

### Schwerpunkt **Finanzielle Beteiligung von Kommunen und Akzeptanz von Windenergieanlagen**

#### Aus dem Inhalt:

##### **Dr. Steven Salecki/Prof. Dr. Bernd Hirschl**

Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren Ausbau erneuerbarer Energien

##### **Roman Weidinger**

Immer wieder Streit um Abgaben – § 6 EEG 2021 (zuvor § 36k EEG 2021) im Lichte der Finanzverfassung

##### **Kathrina Baur, LL.M./Dr. Wieland Lehnert, LL.M./Jens Vollprecht**

Die finanzielle Beteiligung von Kommunen an Windenergieanlagen: Praktische Anwendung und vertragliche Umsetzung

##### **Frank Sondershaus**

Akzeptanz für Windenergie an Land: Der § 6 EEG 2021 und dessen Ausweitung auf Bestandsanlagen

##### **Dr. Philipp Boos**

Umsetzung der EU-Richtlinie zur Förderung der Eigenversorgung aus Erneuerbaren Energien und der Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften durch das EEG 2021?

##### **EuGH**

Verstoß Deutschlands gegen Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa

##### **BGH**

Festlegung des generellen sektoralen Produktivitätsfaktors

##### **BVerwG**

Funktionsfähigkeit einer Erdbeben-Messstation als öffentlicher Belang

##### **BVerwG**

Rücknahme der Zuteilung von Emissionsberechtigungen

##### **OVG Berlin-Brandenburg**

Wirksamkeit des Regionalplans Uckermark-Barnim, Sachlicher Teilplan „Windnutzung, Rohstoffsicherung und -gewinnung“

#### **Wissenschaftlicher Beirat**

Prof. Dr. Gabriele Britz

Heinz-Peter Dicks

Prof. Dr. Martin Eifert

Peter Franke

Anne-Christin Frister

Dr. Stephan Gatz

Prof. em. Dr. Reinhard Hendler

Prof. Dr. Georg Hermes

Dr. Volker Hoppenbrock

Prof. Dr. Lorenz Jarass

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Prof. Dr. Wolfgang Kirchhoff

Prof. Dr. H.-J. Koch

Prof. Dr. Silke R. Laskowski

Prof. Dr. Uwe Leprich

Prof. Dr. Kurt Markert

Prof. Dr. Bernhard Nagel

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. F. J. Säcker

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski

Prof. Dr. Joachim Wieland

#### **Redaktion**

RA Dr. Peter Becker (Schriftleiter)

RA Dr. Martin Altrock

RA Dr. Hartwig von Bredow

RA Dr. Wieland Lehnert

Dr. Volker Oschmann

RAin Dr. Heidrun Schalle

Dr. Nina Scheer, MdB

RA Franz-Josef Tigges

ZNER · Jahrgang 25 · Nr. 4

August 2021 · S. 329 – 442

ISSN: 1434-3339

# Aufsätze

Dr. Steven Salecki/Prof. Dr. Bernd Hirschl

## Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren Ausbau erneuerbarer Energien

*Die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für den weiteren regionalen Zubau von erneuerbaren Energien wird immer mehr zum kritischen Faktor für das Erreichen der Klimaneutralität. Ein zentraler Akzeptanzfaktor ist die signifikante finanzielle Beteiligung der von den Anlagen Betroffenen und der Standortkommunen. Mit dem § 36k EEG 2021 bzw. aktuell dem § 6 EEG 2021 n. F. hat der Gesetzgeber einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, er muss jedoch aus Sicht der Autoren deutlich mehr regionale Beteiligungsformen ermöglichen.*

### A. Einleitung

Der Ausbau der Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien als Teil der Energiewende ist bisher und auch weiterhin eine wichtige Säule der Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland. Mit einem Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch von ca. 45% im Jahr 2020<sup>1</sup> wird deutlich, dass spätestens seit Einführung des EEG eine signifikante Transformation des Strommarktes in Gang gesetzt und bereits in gewissen Teilen umgesetzt wurde. Die weiter fortschreitende Umstellung der Energieerzeugung auf erneuerbare Primärenergieträger sowie die verstärkte Sektorkopplung zur Versorgung der Wärme- und Verkehrssektoren mit erneuerbarer Endenergie bedürfen eines noch deutlich steigenden Ausbaus erneuerbarer Stromerzeugungsanlagen, vor allem der Windenergie und der Photovoltaik.<sup>2</sup> Zu den transformativen Aspekten der Energiewende gehören u. a. die Diversifikation und Dezentralisierung der Erzeugungstechnologien wie auch der Marktakteure. So übernehmen Kommunen wieder vermehrt Aufgaben der Daseinsvorsorge, indem sie Stadtwerke und andere kommunale Unternehmen gründen oder rekommunalisieren, die vor Ort Strom- und Wärmenetze betreiben sowie Energie erzeugen und vertreiben.<sup>3</sup>

Auch die Bürgerinnen und Bürger sehen in den Dezentralisierungsprozessen eine Chance, die Energiewende in vielerlei

Hinsicht mitzugestalten.<sup>4</sup> Sie treten als konsumierende und teilweise zugleich als produzierende Akteure bzw. als sogenannte Prosumer und Prosumerinnen auf.<sup>5</sup> Aber auch ohne eigene Erzeugungsanlagen beteiligen sich viele Personen an Bürgerenergiegesellschaften, oftmals als Genossenschaften mit gleichverteilten Mitspracherechten.<sup>6</sup> Die Entwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen für Bürgerenergieprojekte sind jedoch insbesondere mit der Umstellung der Erneuerbare-Energie-Förderung des EEG 2017 auf ein Ausschreibungsregime für Windenergie-, Bioenergie- und größere Photovoltaikanlagen deutlich schlechter geworden,<sup>7</sup> so dass der Anteil der Anlagen in Bürgerhand nach anfänglich hohen Werten mittlerweile signifikant abnimmt.<sup>8</sup> Zugleich verschlechtert sich die positive allgemeine Einstellung der Bevölkerung zum Ausbau der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren leicht,<sup>9</sup> während die lokal oftmals kritisch bewertete Windenergie gemäß allgemeiner Umfragen weiterhin auf einem hohen und konstant positiven Niveau ist.<sup>10</sup> Dieser empirische Befund widerspricht dem deutlich sichtbaren, gesellschaftlich und politisch wahrnehmbaren Widerstand gegen die Windenergie vor Ort.

Der Gesetzgeber hat nach jahrelangen Hinweisen aus der Forschung und Praxis endlich reagiert und zunächst mit Änderung vom 21.12.2020 im § 36k des EEG eine Regelung für eine freiwillige finanzielle Beteiligung an Windenergieanlagen geschaffen, in einer erneuten Anpassung vom 16.7.2021 wurde der Passus in den § 6 EEG verschoben und die Regelung zu-

1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, 2021 ([https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare\\_Energien\\_in\\_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

2 Vgl. *Prognos/Öko-Institut/Wuppertal-Institut*, Klimaneutrales Deutschland, 2020 S. 25 ff. ([https://static.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020\\_10\\_KNDE/A-EW\\_195\\_KNDE\\_WEB.pdf](https://static.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_10_KNDE/A-EW_195_KNDE_WEB.pdf), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

3 Vgl. bspw. *Berlo/Wagner*, Energiewende als Untersuchungsobjekt der Transitionsforschung: Eine Analyse der örtlichen Verteilnetzebene für Strom und Gas, Handbuch Energiewende und Partizipation, 543-560; *Correll*, Probleme der Rekommunalisierung von Energienetzen unter besonderer Berücksichtigung vergabe- und beihilferechtlicher Aspekte, DVBL 2016, 338.

4 Vgl. *Schwan/Treichel*, (De)zentralisiert! Balance für ein nachhaltiges, zuverlässiges und bezahlbares Energiesystem finden. Bericht zum Triolog am 28. Mai 2018, Bericht ETR/03-2018., 2019, S. 88, [https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2019/02/HVGP\\_ETR\\_sb9-Bericht\\_dezentral.pdf](https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2019/02/HVGP_ETR_sb9-Bericht_dezentral.pdf), zuletzt abgerufen am 21.07.2021].

5 Vgl. bspw. *Flaute et al*, Prosumer-Haushalte und ihr Beitrag zur Transformation des Energiesystems und der Gesellschaft, Die Energiewende der Bürger stärken (2018) 167-18.

6 Vgl. bspw. *Kahla*, Das Phänomen Bürgerenergie in Deutschland – Eine betriebswirtschaftliche Analyse von Bürgergesellschaften im Bereich der Erneuerbaren Energien-Produktion; Leuphana Universität Lüneburg (2018), S. 33 ff.

7 *Nestle*, Auf dem Weg zum 40%-Klimaziel: Mehr Wind an Land und Photovoltaik – warum die Deckelung keine Kosten spart, 2014 ([http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eeg-jahrgangsumlage\\_gutachten\\_ii.pdf](http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eeg-jahrgangsumlage_gutachten_ii.pdf), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

8 Vgl. *trend:research GmbH*, Eigentümerstruktur: Erneuerbare Energien (4. Auflage) – Entwicklung der Akteursvielfalt, Rolle der Energieversorger, Ausblick bis 2025, 2020.

9 Vgl. die Ergebnisse der jährlichen Akzeptanzumfragen der *Agentur für Erneuerbare Energien e. V.*, Akzeptanzumfrage, 2021 (<https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage>, zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

10 Vgl. *Fachagentur Windenergie an Land*, Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2019, 2019, S. 4 ([https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA\\_Wind\\_Umfrageergebnisse\\_2019.pdf](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_Umfrageergebnisse_2019.pdf), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

dem auf Photovoltaik-Freiflächenanlagen erweitert.<sup>11</sup> Durch diese Regelung wird jedoch nur ein kleiner Teil der möglichen Akzeptanzsteigerung vor Ort ermöglicht wird, die durch eine breitere Beteiligung von Kommunen sowie auch Bürgerinnen und Bürgern insgesamt möglich wäre. Wir ordnen in diesem Beitrag die EEG-Regelung in den Kontext breiterer wirtschaftlicher Beteiligungspotenziale ein und diskutieren weitere und flankierende Maßnahmen, welche die lokale Akzeptanz und damit den EE-Ausbau unterstützen können.

## B. Akzeptanz: Treiber und Hemmnis der Energiewende

Ein genauerer Blick auf die Akzeptanzdimension offenbart, dass eine positive Einstellung allein noch nichts über die konkrete Situation vor Ort aussagt. Die Akzeptanzforschung kennt in der Bewertungs- und Handlungsdimension auch jeweils gegenteilige Ausprägungen, nämlich negativ eingestellte und/oder passive Personen.<sup>12</sup> Dabei kann eine negative Einstellung auf einer generellen Ablehnung der Energiewende beruhen oder sich spezifisch auf konkret geplante oder errichtete Erneuerbare-Energien-Anlagen in der Region beziehen. Die Einflussfaktoren auf die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber den Energieprojekten in den jeweiligen Regionen sind jedoch vielfältig und aufgrund komplexer Interdependenzen immer auch von den lokalen Rahmenbedingungen abhängig.<sup>13</sup> Ausdruck finden negative Einstellungen jedoch zumeist in Widerständen gegen konkrete lokale Energieprojekte und in Form von organisierte Bürgerinitiativen und zuletzt auch vermehrt durch formale Einsprüche in Planungsprozessen und direkten Klagen, deren Begründung oftmals auf Naturschutzbelangen fußt.<sup>14</sup> Dieser zumeist gut organisierte Widerstand trifft in den Regionen oftmals auf eine schweigende Mehrheit und wenige aktive Initiatoren von EE-Projekten.<sup>15</sup> Auch wenn die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Erneuerbare-Energien-Anlagen also nicht in quantitativen Maßstäben abnimmt, nehmen die Hemmnisse für die Umsetzung solcher Energieprojekte zu und gefährden den EE-Ausbau insgesamt.

So ist der Zubau der Windenergieanlagen in den Jahren 2018 bis 2020 massiv eingebrochen. Die jährlich zugebaute Leistung liegt seitdem deutlich unter dem Mittelwert der zehn Jahre zuvor.<sup>16</sup> Zu den wichtigsten Hemmnissen gehören lange

Verzögerungen durch Widersprüche und Klagen gegen Genehmigungen, lange Genehmigungsdauern und zurückhaltende Genehmigungspraxis der Behörden, teils wegen komplexer Anforderungen u. a. zum Artenschutz, Konflikte mit Flugsicherung und Bundeswehr sowie bereits im Vorfeld eine unzureichende Ausweisung von Flächen in der Regional- und Kommunalplanung. Diese Hemmnisse werden vom Gesetzgeber und anderen verantwortlichen Akteuren mittlerweile in Teilen adressiert, so dass in naher Zukunft einige der Hemmnisse beseitigt werden können.<sup>17</sup> Ob und inwieweit diese Maßnahmen wirksam sind, ist größtenteils noch offen. Denn auf der anderen Seite sind mit den zuletzt in einigen Bundesländern eingeführten bzw. auch auf Bundesebene verschärften Abstandsregelungen für WEA signifikante neue Zubauhemmnisse entstanden, auch durch verbleibende rechtliche und Umsetzungsprobleme.<sup>18</sup>

Während ablehnende Haltungen gegenüber konkreten regionalen Energieprojekten oft mit Naturschutzbelangen, unzureichenden Lärmschutzmaßnahmen und landschaftskulturellen Aspekten begründet werden<sup>19</sup>, können ökonomische Aspekte durchaus auch positive Einstellungen stärken. Zu den wirksamen ökonomischen Aspekten gehören dabei sowohl direkte finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten der lokalen Bevölkerung bzw. der Kommunen als Intermediäre, als auch übergreifende wirtschaftliche Vorteile für die gesamte Region.<sup>20</sup> Die Wertschöpfungsketten der erneuerbaren Energieerzeugung bis zum Verbrauch können stärker regional verankert werden als bisherige fossile Energiebereitstellungsketten und so zu langfristigen und nachhaltigen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten in den jeweiligen Regionen beitragen. Durch die Beteiligung vielfältiger regionaler Akteure und Unternehmen wird eine breitere regionalökonomische Wirkung erreicht, vor allem auch durch sogenannte Mehrrundeneffekte wirtschaftlicher Vorleistungsverflechtungen.<sup>21</sup>

Vor dem Hintergrund der oben erläuterten vermehrt auftretenden konkreten Widerstände gegen Windenergieanlagen, mittlerweile aber auch gegen Photovoltaik-Freiflächenprojekte hat der Gesetzgeber Handlungsbedarf gesehen und mit dem § 36k EEG sowie mit weiterer Änderung im § 6 EEG 2021 n. F. die Möglichkeit einer direkten finanziellen Beteiligung der Kommunen an der Wertschöpfung der Wind- und Solarenergieanlagen geschaffen, die bereits im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD auf Bundesebene geplant war.<sup>22</sup> Die gesetzlich geregelte privatrechtliche und freiwillige Zahlung der Anla-

11 Da zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags der § 6 EEG 2021 n. F. mit seinen neuen Regelungsbestandteilen (insbesondere zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an Solaranlagen) noch unter dem Vorbehalt der beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission steht und die Praxisakteure bis dahin gehalten sind, die neue Regelung noch nicht anzuwenden, wird im nachfolgenden Text in der Regel auf den § 36k EEG 2021 Bezug genommen und zumeist auf den Sachverhalt bzw. das Beispiel der Windenergie fokussiert.

12 Vgl. *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner*, Projektabschlussbericht – Akzeptanz erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen, 2008, S. 29 ff.

13 Vgl. bspw. *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner*, Projektabschlussbericht – Akzeptanz erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen, 2008, S. 6; *Hübner et al*, Akzeptanzfördernde Faktoren Erneuerbarer Energien, BfN Skripten Nr. 551, S. 32 ff.

14 Vgl. *Fachagentur Windenergie an Land*, Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland, 2019, S. 3 ([https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA\\_Win\\_d\\_Branchen\\_umfrage\\_beklagte\\_WEA\\_Hemmnisse\\_DVOR\\_und\\_Militaer\\_07-2019.pdf](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Win_d_Branchen_umfrage_beklagte_WEA_Hemmnisse_DVOR_und_Militaer_07-2019.pdf), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

15 Vgl. *Fachagentur Windenergie an Land* (o. Fn. 14, S. 6f.).

16 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, 2021 ([https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare\\_Energien\\_in\\_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

17 Vgl. *Sonder-Umweltministerkonferenz*, Windenergie und Artenschutz: Erarbeitung eines Signifikanzrahmens, 2020; *Deutsche Flugsicherung*, DFS-Bewertungsmethode bringt Rückenwind für Windkraft, 2020 ([https://www.dfs.de/dfs\\_homepage/de/Presse/Pressemitteilungen/2020/29.05.2020.-%20DFS-Bewertungsmethode%20bringt%20R%C3%BCckenwind%20f%C3%BCr%20Windkraft/](https://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Presse/Pressemitteilungen/2020/29.05.2020.-%20DFS-Bewertungsmethode%20bringt%20R%C3%BCckenwind%20f%C3%BCr%20Windkraft/)) und das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020.

18 Vgl. *Bons et al*, Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land, 2019, S. 20 ff.; *Marquard*, Windenergieplanung ins Ungewisse: § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als Auslaufmodell?, ZUR 2020, 598; *Grigoleit/Operhalsky/Strothe*, Die neue Länderöffnungsklausel in § 249 III BauGB für Abstände zu Windenergieanlagen, UPR 2020, 321.

19 *Fachagentur Windenergie an Land* (o. Fn. 14, S. 13).

20 Vgl. bspw. *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner*, Projektabschlussbericht – Akzeptanz erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen, 2008, S. 48; *Schweizer-Ries et al*, Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern, 2010, S. 2; *Hübner et al*, BfN Skripten Nr. 551, S. 15.

21 Siehe *Paul*, Kommunale und regionale Wertschöpfung durch erneuerbare Energien am Beispiel Bioenergie in Deutschland, 2017, S. 4; sowie *Salecki*, Wertschöpfung vor Ort – Quantifizierung ökonomischer Faktoren der regionalen Nutzung erneuerbarer Energie (2017) S. 45.

22 *CDU/CSU und SPD*, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag, 2018, S. 73.

genbetreiber an die Standort- und Nachbarkommunen stellt grundsätzlich ein einfach handhabbares und potenziell breit anwendbares Instrument dar, um zumindest einen Teil der von neu in Betrieb genommenen Windenergieanlagen generierten Wertschöpfung an die Betroffenen zu verteilen und für akzeptanzsteigernde Maßnahmen vor Ort zu nutzen.<sup>23</sup>

### C. Regionalökonomische Potenziale und Akzeptanzwirkung

Eine finanzielle Beteiligung als Ansatz der Akzeptanzstärkung kommt erst durch die regionalökonomischen Potenziale der Erneuerbare-Energie-Anlagen zur Wirkung. Dabei sind diese regionalökonomischen Potenziale je nach Erzeugungstechnologie sehr unterschiedlich in ihrer Ausprägung und ihrer Höhe, so dass auch verschiedenste Beteiligungsansätze denkbar sind. Der im § 36k EEG 2021 verankerte Beteiligungsansatz für Kommunen an Windenergieanlagen wird im folgenden Abschnitt kurz bewertet. Darauf folgt eine kurze Darstellung der weiteren Beteiligungspotenziale und zielführender Beteiligungsansätze. Wir diskutieren Hemmnisse und Lösungsansätze sowie offene Forschungsfragen.

#### I. Begrenzte Wirkung des § 36k EEG

Ein Teil der potenziell begrenzten Wirkung ist dadurch gegeben, dass die im § 36k EEG 2021 geregelte Zahlung der Betreiber an Kommunen nicht verpflichtend, sondern freiwillig ausgestaltet ist. Zudem wird keine konkrete Zahlungshöhe vorgegeben, sondern eine Zahlungsobergrenze von 0,2 Euro-Cent pro Kilowattstunde eingespeister Strommenge. Die tatsächlichen Geldflüsse an die Kommunen können also auch geringer ausfallen oder gar entfallen, da Projektierer sich zu keinem Zeitpunkt vertraglich zur Zahlung verpflichten müssen. Daher ist für die Kommune im Vorfeld keine gesicherte Planbarkeit der Zahlung selbst und der Zahlungshöhe gegeben – selbst wenn erste Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass sich hier durchaus eine hohe kommunale Beteiligung entwickeln kann.

Allerdings ist die volle Zahlungshöhe für den Betreiber im Vergleich zu den Umsätzen der Windenergieanlagen als vergleichsweise gering einzustufen (siehe hierzu auch die Beispielrechnungen unten). Zudem besteht die Möglichkeit der Erstattung der Zahlung durch den Netzbetreiber (§ 36k Abs. 3 EEG 2021), wodurch die Zahlung an die Kommunen letztlich von den umlagepflichtigen Letztverbrauchern getragen wird.<sup>24</sup>

Aufgrund der Freiwilligkeit und der Anknüpfung an die eingespeisten Strommengen kann die Zahlung an die Kommune erst eine Akzeptanzwirkung erzielen, wenn sie tatsächlich geleistet wird, also frühestens nach Inbetriebnahme der Anlagen. Konfliktpotenzial weisen Windenergieanlagenprojekte allerdings schon in der Planungsphase auf bzw. auch schon davor, wenn in Regionalplänen Vorrang- und Eignungsgebiete für Windenergieanlagen ausgewiesen werden oder kommunale Flächen dafür in Frage kommen und Personen aus der lokalen

Bevölkerung beispielsweise ihre Einspruchsrechte nach § 7 Abs. 4 Raumordnungsgesetz (ROG) wahrnehmen oder kommunale Verantwortliche sich für die Ausweisung einsetzen wollen. Ist die Zahlung an die Kommunen nicht bereits zu diesem Zeitpunkt gesichert, spielt sie in der Meinungsbildung der Verantwortlichen oder der Menschen vor Ort womöglich keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Neben der Beteiligung an Planungsprozessen wird daher auch die betont frühzeitige Gestaltung und Kommunikation finanzieller Beteiligungsmöglichkeiten als wichtig erachtet,<sup>25</sup> ebenso wie auch das Vertrauen in zentrale Akteure, in Planungsprozesse und erhaltene Informationen.<sup>26</sup>

Schließlich liegt die akzeptanzsteigernde Verwendung der eingenommenen Mittel in der Hand der jeweiligen Kommune. Sie entscheidet selbst, ob und inwiefern von diesen Mitteln ein Teil bei den von den Windenergieanlagen belasteten Anwohnenden ankommt oder diese überwiegend oder ausschließlich für andere kommunale Zwecke eingesetzt werden. Wichtig für die Akzeptanz ist in jedem Fall, dass über die Verwendung und den Bezug Transparenz hergestellt wird und Kommunikation erfolgt.

Eine weitere wichtige Eingrenzung der Regelung liegt darin, dass sie sich nur auf EEG-Neuanlagen bezieht und damit den Großteil der Bestandsanlagen, Post-EEG-Anlagen und solche Anlagen, die zukünftig frei am Markt ohne EEG errichtet werden, ausklammert.<sup>27</sup> Andere in der Literatur diskutierte Ansätze mit dem Charakter von verpflichtenden Steuern und Abgaben, mit denen theoretisch eine breitere Einbeziehung denkbar wäre, weisen jeweils eigene verfassungs- oder finanzverfassungsrechtliche Probleme auf oder sind in der für die Zielerreichung notwendigen Ausgestaltung zu komplex.<sup>28</sup> Zudem sind diese Ansätze bisher auch größtenteils auf Windenergieanlagen beschränkt bzw. dahingehend ausformuliert, weil hier die größten Konflikte auf lokaler Ebene beobachtet werden bei gleichzeitig hohem weiteren Ausbaubedarf.

Eine tatsächliche Beteiligung der Bevölkerung an der Wertschöpfung der Anlagen ist also mit der Regelung im § 36k EEG 2021 aufgrund der reinen Durchleitung zusätzlicher Zahlungsflüsse durch die Anlagenbetreiber an die Kommune nicht gegeben. Zudem bietet diese rein auf Geldflüsse ausgelegte Regelung keinerlei Mitspracherechte für die lokale Bevölkerung, wie es eine Eigentumsbeteiligung in Form von Bürgerenergieprojekten ermöglicht. Der Fokus auf ein Abschöpfen der Gewinne der Anlagenbetreiber lässt auch außer Acht, dass andere Wertschöpfungsschritte durch regionale Akteure übernommen werden und so zu positiven regionalökonomischen Effekten führen können. Die neue Regelung ist daher ein guter und wichtiger Schritt, um Kommunen zur aktiven Gestaltung des Windenergieausbaus vor Ort anzuregen. Sie lässt aber weiteres und auch deutlich höheres Potenzial für ökonomische Teilhabe der lokalen Bevölkerung und andere regionale Akteure entlang der EE-Wertschöpfungsketten ungenutzt.

#### II. Mehr Wertschöpfung durch mehr Beteiligung entlang der Wertschöpfungsketten von Erneuerbare-Energie-Anlagen

Die Nutzung regionaler erneuerbarer Energieträger bietet die Möglichkeit, bisherige Energieimporte zu vermindern und auch die damit verbundenen Kapitalexporte. Stattdessen können regionale Akteure die neuen Wertschöpfungsketten der

23 Diese freiwillig ausgestaltete gesetzliche Regelung ist dabei die abgewandelte Form eines gutachterlichen Vorschlags für eine verpflichtende Regelung, an der die Autoren beteiligt waren – *IÖW/IKEM/BBH*, Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen, 2020 ([http://www.ioew.de/publikation/finanzielle\\_beteiligung\\_von\\_betroffenen\\_kommunen\\_bei\\_planung\\_bau\\_und\\_betrieb\\_von\\_erneuerbaren\\_energieanlagen\\_finbee](http://www.ioew.de/publikation/finanzielle_beteiligung_von_betroffenen_kommunen_bei_planung_bau_und_betrieb_von_erneuerbaren_energieanlagen_finbee), zuletzt abgerufen am 28.7.2021). Zur verfassungsrechtlichen Bewertung der Regelung siehe den Aufsatz von Weidinger in diesem Heft, S. 335, zur praktischen Umsetzung siehe Baur/Lehnert/Vollprecht, in diesem Heft S. 341.

24 *IÖW/IKEM/BBH* (o. Fn. 23).

25 Vgl. bspw. *Schweizer-Ries et al.* (o. Fn. 12).

26 Vgl. insbesondere *Hübner et al.* (o. Fn. 20), S. 338.

27 Zur Einbeziehung von Bestandsanlagen siehe auch den Beitrag von *Sondershaus* in diesem Heft, S. 350.

28 Vgl. *IÖW/IKEM/BBH* (o. Fn. 23), S. 23.

Erneuerbare-Energie-Anlagen besetzen. Die so generierte Wertschöpfung verbleibt zu einem entsprechend größeren Teil in der Region und löst im regionalen Wirtschaftskreislauf weitere Umsätze und damit weitere Wertschöpfungseffekte aus. Vor allem ländliche Regionen mit den entsprechend benötigten Flächenpotenzialen zum Ausbau von Erneuerbare-Energie-Anlagen können von dieser Verlagerung der wertschöpfenden Tätigkeiten profitieren – und somit entscheidende Anreize erhalten, diese Flächen überhaupt für den überregionalen Energiebedarf auszuweisen.

Allein durch den Zubau der Anlagen wird allerdings allenfalls ein kleiner Teil der möglichen Wertschöpfung vor Ort verbleiben. Sind Projektierer und Eigentümerinnen und Eigentümer nicht vor Ort ansässig, so fließen die Gewinne aus dem Anlagenbetrieb ab, und oftmals wird in den Standortkommunen auch keine Gewerbesteuer gezahlt. Bei Windenergie- und Photovoltaikanlagen wurde mit dem 2009 eingeführten Zerlegungsmaßstab nach § 29 GewStG einem Abfluss der Gewerbesteuerzahlungen aus den Standortkommunen entgegengewirkt. Mit der letzten Änderung durch Artikel 9 des Fondsstandortgesetzes vom 3. Juni 2021 wurde zudem festgelegt, dass 90% der zu zahlenden Gewerbesteuer durch das Verhältnis der vor Ort installierten Leistung zur insgesamt installierten Leistung an allen Betriebsstätten der Betreibergesellschaft zu bestimmen sind, damit Abschreibungen des Anlagevermögens, das zuvor als Zerlegungsmaßstab diente, die Standortkommunen im Laufe der Betriebsdauer nicht mehr schlechter stellen. Entsprechend ist der Großteil der Gewerbesteuer in der Standortkommune abzuführen. Dennoch wird es auch weiterhin Fälle von Anlagen und Anlagenparks geben, die aufgrund von Abschreibungen und anderen bilanziellen Vorgängen keine Gewinne ausweisen und damit auch keine Gewerbesteuer zahlen.<sup>29</sup> In solchen Fällen bleibt dann als gesicherte Wertschöpfung in einer Kommune nur noch die Pachtzahlung für die Betriebsflächen, die an zumeist regional ansässige Grundstückseigentümer und –Eigentümerinnen und im Falle kommunaler Flächen direkt an die Kommune fließt.

Eine aktivere Herangehensweise kann deutlich mehr regionale Akteure an den Wertschöpfungsketten der Erneuerbare-Energie-Anlagen beteiligen und somit letztlich deutlich mehr regionale Wertschöpfung generieren. Bereits im Zuge der Flächenausweisung der Regionalplanung können Kommunen für eine Ausweisung bzw. für konkrete Projekte relevante Standortflächen sichern und regional verankerter Bürgerenergieprojekte initiieren oder unterstützen.<sup>30</sup> Werden regionale Akteure bereits in die Regionalplanung einbezogen, können auch sie statt der Kommune die Rolle der Initiatoren übernehmen und beispielsweise Projektierungsgesellschaften gründen. So können bereits bei der Standortplanung regionale Akteure aktiv mitwirken und den Widerstand bspw. von Anwohnenden angrenzender Flächen mindern oder gar vermeiden. Flächenpooling-Modelle können sich anbieten, um die ansonsten oftmals nur an einzelne Akteure fließenden Pachteinahmen breiter zu verteilen,<sup>31</sup> sind aber nur ein erster Schritt hin zu einer Eigentümergemeinschaft.

Ein nächster wichtiger Schritt ist die Ausgestaltung einer Betreibergesellschaft mit niedrighschwelligsten Beteiligungsmöglichkeiten. Dazu gehört die offene Kommunikation der Beteiligungsmöglichkeiten in der Region, wie auch möglichst niedrige Mindestkapitaleinlagen. Werden so viele regionale Teilhabende gewonnen, können sie über die genauen Standorte, Leuchttfeuer, Abschaltssysteme, Ausgleichsmaßnahmen und andere Aspekte mitentscheiden, die sie als Anwohnende besonders betreffen. Die Identifikation mit den Anlagen durch die Miteigentümerschaft kann so für eine deutlich konstruktivere Atmosphäre in der ganzen Region sorgen. Zu den besonders geeigneten Gesellschaftsformen gehört die Genossenschaft (eG), die sowohl die Stimmrechte der Gesellschafter und Gesellschafterinnen unabhängig von der Anteilshöhe gleichverteilt und über individuelle Satzungen soziale oder kulturelle Belange der Mitglieder durch den gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb fördert. Es kommen aber auch andere Konstrukte wie bspw. die GmbH & Co. KG in Frage, wenn die direkte und gemeinsame Eigentümerschaft erreicht werden soll. Damit wird sichergestellt, dass die Gewinne, welche die Betreibergesellschaft erwirtschaftet, an regionale Akteure fließen und somit als Teil der Wertschöpfung in der Region verbleiben. Ebenso wird bei einer lokal angesiedelten Betreibergesellschaft sichergestellt, dass die Gewerbesteuer, welche auf die Gewinne der Betreibergesellschaft gezahlt wird, an die Standortkommune fließt. Erfahrungen aus Bürgerenergieunternehmen zeigen zudem, dass diese häufig aufgrund ihrer regionalen Verankerung und Vernetzung auch regionale Dienstleister und Kooperationspartner einbinden – vergleichbar zu kommunalen Unternehmen, und im Unterschied zu überregionalen Energieunternehmen oder Projektierern, die häufig ihre Dienstleister und Zulieferer „mitbringen“.

Die Wertschöpfungspotenziale können also vom einfachsten Fall mit ausschließlich Pachteinahmen für die Betriebsgrundstücke weiter anwachsen: über die Steuerzahlungen an die Standortkommune, die Zahlungen nach § 36k EEG 2021 an die Standort- und Nachbarkommunen bis hin zu den Gewinnen der Betreibergesellschaft, sofern diese vor Ort ansässig ist. Tabelle 1 zeigt auf, mit welchen jährlichen Nach-Steuer-Gewinnen der beteiligten Akteure und mit welchen kommunalen Steuereinnahmen für eine 3-MW-Windenergieanlage durchschnittlich zu rechnen ist. Dabei wird deutlich, dass die Pachteinahmen und die Zahlungen an die Kommune nach § 36k EEG 2021 bereits signifikante Wertschöpfungseffekte bewirken können. Eine lokale Bürgerenergiegenossenschaft, bei der 50% des Eigenkapitals der Anlagen (ca. 10% der Gesamtinvestition) aus der Region eingebracht wird, erhöht dagegen die Nach-Steuer-Gewinne um 23.500 Euro, also um fast 100%. Die gesamten Wertschöpfungseffekte können somit nochmals fast verdoppelt werden. Sie betragen ca. das Zweieinhalbfache gegenüber der einfachsten Variante, in der nur Pachteinahmen anfallen. Entsprechend kann die gesamte Wertschöpfung für die Region auf mehr als das Dreifache der Pachteinahmen ansteigen, wenn das notwendige Eigenkapital komplett von Akteuren aus der Region aufgebracht werden kann. Hier kann also die Einbindung der Kommune oder gewerblicher Investoren mit dem nötigen Kapital dazu beitragen, die größtmögliche Wertschöpfung im regionalen Wirtschaftskreislauf zu behalten. Die Zahlen erhöhen sich je nach Anzahl und Größe der Windenergieanlagen, so dass Kommunen somit signifikant ökonomisch profitieren können – und das jährlich.

29 Vgl. Kunze, Ergebnisse der Umfrage zur Beteiligung der Gemeinden an der Wertschöpfung aus Windkraftanlagen, 2014 (<https://www.stg-b-brandenburg.de/service/mitteilungen/mitteilungen-07-201400/ergebnisse-der-umfrage-zur-beteiligung-der-gemeinden-an-der-wertschopfung-aus-windkraftanlagen/>), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

30 Portz/Richter/Reicherzer, Windenergieanlagen – Strategien zur kommunalen Steuerung und Wertschöpfung – Beispielfälle für die kommunale Praxis, 2013, S. 6 (<https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-120-windenergieanlagen/doku120.pdf?cid=6gg>), zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

31 Vgl. bspw. Ziekow et al, Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende – Leitfaden für Behörden, 2014, S. 6 ([https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/)

fkz\_3712\_13\_101\_windenergie\_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

**Tabelle 1:** Jährliche regionale Wertschöpfungseffekte für eine 3-MW-Windenergieanlage  
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Kostendaten des letzten EEG-Erfahrungsberichtes 2018.<sup>32</sup>

Beteiligungsvarianten (gestaffelt)	Nach-Steuer-Gewinne	Kommunale Steuereinnahmen*	Gesamte Wertschöpfung
nur Pachteinnahmen	40.000 €	0 €	40.000 €
Pacht + Gewerbesteuereinnahmen	40.000 €	7.900 €	47.900 €
Pacht + GewSt. + § 36k EEG	40.000 €	25.900 €	65.900 €
Pacht + GewSt. + § 36k EEG + lokale BEG (50%)	66.600 €	29.800 €	96.400 €
Pacht + GewSt. + § 36k EEG + lokale BEG (100%)	93.100 €	30.300 €	123.400 €

\*inkl. Einnahmen aus den Zahlungen nach § 36k EEG 2021.

Ein aus Sicht der Akzeptanzforschung ebenfalls positiver, aber in diesen Zahlen nicht direkt ersichtlicher Nebeneffekt ist zudem die Identifikation der lokalen Bevölkerung mit den Windenergieanlagen, da sie nun Teilhabende sind. Während die Pacht und die Gewerbesteuereinnahmen ohne großes Zutun regionaler Akteure oder gar einer Beteiligung der Kommune an den Planungsprozessen in der Region verbleiben können, ist die Zahlung nach § 36k EEG 2021 ggf. mit den Anlagenbetreibern zumindest von der aktiven Annahme der Mittel durch die Kommune abhängig. Die Gründung einer Bürgerenergiegesellschaft bspw. in Form einer Genossenschaft dagegen setzt voraus, dass solch eine Betreibergesellschaft lokal initiiert wird und dass die entsprechenden Windenergieflächen zur Verfügung stehen bzw. gesichert wurden. Neben den genannten existieren weitere Formen einer regionalökonomisch wirksamen Beteiligung an der Energiewende, die nachfolgend näher beleuchtet werden.

## D. Weitere Beteiligungsformen zur Stärkung der regionalen Akzeptanz und Wertschöpfung

Wie oben dargelegt, ist aus Sicht der Autoren die finanzielle Beteiligung der Standortkommunen sowie der betroffenen Menschen und Unternehmen vor Ort für den weiteren Ausbau insbesondere der raumbedeutsamen erneuerbaren Energien wie der Windenergie und der Freiflächenphotovoltaik der zentrale Schlüssel zur Erreichung der Energiewende und letztlich der Klimaneutralität. Zur Erreichung der deutlich höheren Ausbaubedarfe dieser beiden Schlüsseltechnologien sind die Beseitigung der vielen Hemmnisse, aber auch die Definition von höheren Flächenzielen von mindestens zwei Prozent, wie sie zunehmend gefordert werden,<sup>33</sup> nur ein notwendiger, aber

kein hinreichender Schritt. Welcher Bürgermeister oder Gemeinderat, dem vor Ort heftiger Gegenwind von einer lautstark und professionell mobilisierenden Gegnerschaft entgegenweht, wird sich im regionalplanerischen Vorfeld oder in der konkreten Projektierungsphase für ein derartiges Projekt einsetzen, wenn er nicht klar den Nutzen für die Region belegen kann? Den Nutzen für Klimaschutz und Energiewende zu kommunizieren und eine echte Einbeziehung der Menschen vor Ort bei der konkreten Findung geeigneter Flächen sind wichtige Maßnahmen, die aber gegen wirkmächtige „NIM-BY“-Vorbehalte (not in my backyard) vor Ort nicht ausreichen werden.<sup>34</sup> Aufgrund der mittlerweile bereits bestehenden Flächenknappheiten – die drastisch einbrechenden Flächenpotenziale, die durch eine sukzessive Erhöhung der Abstandskriterien transparent geworden sind, verdeutlichen dies eindrucksvoll<sup>35</sup> – muss der finanzielle Nutzen von dezentralen EE-Anlagen für die Betroffenen möglichst groß werden.

Die aktuelle EEG-Regelung geht, wie aufgezeigt, einen ersten, notwendigen Schritt in diese Richtung, der aber nach unserer Einschätzung bei weitem nicht ausreichen wird, um den erforderlichen, signifikanten Zubau und auch das Repowering mit in der Regel größeren Anlagen zu realisieren. Hierfür ist unseres Erachtens eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen erforderlich, um den regionalökonomischen Nutzen und damit die Identifikation mit der Energiewende vor Ort deutlich zu erhöhen.

### I. Den kommunalen Anteil an Erneuerbare-Energien-Vorhaben gezielt erhöhen – auch in finanzschwachen Kommunen

Wie im vorherigen Abschnitt anhand der Beispielrechnung aufgezeigt, liegt der Schlüssel zur Maximierung des regionalökonomischen Nutzens darin, möglichst viele Schritte der Wertschöpfungskette eines dezentralen Energiewendevorhabens durch regionale Akteure abzudecken – von der Planung über die Investition bis zum Betrieb und Vertrieb der Energie. Dies ist beispielsweise bei erneuerbare Energien-Projekten, die von kommunalen Unternehmen wie Stadt- oder Gemeindewerken, einer Kommune selbst oder von Bürgerinnen und Bürgern (beispielsweise im Rahmen einer Energiegenossenschaft) initiiert und betrieben werden, der Fall. Hier fällt ein Großteil der Wertschöpfung (Steuern, Gewinne und Einkommen) und Beschäftigungseffekte vor Ort an.

Vielen finanzschwachen Kommunen insbesondere in strukturschwachen Regionen verbieten jedoch die Aufsichtsbehörden die Durchführung von oder Beteiligung an solchen investiven Projekten.<sup>36</sup> Hier sollten die Länder unter Koordination des Bundes einheitlich andere Kriterien für die jeweiligen kommunalen Finanzaufsichtsbehörden festlegen, die es erlauben, die häufig vergleichsweise risikoarmen Investitionen in Energiewendeprojekte, die in der Regel einen klar bestimmbareren Amortisationszeitraum und einen sicheren und stetigen Ertrag abwerfen, durchführen zu können. Ggf. wirkt in diesem Zusammenhang auch die Anerkennung des Klimaschutzes als kommunale Pflichtaufgabe unterstützend für die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden. Alternativ könnten die Bundes-

che geht auf eine Studie des IWES 2011 im Auftrag des Bundesverbands Windenergie zurück: *IWES, Studie zum Potenzial der Windenergienutzung an Land - Kurzfassung*, 2011 S. 14. Aktueller und differenziert mit Blick auf die unterschiedlichen Restriktionen der Bundesländer in: *Stiftung Klimaneutralität*, Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechtssicher erhöht werden? Ein Regelungsvorschlag, 28.01.2021.

<sup>34</sup> Hübner et al. (o. Fn. 13), S. 15 f.

<sup>35</sup> Vgl. Bons et al. (o. Fn. 18), S. 20 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Heinbach et al., Klimaschutz in finanzschwachen Kommunen. Potenziale für Haushaltsentlastungen, lokale Wertschöpfungseffekte sowie alternative Finanzierungsansätze kommunaler Klimaschutzmaßnahmen, 2020, S. 27 ff.

<sup>32</sup> Wallasch et al., Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz – Teilvorhaben II e): Wind an Land – Zwischenbericht, 2018 ([https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/bmwi\\_de/bericht-eeg-6-wind-an-land.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&tv=5](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/bmwi_de/bericht-eeg-6-wind-an-land.pdf?__blob=publicationFile&tv=5), zuletzt abgerufen am 23.07.2021).

<sup>33</sup> Die ursprüngliche Forderung nach bundesweit zwei Prozent der Flä-

länder den finanzschwachen Kommunen eine finanzielle Absicherung in Form von Bürgschaften oder besicherten Krediten anbieten, um Energiewendeprojekte zu realisieren. Ein weiterer Baustein in diese Richtung könnte die Einführung eines kommunalen Vorkaufsrechts für Erneuerbare-Energieanlagen sein, wenn diese von Projektierern bzw. Eigentümern veräußert werden. Ein solches Vorkaufsrecht würde helfen, den unternehmerisch riskanten Teil der Projektentwicklung und Errichtung bis zum Betrieb gezielt auszulagern.

Schließlich könnten sich Projektentwickler verpflichten, einen möglichst hohen regionalen finanziellen Anteil an der Investition und in der Umsetzung sowie eine frühzeitige und umfassende Beteiligung zu gewährleisten. Dies wird im Bundesland Thüringen über ein dafür entwickeltes Label sichtbar gemacht: mit dem Label „Faire Windenergie“, das von der Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) vergeben wird,<sup>37</sup> sollen derartige Bemühungen um die Berücksichtigung verschiedenster Belange der Anwohnerinnen und Anwohner sowie der Kommunen gewährleistet werden. Ein solcher Ansatz könnte bundesweit ein weiterer Schritt für mehr Beteiligung auf freiwilliger Basis sein – dem jedoch auch „härtere“ Instrumente und förderliche Rahmenbedingungen folgen müssen, welche die regionale Energiewende und damit einhergehende regionalökonomische Effekte befördern.

## II. Ein dezentrales Energiesystem braucht ein regionales Marktdesign – für mehr Effizienz, Akzeptanz, Wertschöpfung und Resilienz

Eine Stärkung oder gar Priorisierung regionaler Marktelemente gegenüber den heute dominierenden zentralen Marktformen wie der Strombörse könnte darüber hinaus nicht nur die gesellschaftliche Identifikation mit einer forciert ausgebauten regionalen Energieerzeugung mit sich bringen, sondern darüber hinaus auch deutliche Effizienzvorteile für das gesamte Energiesystem<sup>38</sup> sowie Resilienzvorteile beispielsweise zur Absicherung von Blackouts mit sich bringen.<sup>39</sup>

Ein Ansatz zur Stärkung der Regionalität liegt in einer deutlichen Ausweitung des Angebots von Regionalstrom- bzw. Regionalenergetarifen – mit echter regionaler Erzeugung, aus und für die Region. Hierfür könnten beispielsweise regionale Bilanzkreise von Regionalstromanbietern bessergestellt werden, wenn diese konsequent die Netze entlasten. In gleicher Form sollte netzdienliches Prosuming, also der netzdienliche Eigenverbrauch selbst erzeugten Stroms sowie die netzdienliche Betriebsweise größerer Verbraucher von privaten Haushalten und Gewerbe bessergestellt werden. Unter der Voraussetzung, dass die Netze entweder keine Engpässe aufweisen (wie in vielen urbanen Regionen), oder aber eine solche netzdienliche Betriebsweise erfolgt, sollten die heute noch sehr engen Grenzen für das Prosuming oder Mieterstrommodelle deutlich ausgeweitet werden – beispielsweise auf die seit längerem von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der Europäischen Union eingeführten und geforderten Energiegemeinschaften, die die Bundesregierung bis heute nicht in die nationale Gesetzgebung aufgenommen hat.<sup>40</sup> Solche Energiege-

meinschaften ermöglichen die Entwicklung von effizienten lokalen oder regionalen Erzeuger-Verbraucher-Verbänden, die viele Akteure integrieren, die dies allein nicht können, und die darüber hinaus Flexibilität und Systemdienstleistungen anbieten oder inselnetzfähig ausgestaltet werden können.

All diesen Formen ist gemeinsam, dass sie mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch „nebenbei“ die regionale Wertschöpfung erhöhen und Beschäftigung schaffen und den heute überwiegend überregionalen Strom- und Brennstoffbezug ersetzen.<sup>41</sup> Für viele dieser neuen Formen braucht es wie angesprochen zunächst einen geeigneten gesetzlichen Rahmen, der Geschäftsmodelle ermöglicht, sowie genügend Kompetenzen und Kapazitäten bei regionalen Anbietern und Kommunalakteuren. Die regionale und kommunale Kapazitätsfrage ist daher eine weitere kritische Erfolgsbedingung aller genannten Formen. Bereits für das eingangs benannte kommunale Engagement in regionalen Planungsprozessen fehlt es den meisten kleinen und finanzschwachen Kommunen an Personal; dies gilt erst recht für die Frage komplexer Beteiligungs- oder Investitionsprojekte.<sup>42</sup> Gleiches gilt für den Aufbau dezentraler Beratungsstrukturen und Informationsangebote für die Energiewende vor Ort. Hier müssen die Länder adäquat unterstützen, zum einen mit der Finanzierung der erforderlichen kommunalen Personalkapazitäten, aber auch mit überregionalen Beratungsangeboten und möglichst einfach nutzbaren und passgenauen Fördermöglichkeiten.

Die Stärkung regionaler Energiestrukturen, ggf. unterstützt durch eine Rekonfiguration der Verteilnetzstrukturen (zum Beispiel operative Stadt-Umland- bzw. Erzeuger- und Verbraucher-Netzgebietsszusammenschlüsse), kann zu einem effizienteren und resilienteren Energiesystem führen, das zudem positive regionalökonomische Effekte erzeugt und somit eine höhere Akzeptanz vor Ort erhalten kann.

## E. Zusammenfassung

Die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für den unabdingbaren weiteren regionalen Zubau von Windenergie- und Photovoltaikanlagen wird immer mehr zum kritischen Faktor für das Erreichen der nationalen Klimaschutzziele. Die wirtschaftliche Beteiligung der lokalen Bevölkerung wird dabei aus unserer Sicht eine zentrale Rolle spielen, und muss daher gezielt und umfassend ermöglicht werden. Mit der Möglichkeit für Windenergieanlagenbetreiber, freiwillig Zahlungen an Kommunen zu leisten, wurde mit dem § 36k EEG 2021 und in Folge dem § 6 EEG 2021 n.F. vom Gesetzgeber ein erster und wichtiger Schritt geschaffen, um kommunalen Akteuren Anreize für den Anlagenausbau zu setzen und die lokale Bevölkerung (zumindest indirekt) an den wirtschaftlichen Erfolgen teilhaben zu lassen.

Darüber hinaus gibt es jedoch noch erhebliche weitere Potenziale zur Beteiligung regionaler Akteure an der Wertschöpfung und Beschäftigung der EE-Anlagen und auch für weitere Steuereinnahmen der Standortkommunen. Dafür müssen in Teilen noch passende Rahmenbedingungen geschaffen und das Marktdesign

37 Siehe auf den Informationsseiten der Servicestelle Windenergie der ThEGA (<https://www.thega.de/themen/erneuerbare-energien/services/telle-windenergie/>, zuletzt abgerufen am 28.7.2021).

38 VDE, Der Zellulare Ansatz: Grundlage einer erfolgreichen, regionenübergreifenden Energiewende, VDE-Studie, 2015; *acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V./Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V./Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V.*, Zentrale und dezentrale Elemente im Energiesystem, 2020.

39 Hirschl et al, Vulnerabilität und Resilienz des digitalen Stromsystems, 2018; Mayer/Brunekreef, Resilienz digitalisierter Energiesysteme: Blackout-Risiken verstehen, Stromversorgung sicher gestalten, Analyse, 2021.

40 Siehe zum Thema der Energiegemeinschaften aus rechtlicher Sicht den Aufsatz von Boos in diesem Heft, S. 354.

41 Zur überschlägigen Ermittlung regionalökonomischer Effekte von erneuerbaren Energien-Anlagen wurde vom Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 2009 ein Modell entwickelt, das in Kooperation mit der Agentur für Erneuerbare Energien seit 2011 als Online-Rechner angeboten wird. 2020 wurde dieser Rechner im Auftrag der Energieagentur Rheinland-Pfalz aktualisiert und steht frei zur Verfügung. *Agentur für Erneuerbare Energien/Institut für ökologische Wirtschaftsforschung/Energieagentur Rheinland-Pfalz*, Online Wertschöpfungsrechner, 02.12.2020 (<https://www.unendlich-viel-energie.de/wertschoepfungsrechner>, zuletzt abgerufen 23.7.2021).

42 Vgl. Heinbach et al. (o. Fn. 36).



gezielter in Richtung Dezentralität und Regionalität verändert werden. Dazu zählt die gezielte Förderung von Bürgerenergiegesellschaften, die ihren Mitgliedern Gewinnbeteiligungen und Mitspracherechte in der Ausgestaltung der Anlagenprojekte ermöglichen. Aber auch Kommunen können im Rahmen der Flächensicherung und als Anlageneigentümerinnen (selbst oder durch kommunale Unternehmen) eine aktive Rolle spielen und so wirtschaftliche Potenziale für ihre Region heben. Damit dies auch für finanzschwache Kommunen gilt, sind länderübergreifend Voraussetzungen und Kriterien zu schaffen, die das in möglichst risikoarmer Weise ermöglichen. Generell sollten hierfür zudem – wie für das gesamte Thema des kommunalen Klima-

schutzes – zeitnah die personellen Kapazitäten der Kommunen deutlich gestärkt werden.

Schließlich können lokal und regional wirksame Aktivitäten wie das individuelle oder gemeinschaftliche Energie-Prosument oder der Vertrieb von (echtem) Regionalstrom ebenfalls für mehr Wertschöpfung und Akzeptanz vor Ort sorgen. Wenn derartige Angebote jeweils mit Anreizen zur Netzdienlichkeit in sinnvoll gekoppelten Stadt-Umland-Verteilnetzen versehen werden, dann kann eine derartige Regionalisierung des Energiesystems auch für mehr Effizienz und Resilienz sorgen – denn auch dies kann in Zukunft kritisch für das Energiesystem und die Akzeptanz werden.

Roman Weidinger

## Immer wieder Streit um Abgaben – § 6 EEG 2021 (zuvor § 36k EEG 2021) im Lichte der Finanzverfassung

*Vor dem Hintergrund zunehmender Akzeptanzprobleme im Ausbau der Windenergie an Land, aber auch in Bezug auf Photovoltaik-Freiflächenanlagen, ist die finanzielle Beteiligung Betroffener schon seit mehreren Jahren Gegenstand rechtspolitischer Diskussionen. Mit § 6 EEG 2021 (zuvor § 36k EEG 2021) wurde nun ein freiwilliger Beteiligungsmechanismus geschaffen, der zwar aus finanzverfassungsrechtlichen Zweifeln erwuchs, zugleich aber alte wie neue Abgrenzungsfragen im Abgabenrecht aufwirft.*

### A. Einleitung

In Umsetzung des Koalitionsvertrages<sup>1</sup> hat der Gesetzgeber zum Jahresanfang 2021 mit § 36k EEG 2021 eine Regelung geschaffen, mit der Kommunen an den Erträgen sie betreffender Windenergieanlagen (WEA) beteiligt werden können. Die Normgenese war geprägt von langwierigen und kontroversen Diskussionen verschiedener Vorschläge für finanzielle Beteiligungsinstrumente. Neben den – letztlich gescheiterten –<sup>2</sup> Bemühungen im Grundsteuerrecht um eine Möglichkeit zur Festlegung gesonderter Hebesätze für WEA-Flächen<sup>3</sup> bestimmten insbesondere Überlegungen zur Einführung nichtsteuerlicher Abgaben sowie Beteiligungsinstrumente in Anknüpfung an die EEG-Förderung den Diskurs.<sup>4</sup> Der Gesetzgeber entschied sich mit der Implementierung des § 36k EEG 2021 am Ende für Letzteres. Diese Regelung sah vor, dass WEA-Betreiber Kommunen innerhalb eines 2.500-m-Radius um die jeweilige Anlage jährliche Zahlungen in Höhe von insgesamt 0,2 ct/kWh für die tatsächlich eingespeiste Strommenge und für die fiktive Strommenge nach EEG-Anlage 2 Nr. 7.2 anbieten können, die sie im Rahmen der Endabrechnung vom Netzbetreiber erstattet bekommen (§ 36k Abs. 3 EEG 2021). Bei mehreren betroffenen Kommunen erfolgt eine anteilige Berechnung nach Flächenanteilen im Betroffenheitsradius.

Mit einer weiteren Gesetzesänderung wurde diese Regelung nun ergänzt in § 6 EEG 2021 überführt. Insbesondere wurde dabei ihr Anwendungsbereich auf Freiflächen-Photovoltaikanlagen (PV-FFA) erweitert (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 EEG 2021). Damit können nunmehr auch PV-FFA-Betreiber der Kommune oder dem Landkreis, auf dessen Gebiet sie steht, Geldleistungen in Höhe von 0,2 ct/kWh zuwenden, die sie im Anschluss vom Netzbetreiber erstattet bekommen, sofern sie eine EEG-Förderung in Anspruch nehmen (§ 6 Abs. 5 EEG 2021).

Die diskutierten Abgabenvorschläge zur finanziellen Beteiligung lösten schon aufgrund ihrer finanzverfassungsrechtlichen Sonderstellung eine entsprechende Prüfung aus. So wurde der Vorschlag der Einführung einer Sonderabgabe<sup>5</sup> kritisch gesehen. Bezweifelt wurde zum einen die Begründung der Finanzierungsverantwortlichkeit der zahlungsverpflichteten WEA-Betreiber. Zum anderen fußt die Kritik auf der einer solchen Regelung immanenten Spannungslage zwischen dem Erfordernis einer Zweckbindungsregelung einerseits, um die gruppennützige Mittelverwendung als eine Voraussetzung zur Rechtfertigung einer solchen Abgabe sicherzustellen, und dem Verbot, den begünstigten Kommunen seitens des Bundes entsprechende Vorgaben zu machen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) andererseits.<sup>6</sup> Die diskutierte Außenbereichsabgabe<sup>7</sup> steht indes – abgesehen von kompetenz- und grundrechtlichen Problemen –<sup>8</sup> durch ihre Anknüpfung an die Argumentation aus der sog. Wasserpennig-Entscheidung ebenfalls auf unsicheren Füßen.<sup>9</sup>

Letztlich sind es vor allem diese Bedenken, die für die Einführung des Beteiligungsmechanismus in § 36k EEG 2021 bzw. nun § 6 EEG 2021 sprachen. Denn der Verdacht, es könnte sich dabei um eine verfassungswidrige (Sonder-)Abgabe handeln, verfliegt hier schon wegen der Freiwilligkeit der Beteiligungszahlung.<sup>10</sup> Anders als die Sonder- oder Außenbereichs-

1 CDU, CSU, SPD, Koalitionsvertrag 19. LP, S. 73.

2 Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, BT-Drs. 19/16060, 2019.

3 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 514/19, 2019.

4 Siehe ausführlich zur Diskussion IÖW/IKEM/BBH, Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energienanlagen, 2020.

5 Agora Energiewende, Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie?, 2017, 17 ff.

6 Kahl/Wegner, Kommunale Teilhabe an der lokalen Wertschöpfung der Windenergie: Das Instrument einer Außenbereichsabgabe, 2018, 7 ff.; IÖW/IKEM/BBH (o. Fn. 4), 83 ff.

7 Kahl/Wegner (o. Fn. 6).

8 IÖW/IKEM/BBH (o. Fn. 4), 65 ff.

9 Siehe zu diesen und auch weiteren rechtlichen Bewertungen dieser Vorschläge IÖW/IKEM/BBH (o. Fn. 4).

10 IÖW/IKEM/BBH (o. Fn. 4), 116, 151.