

# **Ansatzpunkte zur Stärkung der Beteiligung von Regionen und deren Bürgerinnen und Bürgern an der Wertschöpfung durch den Ausbau erneuerbarer Energien**

**Beitrag zum gleichnamigen Workshop des Bundesministeriums für  
Wirtschaft und Klimaschutz am 12. Dezember 2023**

**Peter Weingarten, Leo Bockelmann, Johanna Fick**



**Prof. Dr. Peter Weingarten**

**Dr. Leo Bockelmann**

**Dr. Johanna Fick**

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Johann Heinrich von Thünen-Institut

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Bundesallee 64

D-38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5501

Fax: 0531 696 5599

E-Mail: [peter.weingarten@thuenen.de](mailto:peter.weingarten@thuenen.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Anlass</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Besondere Betroffenheit ländlicher Räume vom Ausbau erneuerbarer Energien und daraus erwachsende Chancen</b>	<b>1</b>
2.1	Räumliche Verteilung	1
2.2	Flächenbedarf zur Erreichung der Ausbauziele 2030	4
<b>3</b>	<b>Fragen des BMWK</b>	<b>5</b>
3.1	Was sind aktuell die größten Herausforderungen, die eine Beteiligung der Regionen und deren Bürgerinnen und Bürger an der Wertschöpfung durch den EE-Ausbau behindern? Welche Ansatzpunkte bestehen, um diese Herausforderungen zu überwinden?	5
3.1.1	Entscheidungsteilhabe	6
3.1.2	Finanzielle Teilhabe	7
3.2	Welche steuerrechtlichen Aspekte behindern eine umfassendere Beteiligung von Kommunen und Unternehmen am EE-Ausbau? Welche steuerrechtlichen Anpassungen sollten angestrebt werden?	14
3.3	Gibt es regionalpolitische Ansatzpunkte, um den benannten Herausforderungen zu begegnen?	14
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>14</b>



## 1 Anlass

Mit Schreiben vom 22.11.2023 lud das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) das Thünen-Institut zu dem am 12.12.2023 stattfindenden BMWK-Workshop „Ansatzpunkte zur Stärkung der Beteiligung von Regionen und deren Bürgerinnen und Bürgern an der Wertschöpfung durch den Ausbau erneuerbarer Energien“ ein und bat bis zum 06.12.2023 um eine (auch stichpunktartige) Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was sind aktuell die größten Herausforderungen, die eine Beteiligung der Regionen und deren Bürgerinnen und Bürger an der Wertschöpfung durch den EE-Ausbau behindern?
2. Welche Ansatzpunkte bestehen, um diese Herausforderungen zu überwinden?
3. Welche steuerrechtlichen Aspekte behindern eine umfassendere Beteiligung von Kommunen und Unternehmen am EE-Ausbau?
4. Welche steuerrechtlichen Anpassungen sollten angestrebt werden?
5. Gibt es regionalpolitische Ansatzpunkte, um den benannten Herausforderungen zu begegnen?

Im Folgenden stellen wir zuerst die aus dem Ausbau erneuerbarer Energien resultierende besondere Betroffenheit und die daraus erwachsenden Chancen ländlicher Räume dar. Danach gehen wir kurz auf einzelne der mit den o.g. Fragen aufgeworfenen Punkte ein.

## 2 Besondere Betroffenheit ländlicher Räume vom Ausbau erneuerbarer Energien und daraus erwachsende Chancen

### 2.1 Räumliche Verteilung

Die zum Erreichen der Klimaschutzziele notwendige Dekarbonisierung der Energieerzeugung erfordert einen massiven Ausbau erneuerbarer Energien. Dies betrifft insbesondere die Nutzung von Windenergie und Photovoltaik (PV). Onshore-Windenergie- und Freiflächen-PV-Anlagen werden einen wesentlichen Teil zur künftigen Energieversorgung beitragen. Diese Anlagen stehen fast ausschließlich in ländlichen Räumen (s. Tab. 1). Legt man die Thünen-Regionstypisierung (Küpper 2016) zugrunde, entfielen 2023 von den 58,2 GW Nettonennleistung der Onshore-Windenergie (Stand von Mai 2023) 96 % auf ländliche Räume und nur 4 % auf nicht-ländliche Räume. Bezogen auf die Nettonennleistung der Freiflächen-PV-Anlagen (Stand von August 2023) machen ländliche Räume 98 % aus, nicht-ländliche Räume nur 2 %. Differenziert man ländliche Räume nach deren sozioökonomischer Lage, fällt auf, dass 79 % (Windenergie) bzw. 68 % (Freiflächen-PV) der installierten Nettonennleistung in Deutschland auf ländliche Räume mit weniger guter sozioökonomischer Lage entfallen.

**Tabelle 1: Räumliche Verteilung von Onshore-Windenergie- und Freiflächen-PV-Anlagen, Stand: 31.05. bzw. 31.08.2023**

Thünen-Regionstyp	Anteil 2022 in %		Windenergieanlagen			Freiflächen-PV-Anlagen		
	Bevölkerung	Fläche	Anzahl	Nettonennleistung		Anzahl	Nettonennleistung	
				MW	%		MW	%
sehr ländlich/ weniger gute sozioökon. Lage	15,6	38,1	14.778	30.394	52	5.852	8.564	40
sehr ländlich/ gute sozioökonomische Lage	11,0	16,8	2.581	5.505	9	4.266	4.748	22
eher ländlich/ gute sozioökonomische Lage	15,9	15,2	2.092	4.337	7	1.699	1.685	8
eher ländlich/ weniger gute sozioökon. Lage	14,2	21,2	7.909	15.623	27	3.454	6.125	28
nicht ländlich	43,3	8,7	1.279	2.375	4	1.2381	511	2
Deutschland	100,0	100,0	28.639	58.234	100	16.509	21.633	100

Anm.: Auch wenn die Freiflächen-PV-Anlagen über die Kategorie „Lage: Freifläche“ im Marktstammdatenregister ausgewertet wurde, sind hierüber teilweise auch Kleinanlagen erfasst.

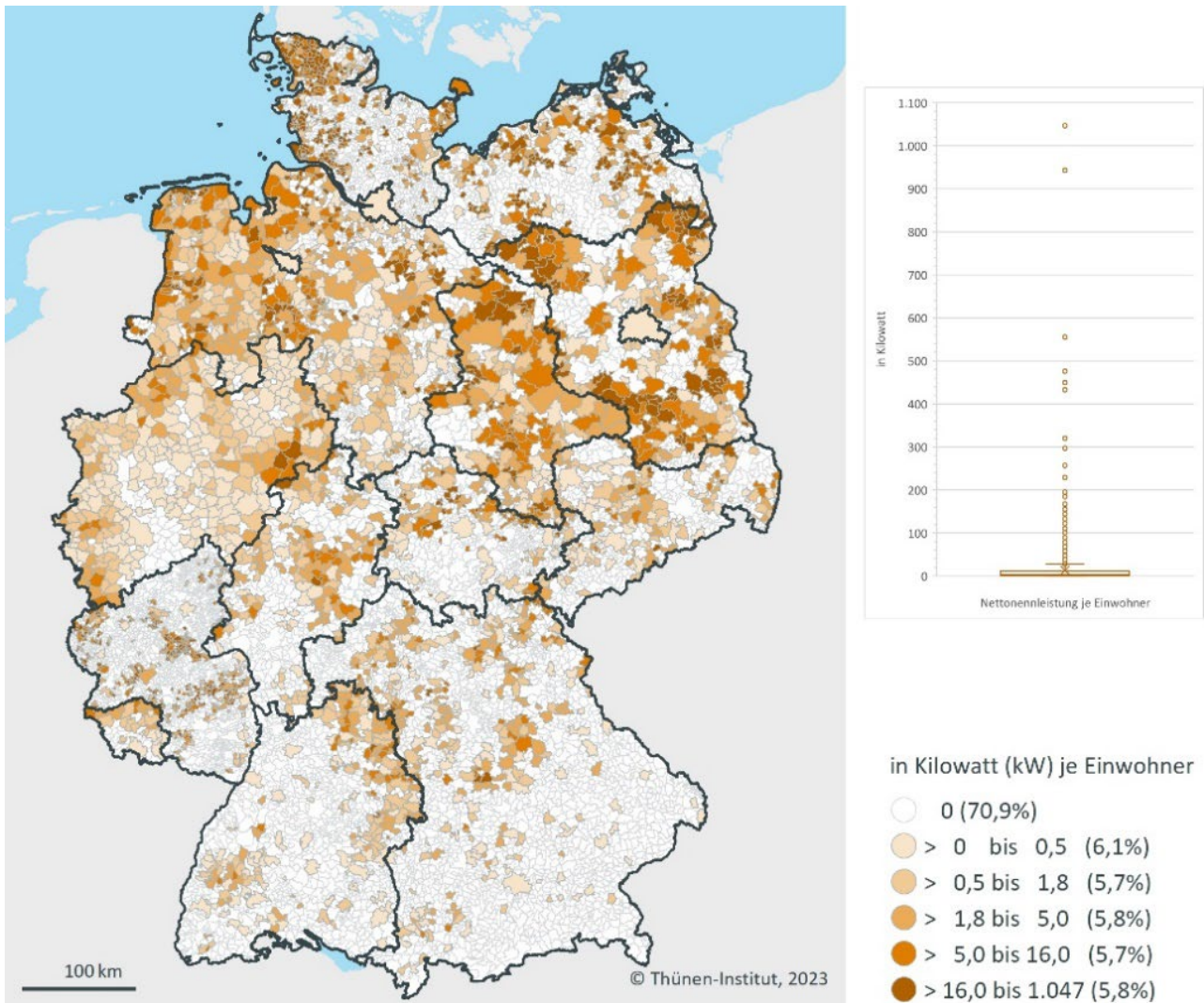
Quelle: Berechnungen von H. Meyer-Borstel (Thünen-Institut) mit Daten des Marktstammdatenregister.

Die räumliche Verteilung der installierten Nettonennleistung ist in den Karten 1 und 2 auf Gemeindeebene je Einwohner<sup>1</sup> dargestellt. In der Mehrzahl der Gemeinden sind 2023 keine Windenergieanlagen (71 % aller Gemeinden) und keine Freiflächen-PV-Anlagen (58 % aller Gemeinden) installiert. Die beiden Box-Plots (Abbildungen rechts neben den beiden Karten) zeigen, dass es unter den Gemeinden einzelne gibt, die je Einwohner eine sehr hohe Nennleistung aufweisen. Aus den beiden Karten ist zudem zu erkennen, dass die räumliche Verteilung von Onshore-Windenergie- und Freiflächen-PV-Anlagen je Einwohner in Deutschland unterschiedliche Muster aufweist.

Onshore-Windenergieanlagen und Freiflächen-PV-Anlagen stehen fast ausschließlich in ländlichen Räumen. Negative Auswirkungen wie Geräuschemissionen oder Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes betreffen in erster Linie die Bevölkerung vor Ort oder auf regionaler Ebene. Da Windenergie- und PV-Anlagen nahezu keine Arbeitskräfte am Standort der jeweiligen Anlage benötigen, hängt die räumliche Verteilung der Wertschöpfung stark vom Standort des Anlagenbetreibers ab und von gesetzlichen Regelungen zur finanziellen Beteiligung der Gemeinden, in denen die Anlagen stehen, und der Bürger\*innen im Umkreis der Anlagen (s. Kap. 3.1.2).

<sup>1</sup> Die Darstellung je Einwohner wurde gewählt, um für die im EEG und durch einzelne Landesgesetze (s. Kap. 3.1.2) geregelte Wertschöpfungsbeteiligung für Kommunen Orientierung geben zu können.

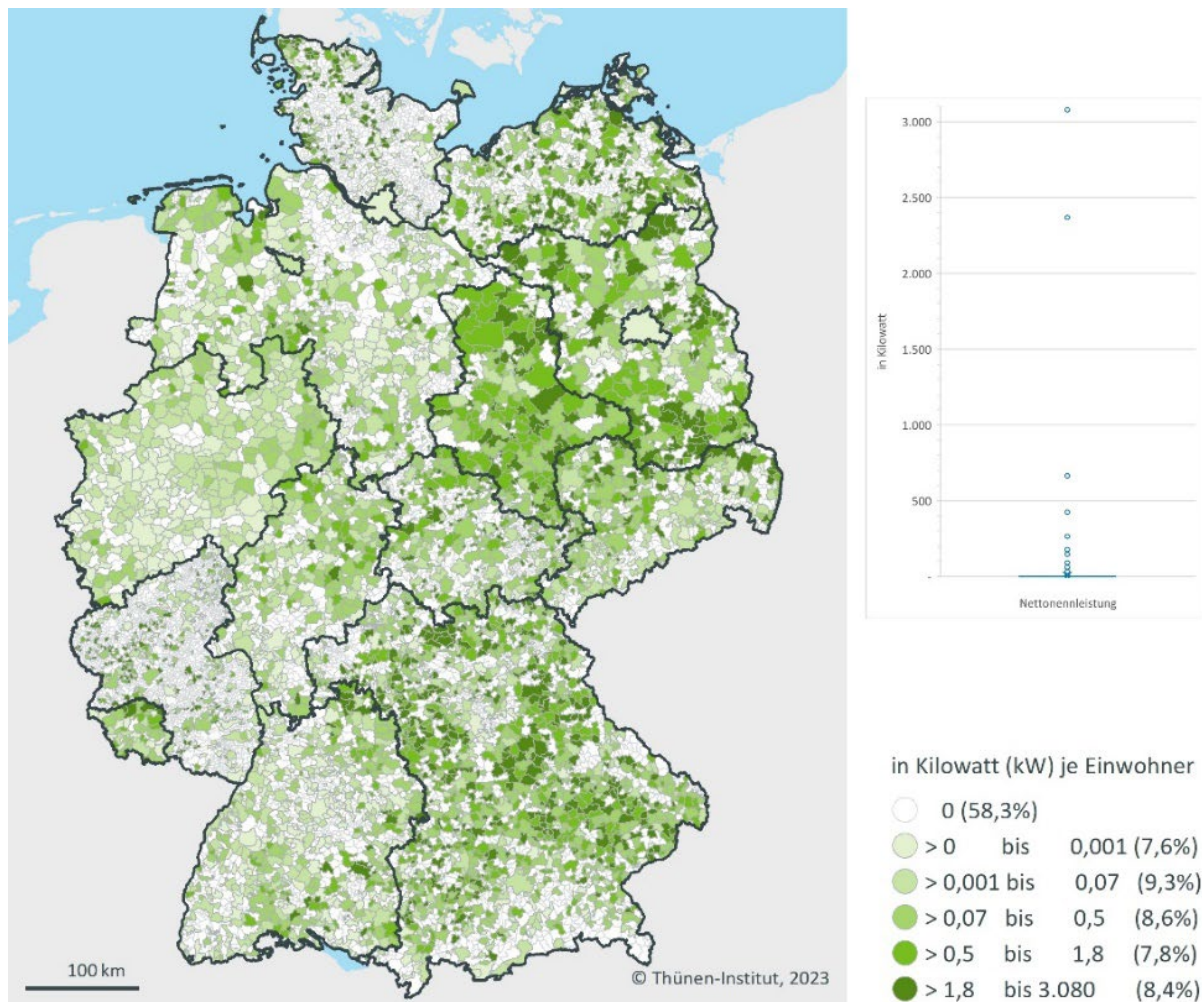
**Karte 1: Installierte Nettonennleistung von Onshore-Windenergieanlagen (Stand: 31.05.2023) auf Gemeindeebene je Einwohner in kW**



Quelle: H. Meyer-Borstel (Thünen-Institut) VG250 © GeoBasis-DE / BKG 2018, Marktstammdatenregister MaStR Gesamtdatenexport.



**Karte 2: Installierte Nettonennleistung von Freiflächen-PV-Anlagen (Stand: 31.08.2023) auf Gemeindeebene je Einwohner in kW**



Quelle: H. Meyer-Borstel (Thünen-Institut) VG250 © GeoBasis-DE / BKG 2018, Marktstammdatenregister MaStR Gesamtdatenexport.

## 2.2 Flächenbedarf zur Erreichung der Ausbauziele 2030

Osterburg et al. (2023) gehen für das wahrscheinlichste Szenario davon aus, dass zur Erreichung des Ausbauziels von 215 GW PV-Leistung im Jahr 2030 ca. 150.500 ha für Freiflächen-PV-Anlagen erforderlich sind (s. Tab. 2). Hierbei wurde angenommen, dass a) der Anteil der Freiflächenanlagen an der gesamten PV-Leistung 50 % beträgt, b) ein Flächenbedarf von 1,4 ha/MWp besteht und c) ein möglicher Flächenanspruch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht berücksichtigt ist. Bezogen auf die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) von 16,6 Mio. ha (2021) würde dies einem Anteil von 0,9 % entsprechen. Der zusätzliche Bedarf an Fläche bis 2030 beträgt nach Osterburg et al. (2023, S. 68) 104.300 ha, der für Onshore-Windenergieanlagen 11.800 ha.

Nach Osterburg et al. werden gegenwärtig ca. 2,3 Mio. ha LF (14 % der LF) für den Anbau von Biomasse für die Energieproduktion genutzt, flächenmäßig zu zwei Dritteln für Pflanzen für Biogasanlagen. Der Stromertrag je Hektar beträgt bei Biogasanlagen lediglich 26.000 kWh<sub>el.</sub>/Jahr (Böhm 2023) bei Freiflächen-Photovoltaik dagegen das 28fache (0,7 Mio. kWh<sub>el.</sub>/Jahr) und mit Windenergie lässt sich im Vergleich zu Freiflächen-PV pro Hektar das 26fache an Strom (18 Mio. kWh<sub>el.</sub>/Jahr) produzieren. Daraus folgt, dass der oben genannte flächenmäßige Ausbau von Freiflächen-PV- und Windenergieanlagen realisiert werden könnte, ohne dass Flächen für die



Nahrungsmittelproduktion verloren gingen, wenn die Stromproduktion aus Biogasanlagen etwas reduziert würde.

**Tabelle 2: Flächenbedarf für Freiflächen-PV-Anlagen und Anteil von Freiflächen-Anlagen am gesamten PV-Zubau unter Berücksichtigung verschiedener Annahmen zum Flächenbedarf je MWp und Gesamtzubau**

	25 %-Anteil			50 %-Anteil			75 %-Anteil		
Spezifische Flächeninanspruchnahme [ha/MWp]	2,2	1,4	1	2,2	1,4	1	2,2	1,4	1
<b>215 GWp (2030)</b>									
Flächenbedarf [ha]	120.547	75.250	53.750	241.095	<b>150.500</b>	107.500	361.642	225.750	161.250
Anteil FFA an LF app.	0,7 %	0,5 %	0,3 %	1,4 %	<b>0,9 %</b>	0,6 %	2,2 %	1,4 %	1,0 %
<b>400 GWp (2040)</b>									
Flächenbedarf [ha]	224.274	140.000	100.000	448.549	<b>280.000</b>	200.000	672.823	420.000	300.000
Anteil FFA an LF app.	1,3 %	0,8 %	0,6 %	2,7 %	<b>1,7 %</b>	1,2 %	4,0 %	2,5 %	1,8 %

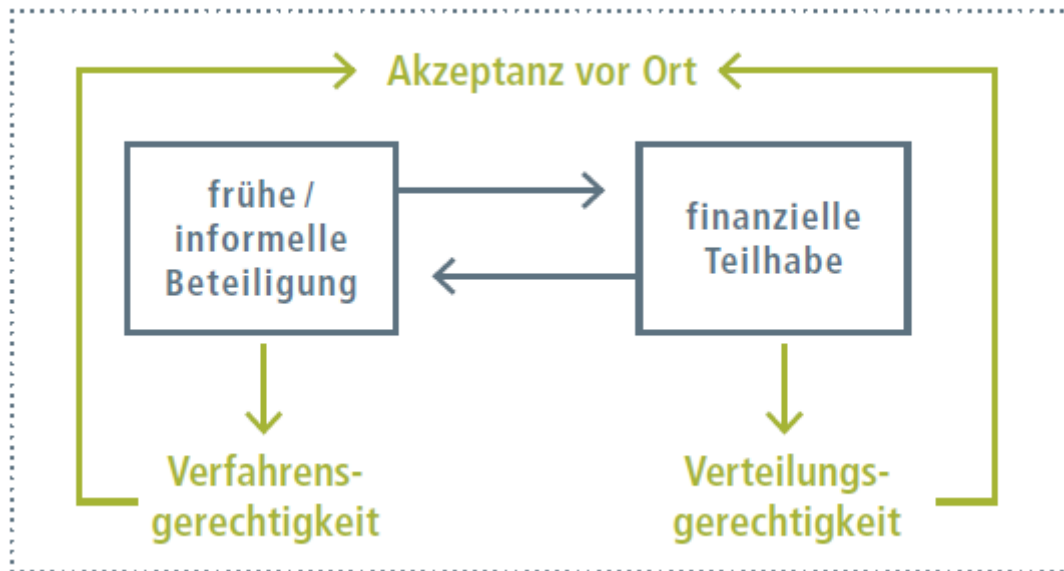
Anm.:Fett = wahrscheinlichste Szenarien

Quelle: Osterburg et al. (2023, S. 37).

### 3 Fragen des BMWK

#### 3.1 Was sind aktuell die größten Herausforderungen, die eine Beteiligung der Regionen und deren Bürgerinnen und Bürger an der Wertschöpfung durch den EE-Ausbau behindern? Welche Ansatzpunkte bestehen, um diese Herausforderungen zu überwinden?

Eine große Herausforderung für den Ausbau erneuerbarer Energien stellt die notwendige Akzeptanz vor Ort dar. Diese wird insbesondere beeinflusst durch Entscheidungsteilhabe und finanzielle Teilhabe der betroffenen Kommunen und Einwohner\*innen (Fachagentur Windenergie an Land 2023, SRU 2022). Dem liegt ein differenziertes Verständnis von Akzeptanz zu Grunde, das verschiedene Teilaspekte und die jeweils spezifischen Rahmenbedingungen der Planungsvorhaben berücksichtigt. Demnach weisen von der Planung Betroffene in der Regel keine grundlegende Ablehnung erneuerbarer Energien auf. Vielmehr ist es entscheidend, dass die Planungsprozesse und die Verteilung von Kosten und Lasten als gerecht empfunden werden. Um die Akzeptanz von Projekten zu steigern, sollten daher sowohl die Entscheidungs- als auch die finanzielle Teilhabe gezielt adressiert werden (von Streit 2021, FA Wind 2023).

**Abbildung 1: Akzeptanzsteigernde Faktoren: Entscheidungsteilhabe und finanzielle Teilhabe**

Quelle: Fachagentur Windenergie an Land (2023, S. 2).

### 3.1.1 Entscheidungsteilhabe

Die Entscheidungsteilhabe wird wesentlich durch die Beteiligung der betroffenen Einwohner\*innen bei der Planung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien bestimmt. Mit Blick auf die formell vorgeschriebenen Planungsverfahren ergibt sich allerdings ein sogenanntes „Beteiligungsparadox“ (Roßnagel et al. 2014, S. 21-23). Insbesondere bei der Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen auf Regional- und Bauleitplanungsebene handelt es sich in der Regel um vergleichsweise abstrakte Standortentscheidungen, bei denen noch keine konkrete Anlagenplanung vorliegt und das Interesse der Einwohner\*innen eher gering ist. Werden in einem anschließenden Schritt einzelne Vorhaben konkretisiert und nehmen die Einwohner\*innen Stellung dazu, bestehen hingegen kaum noch formelle Beteiligungsmöglichkeiten (SRU 2022, S. 57).

Standorte für Freiflächen-PV-Anlagen werden im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung häufiger projektbezogen geplant, woraus sich jedoch mit Blick auf die räumliche Verteilung und mögliche Flächennutzungskonkurrenzen Probleme ergeben. Angesichts der mit Freiflächen-PV zu erzielenden Grundrenten und des steigenden Projektvolumens ohne EEG-Förderung ist nicht davon auszugehen (Osterburg et al. 2023, S. 57), dass durch die im EEG priorisierten Gebietskategorien eine ausreichende Steuerung erreicht werden kann. Entsprechend wird die Standortausweisung nicht selten von der Flächenverfügbarkeit für Investor\*innen bestimmt. Einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung räumlicher Fehlentwicklungen können neben raumordnerischen Festlegungen (inter-)kommunale Standortkonzepte mit Vorrang- und Ausschlussflächen leisten (ARL 2022, S. 13f.), für deren Erstellung vielen Kommunen jedoch die personellen und finanziellen Ressourcen fehlen.

Für alle formellen Planungsverfahren gilt zudem, dass für die Akzeptanz relevante Aspekte wie die emotionale Verbundenheit und das Landschaftsbild nur eingeschränkt berücksichtigt werden (von Streit 2021, S. 103). Entscheidend ist daher bei allen Vorhaben zum Ausbau erneuerbarer Energien eine möglichst frühzeitige und informelle Beteiligung der Einwohner\*innen durch Investor\*innen und Projektentwickler\*innen, um gegenseitiges Verständnis und Vertrauen zu schaffen. Nicht zuletzt können Planungen durch das lokale Wissen der Menschen verbessert werden (FA Wind 2017, S. 7).

### Empfehlungen:

**Sobald Standortplanungen für erneuerbare Energien konkretisiert werden, sollten Investor\*innen und Projektentwickler\*innen den Einwohner\*innen und Kommunen über die formellen Beteiligungsverfahren hinaus Informationen transparent zur Verfügung stellen und Bedenken auf Augenhöhe diskutiert werden.**

**Die Länder sollten die Kommunen bei der Erstellung (inter-)kommunaler Standortkonzepte für die Freiflächen-PV unterstützen, um eine „Flickenteppichplanung“ zu vermeiden, Flächennutzungskonflikte zu mindern und die langfristige Akzeptanz zu erhöhen.**

### 3.1.2 Finanzielle Teilhabe

Durch die finanzielle Beteiligung der betroffenen Kommunen und Einwohner\*innen an der generierten Wertschöpfung kann ein wichtiger Beitrag zur Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien geleistet werden. Gerade in ländlichen Regionen mit weniger guter sozioökonomischer Lage, in denen ein wesentlicher Teil der Ausbauleistung konzentriert ist (s. Tab. 1), eröffnen sich damit Handlungsspielräume. Neben indirekten finanziellen Beteiligungen wie beispielsweise Zahlungen der Anlagenbetreiber an die Kommunen und Einwohner\*innen oder vergünstigten Stromlieferungen können direkte Beteiligungen an den Anlagen die Akzeptanz erhöhen. Hervorzuheben sind Modelle, in denen Mitspracherechte bestehen – unter anderem genossenschaftliche Organisationsformen, in denen das Mitspracherecht unabhängig von der Höhe der finanziellen Beteiligung ist. Zudem sollten direkte Beteiligungen bereits mit kleinen Einlagen möglich sein, um keine Personen auszuschließen (SRU 2022).

Praktisch wurde mit der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2021 den Betreibern von Windenergieanlagen die Möglichkeit eröffnet, betroffenen Gemeinden einseitige Zuwendungen ohne Gegenleistung von insgesamt 0,2 Cent pro Kilowattstunde anzubieten (s. Tab. 3). Der Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung (2021) empfahl, die hierdurch geschaffene Wertschöpfungsbeteiligung für Kommunen auf alle kommerziell überregional betriebenen Anlagen für erneuerbare Energien, unabhängig von der Erzeugungsart und der Förderung durch das EEG, auszuweiten und diese Wertschöpfungsbeteiligung verpflichtend vorzuschreiben. Mit der Novellierung des EEG 2023 wurde die Kann-Regelung zu einer Soll-Regelung und auf Betreiber von Freiflächen-PV-Anlagen (§ 6 EEG) ausgeweitet. Laut Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Solarpaket I sollen künftig weitere Solaranlagen einbezogen werden („Solaranlagen des ersten Segments“).<sup>2</sup> Die Betreiber EEG-geförderter Anlagen können sich die Zahlung vom Netzbetreiber erstatten lassen, so dass sie für erstere kostenneutral ist. Als betroffen gelten Gemeinden, deren Gemeindegebiet sich teilweise in einem Radius von 2,5 km um die Windenergieanlage befindet<sup>3</sup> bzw. auf dessen Gebiet die Freiflächen-PV-Anlage installiert ist. Zudem wurden mit § 3 EEG 2023 Bürgerenergiegesellschaften in einer Weise definiert (mindestens 50 Personen, von denen mindestens 75 % einen Wohnsitz im Umkreis von 50 km um das Postleitzahlgebiet der Anlage aufweisen müssen und von denen keine mehr als 10 % der Stimmrechte hält), die deren lokaler Verankerung und damit der Akzeptanz zuträglich ist.

Mehrere Länder haben bereits Gesetze zur Beteiligung von Gemeinden und Einwohner\*innen an der Wertschöpfung erneuerbarer Energien erlassen (Mecklenburg-Vorpommern: 2016, Brandenburg 2020) bzw. Gesetzesentwürfe in den Landtag eingebracht (Thüringen: Juni 2023, Nordrhein-Westfalen: September 2023, Niedersachsen: Oktober 2023). Diese unterscheiden sich, ob nur Windenergieanlagen oder auch Freiflächen-PV-Anlagen einbezogen sind, innerhalb welchen Radius um die Anlagen die Kommunen und Einwohner\*innen beteiligungsberechtigt sind (2,5 bis 5 km) und in der Art und Höhe der möglichen Beteiligungen (s. Tab. 3).

---

<sup>2</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung“, Bundestagsdrucksache 20/8657 vom 09.10.2023.

<sup>3</sup> Trifft dies für mehrere Gemeinden zu, ist die Zahlung flächenanteilig auf die Gemeinden zu verteilen.

Das Bundesverfassungsgericht (2022a, s.a. 2022b) stellte 2022 fest, dass das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns „ganz überwiegend mit dem Grundgesetz vereinbar ist“. Die mit dem Gesetz „verfolgten Gemeinwohlziele des Klimaschutzes, des Schutzes von Grundrechten vor Beeinträchtigungen durch den Klimawandel und der Sicherung der Stromversorgung sind hinreichend gewichtig, um den mit der Beteiligungspflicht verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit der Vorhabenträger aus Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen zu können.“ (Bundesverfassungsgericht 2022).

#### **Empfehlungen:**

**Zur Steigerung der Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien sollte die finanzielle Beteiligung von Standortkommunen und/oder Einwohner\*innen im direkten Umkreis von Windenergie- und Freiflächen-PV-Anlagen verpflichtend vorgegeben werden.**

**Der Bund sollte, wenn dies verfassungsrechtlich möglich ist, die Soll-Regelung in § 6 EEG in eine Muss-Regelung ändern und auch auf nicht EEG-geförderte Anlagen ausdehnen sowie eine ggf. degressiv über die bisherige Zahlungshöhe von 0,2 Cent/kWh hinausgehende Erhöhung prüfen.**

**Die einzelnen Länder sollten, soweit dies nicht bundesgesetzlich geregelt wird oder ergänzend hierzu, landesgesetzlich entsprechende Regelungen erlassen, soweit dies noch nicht erfolgt ist. Hierbei kann das vom Bundesverfassungsgericht geprüfte Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns wertvolle Orientierung bieten.**

**Tabelle 3: Bundes- und landesgesetzliche Regelungen zur Beteiligung von Gemeinden und Einwohner\*innen**

Geltungsraum	Gesetz	Status	betroffene Unternehmen (Windenergie (on-shore), Freiflächen-PV)	Verbindlichkeit einer Beteiligung	Beteiligungsrechte (Gemeinden, Einwohner*innen), Radius	Art und Höhe der Beteiligung der Gemeinden	Art und Höhe der Beteiligung der Einwohner*innen	Sonstiges
Deutschland	EEG	in Kraft (Beteiligungsregelung seit 2021)	WEA, Freiflächen-PV (Entwurf EEG 2024: Ausdehnung auf weitere Solaranlagen)	„Soll-Regelung“ (EEG 2021: „Kann-Regelung“)	Gemeinden; Radius 2,5 km	einseitige Zuwendung ohne Gegenleistung von bis zu 0,2 Cent/kWh	-	Unternehmen haben Anspruch auf Erstattung der Zahlungen durch Netzbetreiber
Mecklenburg-Vorpommern	Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz	2016	WE-Anlagen	verpflichtende Beteiligung	Gemeinden und Einwohner*innen; Radius 5 km	mind. 10 % der Gesellschaftsanteile oder Ausgleichsabgabe; Zahlung nach EEG § 6 kann als Beteiligung anerkannt werden	mind. 10 % der Gesellschaftsanteile, vergünstigte lokale Stromtarife, Sparprodukt	Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2022: ganz überwiegend mit dem Grundgesetz vereinbar
Brandenburg	Windenergieanlagenabgabengesetz	2020	seit 2020 in Betrieb genommene WEA	verpflichtende Beteiligung	Gemeinden, Radius: 3 km	10.000 Euro je Anlage und Jahr	-	
Niedersachsen	Entwurf Niedersächsisches Gesetz über die Beteiligung von Kommunen und Bevölkerung am wirtschaftlichen Ertrag von Windenergieanlagen und Freiflächen-PVphotovoltaikanlagen (NWindPVBetG)	Oktober 2023 in den Landtag eingebracht	neue WEA, Freiflächen-PV	verpflichtende Beteiligung	Gemeinden und Einwohner*innen, Radius 2,5 km	0,2 Cent/kWh und Jahr (Zahlung nach EEG § 6), weitere Beteiligungsangebote	angemessene Beteiligung (im Wert einer 20 %igen Ertragsbeteiligung), insb. Gesellschaftsanteile, Nachrangdarlehen, Schwarmfinanzierung, Sparprodukte, niedrigere Strompreise	

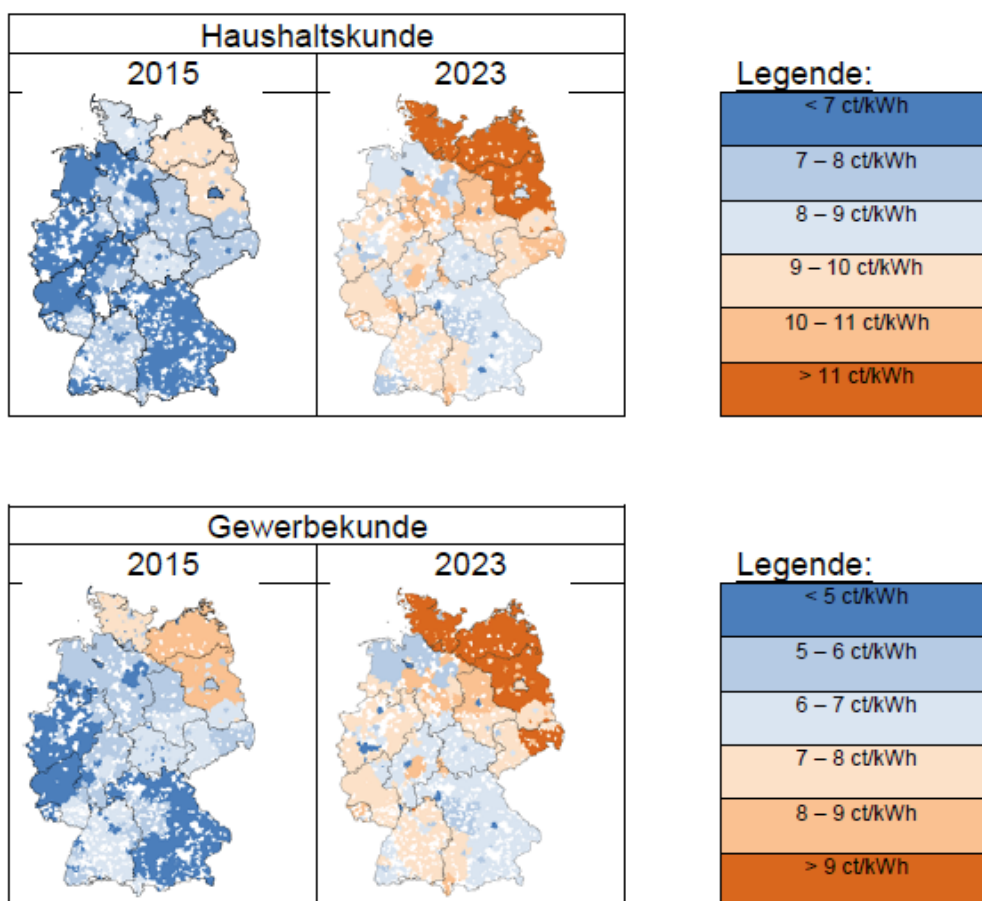
Geltungsraum	Gesetz	Status	betroffene Unternehmen (Windenergie (on-shore), Freiflächen-PV)	Verbindlichkeit einer Beteiligung	Beteiligungsrechte (Gemeinden, Einwohner*innen), Radius	Art und Höhe der Beteiligung der Gemeinden	Art und Höhe der Beteiligung der Einwohner*innen	Sonstiges
Nordrhein-Westfalen	Entwurf Bürgerenergiegesetz NRW	September 2023 in den Landtag eingebracht	neue WEA (außer von Bürgerenergiegesellschaften)	verpflichtende Beteiligung	Standortgemeinden und deren Einwohner*innen (auch Grundstückseigentümer*innen möglich); Nachbargemeinden (Radius: 2,5 km) und deren Einwohner*innen, besondere Regelungen für „direkte Anwohner*innen“ möglich	Zahlung nach EEG § 6, Gesellschaftsanteil, Kauf einer WEA; Ersatzbeteiligung (0,2 Cent/kWh), wenn keine Einigung	z.B. 20 % der Gesellschaftsanteile, Kauf einer WEA, Anlageprodukte in Höhe von z.B. 20 % der Investitionssumme, vergünstigte Stromtarife, Sparprodukte, Pauschalzahlungen an best. Anwohner*innen, Finanzierung einer gemeinnützigen Stiftung	Ausgleichsabgabe von 0,8 Cent/kWh an Gemeinde bei Verstößen möglich
Thüringen	Entwurf ThürWindBeteilG	Juni 2023 in den Landtag eingebracht	neue WEA (außer wenn Gemeinde mehr als 50 % der Gesellschaftsanteile hat)	verpflichtende Beteiligung	Gemeinden und Einwohner*innen; „EEG-Radius“ (2,5 km)	Zahlung nach EEG § 6 (0,2 Cent/kWh), direkte Stromlieferung an örtliche Unternehmen und gemeindliche Einrichtungen	im Umfang von 50 % der Zahlung nach EEG § 6: Strompreiserlösgutschrift, Sparprodukt, vergünstigter Lokaltariff, Unterstützung lokales Wärmenetz, direkte Stromlieferung an örtliche Unternehmen	andere Beteiligungsmodelle einvernehmlich (Vorhabenträger, Standortgemeinde) möglich; Ausgleichsabgabe von 0,5 Cent/kWh bei Nichteinigung oder Verstößen möglich

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf den genannten Gesetzen und Gesetzesentwürfen.

Für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien ist es nicht förderlich, wenn dieser Ausbau zu höheren Strompreisen in dem jeweiligen Verteilernetz führt. Laut Monitoringbericht 2022 der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes betragen die Nettonetzentgelte für Haushaltskunden in Deutschland 2022 zwischen 3,48 Cent/kWh und 20,15 Cent/kWh. Auf Länderebene lagen die durchschnittlichen Netzentgelte zwischen 5,85 Cent/kWh (Bremen) und 9,79 Cent/kWh (Schleswig-Holstein). Die Ursachen für die regional unterschiedlichen Netzentgelte sind „äußerst vielschichtig“ (Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt 2022, S. 200). Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt führen die Netzauslastung, die Besiedlungsdichte, den Ausbau erneuerbarer Energien sowie Alter und Qualität der Netze an. Zu den erneuerbaren Energien führt der Monitoringbericht aus: „Bedeutsam für die unterschiedlich hohen Netzentgelte sind ebenso die Kosten für die Integration der erneuerbaren Energien einschließlich Einspeisemanagement geworden.“ (Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt 2022, S. 200).

In ihrem Eckpunktepapier „Festlegung zur sachgerechten Verteilung von Mehrkosten aus der Integration von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien“ zeigt die Bundesnetzagentur die regionale Entwicklung der energiewendebedingten Kosten des Netzausbaus auf (s. Abb. 2), eine Entwicklung, die „im Einzelfall über die Jahre eine nicht weiter hinnehmbare Dimension angenommen“ hat (Bundesnetzagentur 2023, Textziffer 5).

**Abbildung 2: Energiewendebedingte Kosten des Netzausbaus**



Quelle: Bundesnetzagentur (2023, Textziffer 5).

Um die Umsetzung und die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien zu unterstützen, ist eine bundesweite Kostenumlage für Mehrkosten aus der Integration von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren



Energien, wie sie im Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur (2023) vorgelegt wurde, zu begrüßen. Damit würden nicht, wie bisher, nur die einspeisenden Regionen, sondern auch die abnehmenden Regionen an den Mehrkosten des Ausbaus der erforderlichen Infrastrukturen und damit an der Umsetzung dieser gesellschaftlichen Aufgabe beteiligt.

**Empfehlung: Die Bundesnetzagentur sollte die energiewendebedingten Kosten des Netzausbaus bundesweit gleichmäßig über die Netzentgelte umlegen.**

### 3.2 Welche steuerrechtlichen Aspekte behindern eine umfassendere Beteiligung von Kommunen und Unternehmern am EE-Ausbau? Welche steuerrechtlichen Anpassungen sollten angestrebt werden?

An dieser Stelle gehen wir nur auf die Gewerbesteuer ein, die für die Kommunen zu den ertragsreichsten Steuern gehört. Im Regelfall wird die Gewerbesteuer bei Gewerbebetrieben, die in mehreren Gemeinden Betriebsstätten haben, die Gewerbesteuer gemäß den Lohnsummen auf die Gemeinden zerlegt (§ 29 Abs. 1 GewStG). Für Betriebe, die Windenergie- und PV-Anlagen von ihrem Unternehmenssitz aus an mehreren Standorten betreiben, würde dies bedeuten, dass die gesamte Gewerbesteuer am Unternehmenssitz gezahlt würde. Seit 2009 erfolgte für Windenergieanlagenbetreiber, seit 2014 auch für PV-Anlagenbetreiber die Zerlegung der Gewerbesteuer zu 30 % nach den Lohnsummen und zu 70 % nach dem Anteil am Sachanlagevermögen. Der Sachverständigenrat für Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft empfahl 2019 eine „eine Anpassung der gewerbesteuerlichen Zerlegung nach installierter Leistung bei EE-Anlagen“ (SRLE 2019, S. 5).

Seit der Novellierung des Gewerbesteuergesetzes 2021 erfolgt die Zerlegung für Windenergieanlagen und Freiflächen-PV zu 10 % nach den Lohnsummen und zu 90 % nach der installierten Leistung. Für 2021 bis 2023 gilt diese Zerlegungsregelung nur für Anlagen, die nach dem 30. Juni 2013 genehmigt wurden, ab 2024 auch für die vorher genehmigten Anlagen. Die Regelung gilt allerdings nur für „Betriebe, die ausschließlich Anlagen zur Erzeugung von Strom und anderen Energieträgern sowie Wärme aus Windenergie und solarer Strahlungsenergie betreiben“ (§ 29, Abs. 1, Satz 2 GewStG). Wird auch nur ein Teil aus fossilen Energien erzeugt, erfolgt die gewerbesteuerliche Zerlegung dem Regelfall entsprechend nach den Lohnsummen.

**Empfehlung: Der Gesetzgeber sollte für die gewerbesteuerliche Zerlegung das Ausschließlichkeitsprinzip in § 29, Abs. 1, Satz 2 GewStG abschaffen bzw. abschwächen.**

### 3.3 Gibt es regionalpolitische Ansatzpunkte, um den benannten Herausforderungen zu begegnen?

Entscheidungsteilnahme kann einen Beitrag zur Schaffung notwendiger Akzeptanz vor Ort für den Ausbau erneuerbarer Energien leisten (s.o.). Hierzu könnten zumindest indirekt auch bestimmte regionalpolitische Maßnahmen, beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) oder der Programme der Länder zur ländlichen Entwicklung, beitragen. So zielt die GAK-Fördermaßnahme 1.0 „Planungsinstrumente der ländlichen Entwicklung“ der GAK auf die Schaffung strategisch-planerischer regionaler, gemeindlicher und dörflicher Grundlagen für ländliche Entwicklung. Diese Instrumente bilden aufgrund ihrer partizipativen Komponenten eine Möglichkeit zum strukturierten Interessenausgleich auf regionaler und lokaler Ebene, der in Ergänzung der stark behördengeleiteten Planungsverfahren die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung zu steigern vermag. Die thematischen Vorgaben richten sich allerdings an den GAK-Zielen aus, bei denen der Ausbau erneuerbarer Energien höchstens mittelbar berührt wird. Hier ist zu prüfen, inwieweit Anreize für eine stärkere Beschäftigung mit dem Thema geschaffen werden können. Ein Beispiel sind Leitfäden, wie sie etwa auch beim Klimaschutz zum Einsatz kommen.

Die Schaffung notwendiger Akzeptanz vor Ort für den Ausbau erneuerbarer Energien ist eine bundesweite und nicht nur eine regionale Herausforderung. Soweit es zur Akzeptanzsteigerung förderpolitischer Maßnahmen bedarf, sollten diese grundsätzlich nicht auf bestimmte Regionen begrenzt sein.

## Literaturverzeichnis

- ARL [Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft] (Hg.) (2022): Regionalplanung für einen raumverträglichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV), Positionspapier aus der ARL 134, Hannover, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01342>.
- Böhm J (2023): Vergleich der Flächenenergieerträge verschiedener erneuerbarer Energien auf landwirtschaftlichen Flächen - für Strom, Wärme und Verkehr. *Ber Landwirtsch* 101(1). DOI:10.12767/buel.v101i1.462.
- Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn, Bundeskartellamt (2022): Monitoringbericht 2022: Monitoringbericht gemäß § 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB. Stand: 14. Dezember 2022, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2023) Eckpunktepapier – Festlegung zur sachgerechten Verteilung von Mehrkosten aus der Integration von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK8-GZ/2023/2023\\_ohne\\_Gz/Festlegung\\_Kostenwaelzung\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK8-GZ/2023/2023_ohne_Gz/Festlegung_Kostenwaelzung_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=2).
- Bundesverfassungsgericht (2022a): Pflicht zur Beteiligung von Anwohnern und standortnahen Gemeinden an Windparks im Grundsatz zulässig, Pressemitteilung Nr. 37/2022 vom 5. Mai 2022.
- Bundesverfassungsgericht (2022b): Beschluss des Ersten Senats vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 -, Rn. 1-169, [https://www.bverfg.de/e/rs20220323\\_1bvr118717.html](https://www.bverfg.de/e/rs20220323_1bvr118717.html).
- Fachagentur Windenergie an Land (2023): Bürgerwindenergie. Berlin.
- Fachagentur Windenergie an Land (2017): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie. Von der Theorie in die Praxis. Berlin.
- Küpper P (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 53 p, Thünen Working Paper 68, DOI:10.3220/WP1481532921000.
- Osterburg B, Ackermann A, Böhm J, Bösch M, Dauber J, Witte T de, Elsasser P, Erasmi S, Gocht A, Hansen H, Heidecke C, Klimek S, Krämer C, Kuhnert H, Moldovan A, Nieberg H, Pahmeyer C, Plaas E, Rock J, Röder N, Söder M, Tetteh G, Tiemeyer B, Tietz A, Wegmann J, Zinnbauer M (2023) Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Working Paper 224. DOI:10.3220/WP1697436258000.
- Roßnagel A, Birzle-Harder B, Ewen C, Götz K, Hentschel A, Horelt M-A, Hüge A, Stieß I (2014): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Kassel: Kassel University Press, *Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaptation* 11.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2022) Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, Berlin.
- SRLE [Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2019): Erwartungen an die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse, Stellungnahme des SRLE beim BMEL, Berlin.
- SRLE [Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2021): Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 20. Legislaturperiode. Stellungnahme des SRLE beim BMEL, Berlin.
- Von Streit, Anne (2021): Akzeptanz erneuerbarer Energien: Herausforderungen und Lösungsansätze aus räumlicher Perspektive. In: Becker S, Klagge B, Naumann M (Hg.): *Energiegeographie*, Stuttgart.



THÜNEN

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen  
Bundesallee 64  
38116 Braunschweig  
Germany

[lv@thuenen.de](mailto:lv@thuenen.de)  
[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)