zunächst über eine Beteiligung an den Betreibergesellschaften von der Wertschöpfung der Anlagen profitieren. Entsprechendes sieht bereits § 36g Abs. 3 S. 4 lit b EEG 2017 vor. Danach müssen die Bieter in der Ausschreibung durch Eigenerklärung nachweisen, dass die Gemeinde, in der die geplanten Windenergieanlagen errichtet werden sollen, oder eine Gesellschaft, an der diese Gemeinde zu 100 Prozent beteiligt ist, entweder eine finanzielle Beteiligung von zehn Prozent an der Bürgerenergiegesellschaft hält oder ihr eine solche Beteiligung angeboten worden ist. Problematisch an einer Unternehmensbeteiligung ist jedoch, dass die Gemeinden nicht nur am unternehmerischen Gewinn, sondern auch am wirtschaftlichen Verlustrisiko teilhaben. Diese Problematik würde sich auch bei einer Beteiligung von Kommunen als stille Kapitalgeber stellen. In den Mittelpunkt der Betrachtung rücken daher zunehmend investitionsunabhängige Beteiligungsansätze, unter denen Gewinne zum Beispiel über Abgaben abgeschöpft werden können. Im Folgenden werden ausgewählte Instrumente zur Gewinnabschöpfung und deren Umsetzungshürden überblicksartig dargestellt.

Ausgestaltung als Ressourcennutzungsgebühr

Windparkbetreiber könnten für die Inanspruchnahme des Außenbereichs eine Abgabe in Form einer Ressourcennutzungsgebühr zahlen. Dieses Instrument wird bisher in der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung angewandt. Die Ausgestaltung als Ressourcennutzungsgebühr setzt unter anderem voraus, dass ein abschöpfungsfähiger Sondervorteil vorliegt. Dies könnte bei der Schaffung einer Außenbereichsabgabe problematisch sein, da der Wind keine endliche Ressource ist. Außerdem liegt die Ertragskompetenz für die Erhebung der Außenbereichsabgabe bei den Ländern, sodass für die Weiterleitung der Gelder an die Kommunen eine Regelung gefunden werden muss, die diese nicht aushebelt.

Außerdem könnte eine Sonderabgabe erhoben werden. Hierfür muss jedoch eine besondere Finanzierungsverantwortung begründet werden. Eine weitere Umsetzungshürde stellt das in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG geregelte Aufgabenübertragungsverbot dar, demzufolge der Bund keine Aufgaben an die Gemeinden übertragen darf. Dies würde nach dem Wortlaut jedoch auch eine durch Bundesgesetz geregelte Kompetenz zur Erhebung von Abgaben erfassen.

Zerlegungsmaßstab verschieben

Eine weitere Möglichkeit zur wirtschaftlichen Beteiligung von Kommunen bietet die Gewerbesteuer. Gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GewStG erhält die Windpark-Standortgemeinde 70 Prozent und die Firmensitzgemeinde 30 Prozent der Gewerbesteuer. Dieser Zerlegungsmaßstab könnte zugunsten der Standortgemeinde verschoben werden. Die Gesetzesänderung könnte der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG umsetzen. Allerdings wird die Gewerbesteuer abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg des Gewerbebetriebs erhoben. Da Windenergieanlagen erst in späteren Nutzungsphasen rentabel werden, ist die Wirkung dieses Instruments zur Gewinnabschöpfung begrenzt. Zudem gibt es Umgehungsmöglichkeiten. Standortgemeinden könnten darüber hinaus eine höhere Grundsteuer erheben, wenn mit der Windenergieanlage bebaute Grundstücke nicht mehr als unbebaute Grundstücke eingeordnet werden würden. Steuerpflichtig wäre dann der Grundstückseigentümer, der bisher nicht im Fokus akzeptanzsteigernder Maßnahmen steht.

Höhe der wirtschaftlichen Belastung prüfen

Schließlich könnte von den Betreibern geförderter Windenergieanlagen eine freiwillige Zahlung an die Standortkommune geleistet werden. Diese könnte etwa als EEG-Fördervoraussetzung ausgestaltet werden. Anlagenbetreiber, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, würden dann eine geringere Förderung erhalten. Da die vom Anlagenbetreiber geleistete Zahlung auch bei dieser Ausgestaltung letztlich bei der Gemeinde und damit in einen staatlichen Haushalt gelangt, stellt sich die Frage, ob hierdurch nicht die Voraussetzungen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben umgangen werden. Das macht eine entsprechende Rechtfertigung notwendig, was aber vorstellbar ist.

Auch vergünstigte Grünstromtarife für Nachbarn von Windenergieanlagen können einen Beteiligungsansatz darstellen. Die damit verbundenen rechtlichen Risiken sind, insbesondere im Vergleich zu den verfassungsrechtlichen Risiken der öffentlichen Abgaben, gering. Zu prüfen wäre unter anderem die Höhe der wirtschaftlichen Belastung der Anlagenbetreiber.

Verschiedene Optionen

Unter den Beteiligungsansätzen durch Gewinnabschöpfung begegnet vor allem die Erhebung von Abgaben verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei der Außenbereichsabgabe ist beispielsweise fraglich, ob der Boden als abschöpfungsfähiger Sondervorteil qualifiziert werden könnte. Außerdem läge die Ertragskompetenz für diese Abgabe bei den Ländern. Die Sonderabgabe bedarf zum einen einer besonderen Finanzierungsverantwortung. Zum anderen wird der Spielraum des Bundesgesetzgebers durch das Aufgabenübertragungsverbot eingeschränkt. Letztlich erscheinen diese Probleme aber gegebenenfalls doch lösbar. Keine vergleichbaren verfassungsrechtlichen Bedenken lösen hingegen Anpassungen der Realsteuer – insbesondere der Grundsteuer – oder die Einführung grüner Stromtarife aus. Insgesamt bestehen damit verschiedene Optionen für Instrumente zur Akzeptanzsteigerung. Wie immer steckt der Teufel aber im Detail, hier der regulatorischen Ausgestaltung.

()

Dieser Beitrag ist in der Ausgabe Juli/August 2019 von stadt+werk erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Windenergie, Bürgerbeteiligung, Gewinnabschöpfung