



Berlin, 22. September 2017

Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“

Optionen zur Beteiligung von Bürgern und öffentlicher Hand an Onshore-Windenergieanlagen

Prof. Dr. Michael Rodi

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) / Universität Greifswald

Ralf Ott

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) / IKEM

Dieser Vortrag basiert auf Ergebnissen, die u.a. mit Prof. Dr. Thorsten Beckers, Albert Hoffrichter sowie Simon Schäfer-Stradowsky und Daniel Timmermann erarbeitet wurden. Diese stammen teilweise aus dem BMBF geförderten Projekt DZ-ES „Dezentrale Beteiligung an der Planung und Finanzierung der Transformation des Energiesystems“; FKZ: 03EK3519A), an dem für sozial-empirische Untersuchungen Prof. Dr. Oscar Gabriel und Dr. Silke Keil mitgewirkt und ebenfalls zu den vorgestellten Inhalten beigetragen haben.

GEFÖRDERT VOM

Agenda

- 1) Einführung**
- 2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen**
 - 2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern**
 - 2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung**
 - 2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern**
 - 2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge**
- 3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen**
- 4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung**
- 5) Fazit**

Agenda

1) Einführung

2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen

2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern

2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung

2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern

2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge

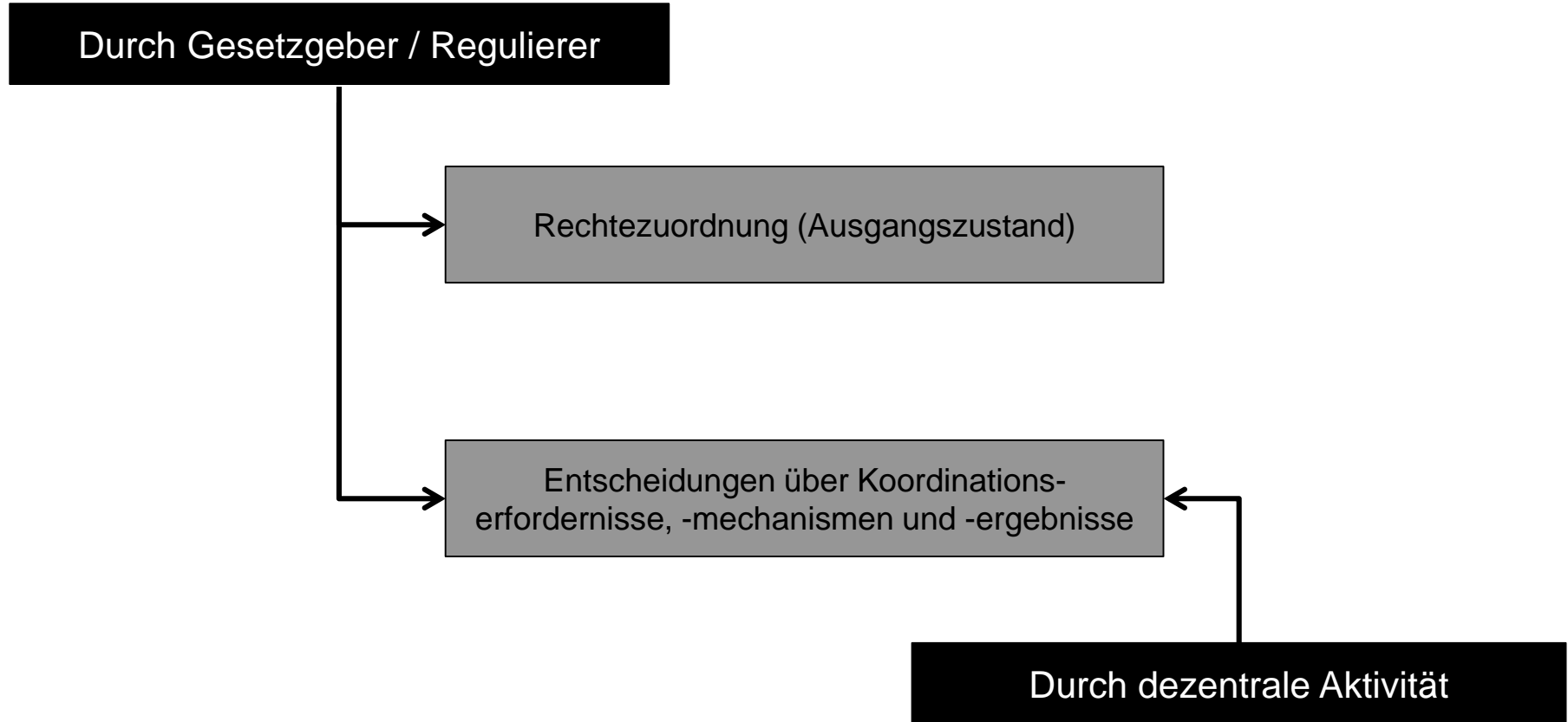
3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen

4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung

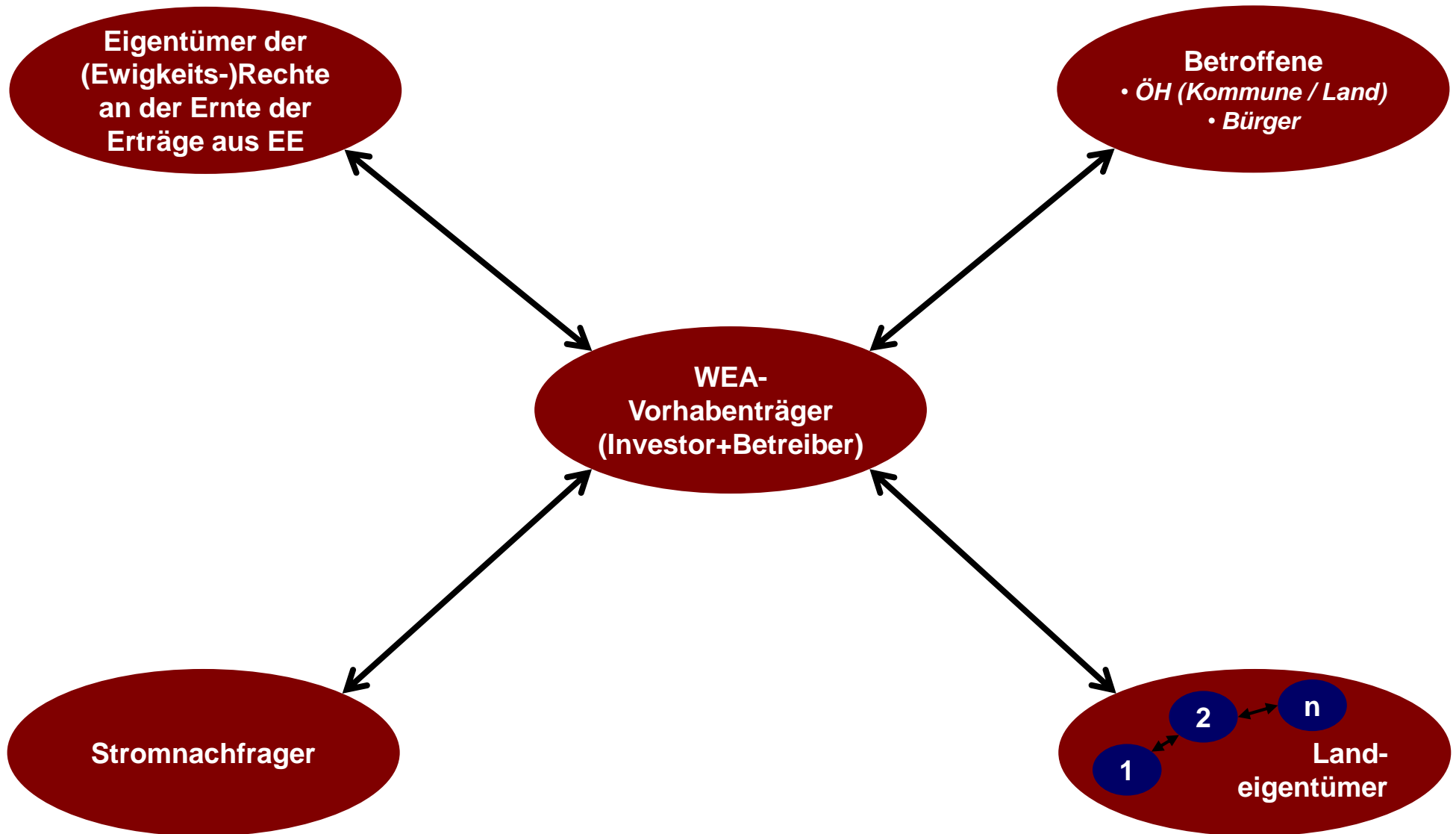
5) Fazit

Möglichkeiten hinsichtlich Rechtezuordnung sowie Entscheidungen über Koordinationsmechanismen und -ergebnisse

! STARK VEREINFACHTE BETRACHTUNG !

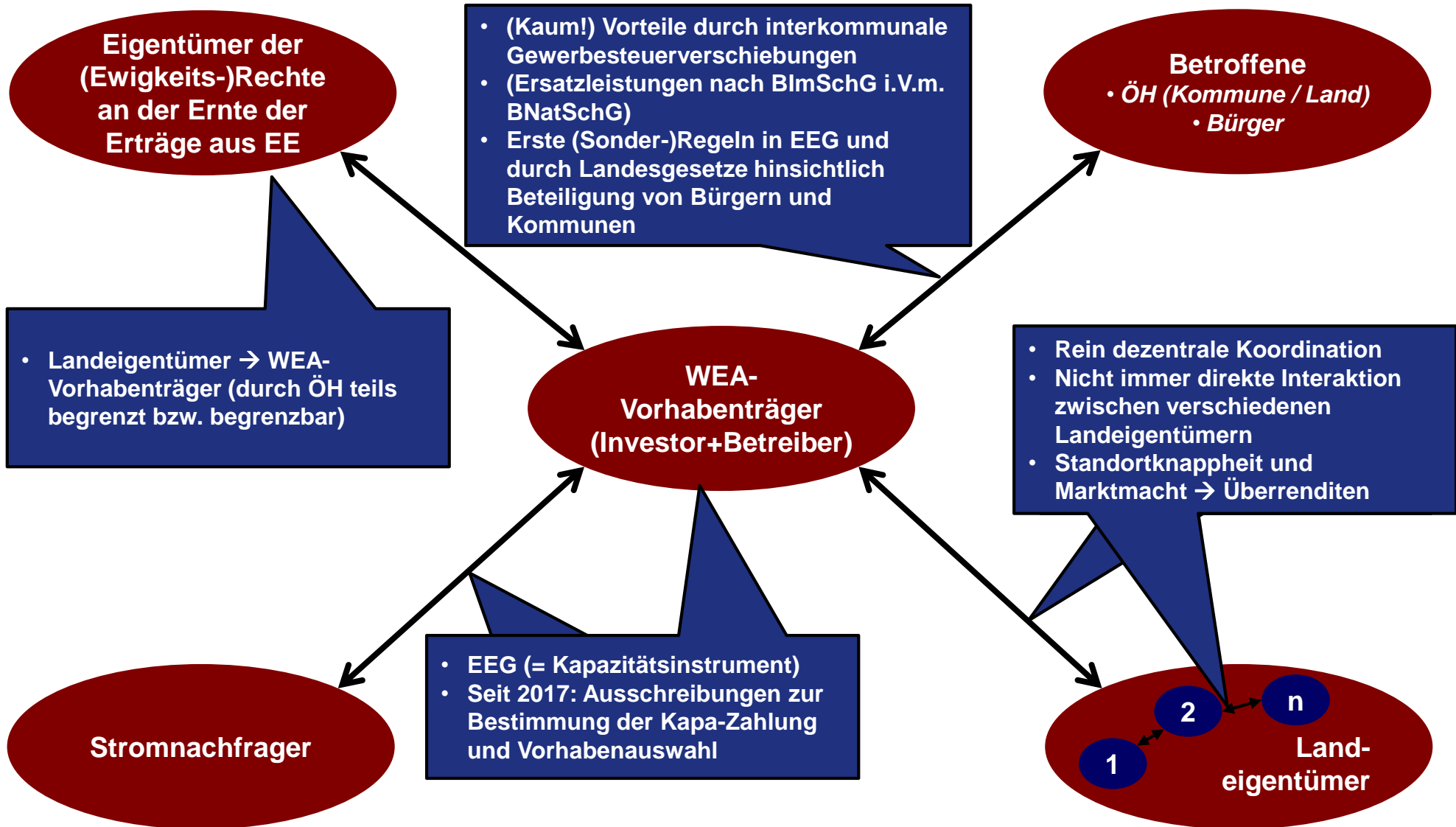


Definition von Rollen und Beziehungen bei Windenergieanlagen an Land



Status Quo in Deutschland (2016+)

! STARK VEREINFACHTE DARSTELLUNG !



Agenda

1) Einführung

2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen

2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern

2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung

2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern

2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge

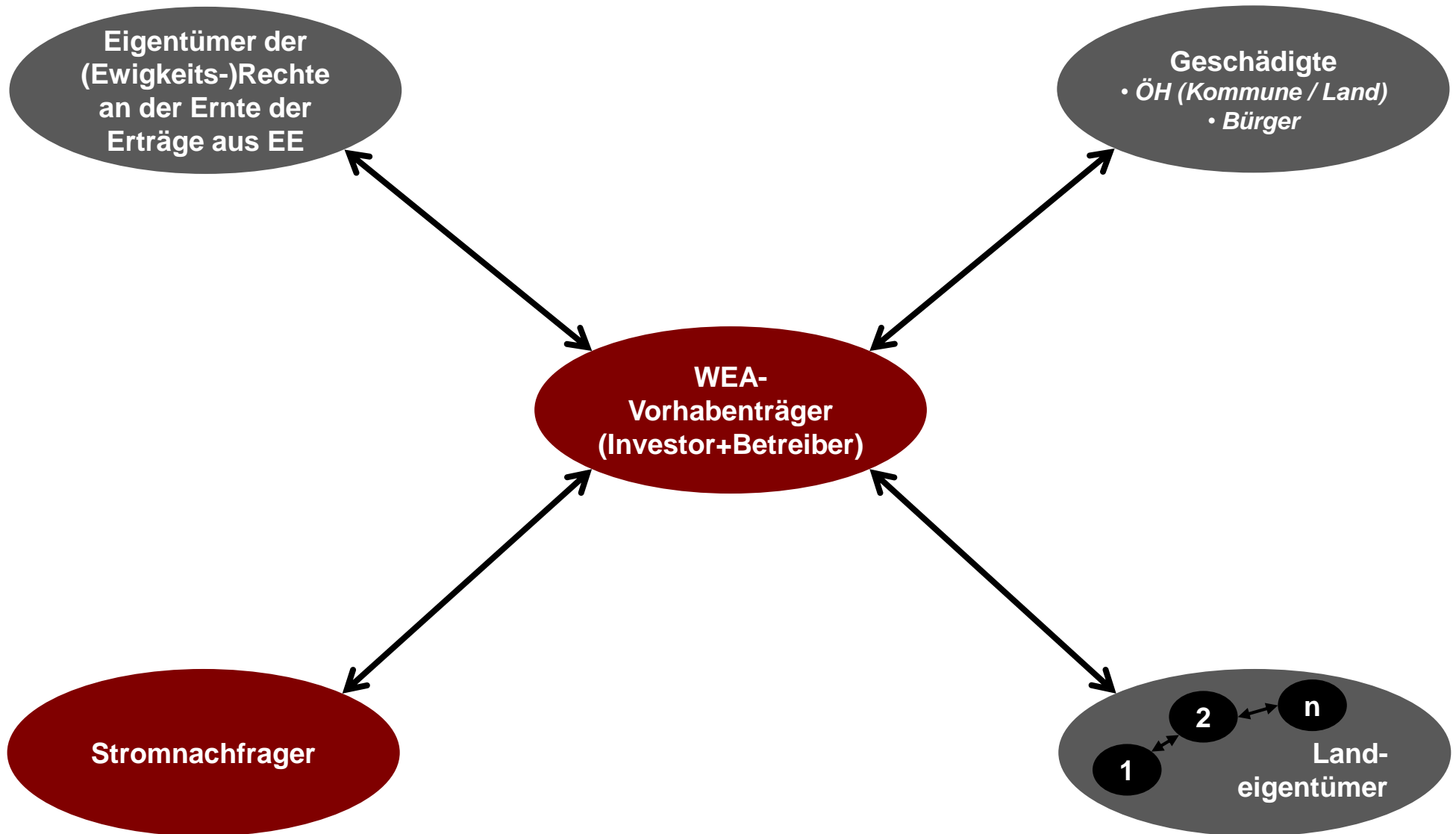
3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen

4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung

5) Fazit

Vorhabenträger

Auswahl und Koordination WEA-Vorhabenträger <--> Stromnachfrager

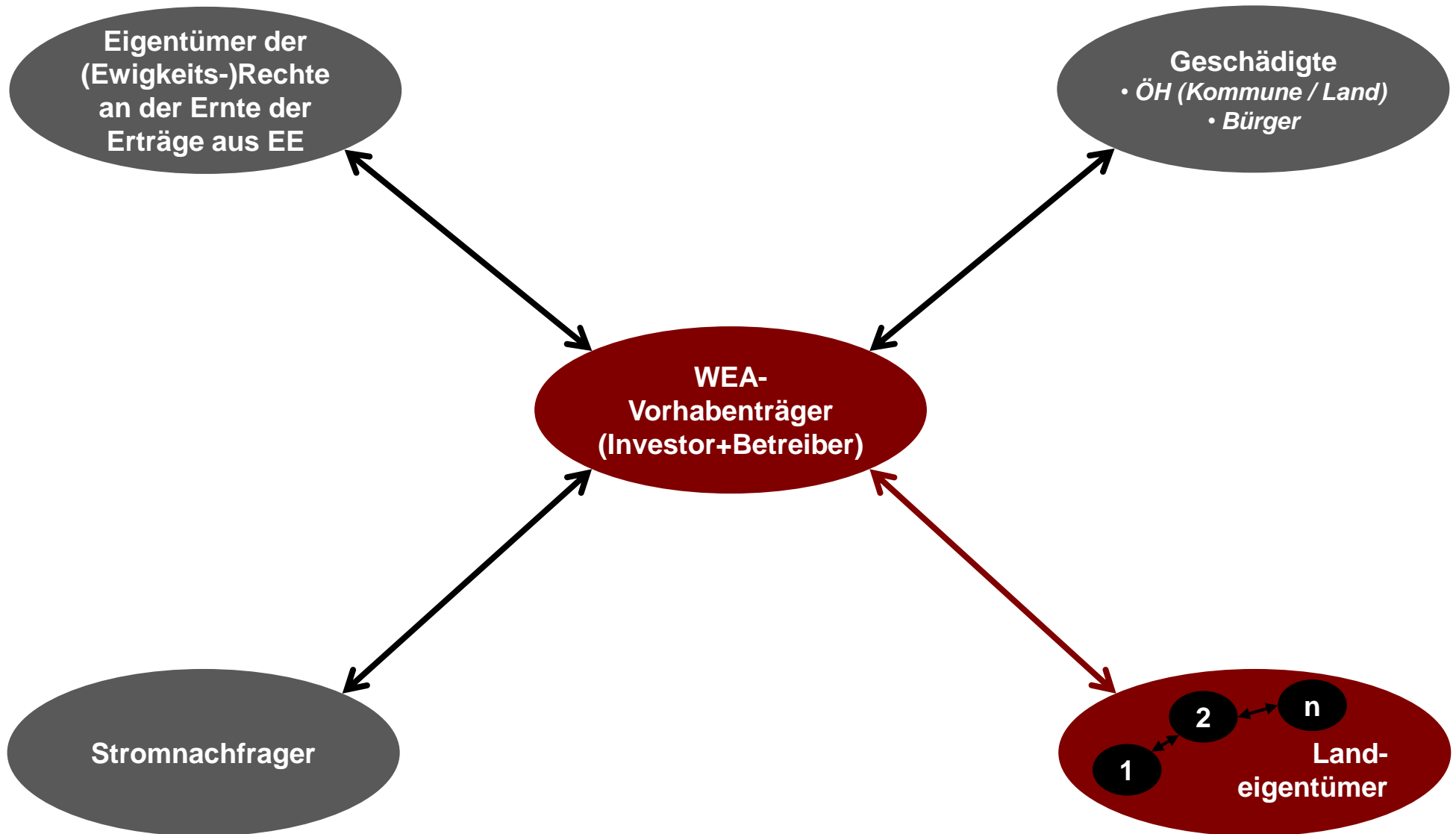


Kapazitätsinstrumente (Kapa-I) sind (auch) für FEE-Anlagen aus (institutionen-)ökonomischer Sicht vorteilhaft

- FIT im EEG 1.0 = Kapazitätsinstrument
 - Kapazitätzahlung wird in Form der Einspeisetarife (Feed-in-tariffs, FIT) ausgezahlt über Laufzeit der regulatorischen Verträge, sofern Anlage verfügbar ist, was über Stromerzeugung bzw. (bei Abregelung) Fähigkeit zur Stromerzeugung gemessen wird
 - FIT / EEG-Vergütung ist also keine Subvention, sondern eine zeitliche gestreckte Kapazitätzahlung, welche im Übrigen grundsätzlich Anreize etabliert, geeignete (Produktions-)Standorte zu wählen
- Technologiedifferenzierung unter Berücksichtigung des technisch-systemischen Wissensstandes des „Regeldesigners“ / Regulierers sowie der Trade-Off's hinsichtlich des Ausmaßes der Regeldifferenzierung sinnvoll
- Einbezug von Marktpreiselementen in Kapa-I keinesfalls ein Selbstzweck und letztendlich oftmals wohl gar nicht oder allenfalls in einem sehr begrenzten Ausmaß sinnvoll

Landeigentümer (1/3)

Rechtezuordnung und Koordination zum WEA-Vorhabenträger



Landeigentümer (2/3)

Ökonomische Überlegungen

- **Gestaltungsbereiche / Gestaltungsfragen**

- Dürfen sich Landeigentümer verweigern?
- Begrenzung (Cap) der Pachthöhe?
 - ... und wie dann ggf. vorhandene Nutzungseinschränkungen für Landeigentümer berücksichtigen?
- Welche institutionelle Technologie für Ermittlung/Festsetzung der Vergütung?
 - Klare Regeln
 - Behörde nach Zielvorgaben
 - „Pseudo-klare“ Regeln und Gerichtsverfahren als Standard

- **Gestaltungsvorschlag (zur Diskussion)**

- Landeigentümer müssen Land zur Verfügung stellen
- Gesetzliche Begrenzung der Pachthöhen
 - Beispielsweise Pacht max. 50% höher als bei Nutzung ohne WEA
 - Nachteile durch Nutzungseinschränkungen werden berücksichtigt
- Institutionelle Technologie für Ermittlung / Festsetzung der Vergütung:
 - Ähnlich wie Stromnetze?
 - Wertermittlungsverordnung (Vergleichswertverfahren, Ertragswertverfahren)?

Landeigentümer (3/3)

Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: Pachteinnahmen der Landeigentümer werden beschränkt (z.B. 150% der bisherigen Einnahmemöglichkeit); ergänzend wohl ein Kontrahierungszwang nötig

Verfassungsrecht: erheblicher Eingriff in Eigentum LE - je nach Ausgestaltung Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung; verhältnismäßige Ausgestaltung denkbar angesichts zentraler Stellung LE für Energiewende

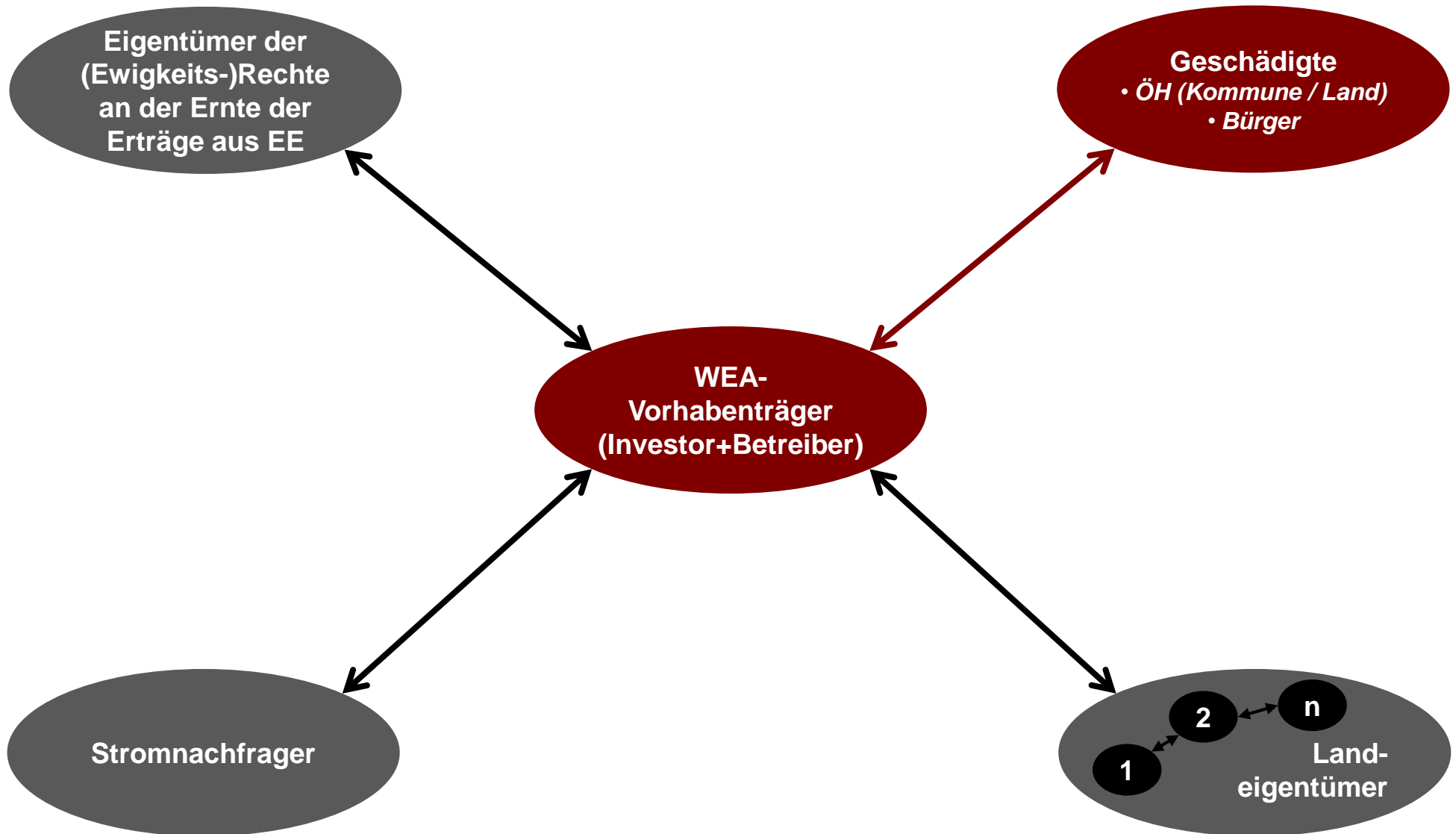
Bewertung:

- Isoliert wenig sinnvoll (Erhöhung Gewinne WEA)
- Wichtiges Element zur Ergänzung anderer Regelungsoptionen

Mögliche Alternative: Abschöpfung der Gewinne durch Planungsgewinnsteuer

Lokale Bevölkerung / Geschädigte (1/5)

Rechtezuordnung und Koordination zum WEA-Vorhabenträger



Lokale Bevölkerung / Geschädigte (2/5)

Ökonomische Überlegungen

- **Gestaltungsbereiche / Gestaltungsfragen**

- Kompensation für wen?
 - Bürger
 - ÖH (Kommune/n, Kreis?, Land)
- Kompensations-Niveau: Wie viel?
- Art der Kompensation?
 - Zahlung (Geld, Vergünstigung)
 - Beteiligung am EK
 - Beteiligung am FK
- Zeitliche Auszahlungsstruktur
 - Einmalig, laufend
 - Zeitpunkt
- Wie Höhe konkret festlegen? (Frage der institutionellen Technologie für Festsetzung)
 - Klare Regeln
 - Behörde nach Zielvorgaben
- Zu berücksichtigen:
 - Auswirkungen auf Auswahl der Vorhabenträger (Ausschreibungsergebnisse)
 - Auf welcher Ebene zu bestimmen (Bund, Land, Kommune)

Lokale Bevölkerung / Geschädigte (3/5)

Ökonomische Überlegungen

- **Gestaltungsvorschlag für Kommunen**

- Für wen? → Kommune und Nachbarkommunen im Umkreis um WEA
- Wie viel? Kompensations-Niveau? → hier nicht weiter betrachtet (politische Entscheidung)
- Wie ermitteln? → Idee: klare Regel (z.B. Anlagenhöhe und Strommenge)
- Art der Kompensation
 - Direkte Zahlung... sofern dann keine gegenläufigen Effekte durch Abzüge aufgrund besserer Finanzsituation
 - Ansonsten (wenn ersatzweise möglich): „Sachleistungen im Infrastrukturbereich“
- Zeitliche Auszahlungsstruktur? → ein Teil bei Errichtung, der Rest verteilt über Laufzeit

- **Gestaltungsvorschlag für Bürger (sehr schwierig)**

- Für wen? → wie Betroffenheit zu definieren?
- Wie viel? Kompensations-Niveau? → hier nicht weiter betrachtet (politische Entscheidung)
- Wie ermitteln? → sehr schwierig !!!
 - Auf Basis welcher Parameter, dabei entstehende Transaktionskosten
 - Akzeptanzsteigerung?
- Art der Kompensation → Geld
- Zeitliche Auszahlungsstruktur? → Beispielsweise ... ein Teil bei Errichtung, der Rest verteilt über Laufzeit

Lokale Bevölkerung / Geschädigte (4/5) Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: WEA-Betreiber kompensieren betroffene Kommunen durch Sonderabgabe mit Finanzierungszweck

Verfassungsrecht: Art. 12, 14 GG geringfügige Eingriffsintensität

P: Steuerstaatsprinzip ➔ Hohe Vss der Sonderabgabe (u.a. homogene Gruppe, Gruppenverantwortlichkeit und –nützigkeit)

P: Art. 3 I GG: Zahlreiche Ungleichbehandlungen rechtfertigungsbedürftig

P: Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Bewertung:

- Nur denkbar in administrativer Umsetzung
- Betrifft nur einen Teilaspekt der Problemstellung – Beteiligung der Allgemeinheit an der Wertschöpfung bleibt ausgeblendet

Lokale Bevölkerung / Geschädigte (5/5) Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: Modell M-V nach dänischem Vorbild: Einräumung des Rechts zur Eigenkapitalbeteiligung für Bürger und Gemeinden

Verfassungsrecht: Eingriff in die Berufsfreiheit WEA:

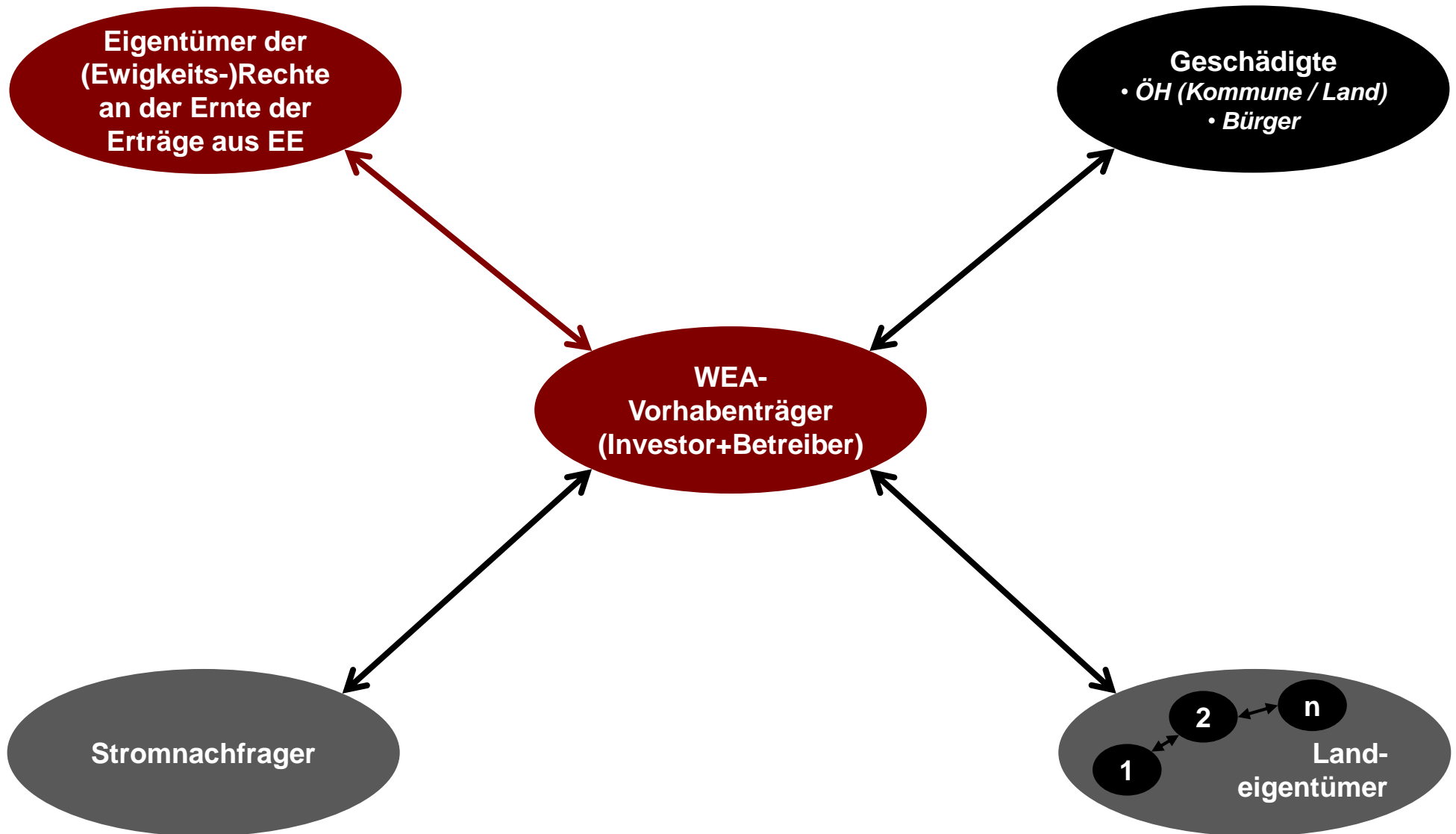
- Einschränkung der Rechtsformenwahl durch Haftungsbeschränkungsregeln für Bürgeranteile
- Intensivierung Eingriff steigt wenn Bürger Sperrminorität erlangen (z.B. §§ 179 Abs. 2, 262 Abs. 1 Nr. 2 AktG: 25 %)

Bewertung:

- Angemessene Ausgestaltung des Beteiligungsrechtsverhältnisses probl.
- Betrifft nur einen Teilaspekt der Problemstellung – keine umfassende Beteiligung an der Wertschöpfung

Alternativer / kumulativer Ansatz: Bürgerenergiegesellschaft (§ 36g EEG)

Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (1/7) Rechtezuordnung und Koordination mit WEA-Vorhabenträger



Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (2/7)

Ökonomische Überlegungen

- **Wer soll Eigentümer sein?**

- ÖH: Kommune, Land, Bund
- Stromnachfrager (national, landesweit, lokal)
- ...

- **Wie umsetzen?**

- Alternative 1) Wirtschaftliche/finanzielle Kompensation (Zahlungen)?
 - Ab wann? → ab Errichtung oder nach Auslaufen der Erstinvestitionsphase
 - Wie hoch? → sehr schwierig; Auswirkungen auf Invest- bzw. Reinvestphase bzw. Betrieb sowie Interdependenz mit Refinanzierungsmechanismus beachten
 - Wie ermitteln? → Fixe Abgaben, Bieten auf Konzessionen???
 - Klare Regeln
 - Behörde nach Zielvorgaben
 - „Pseudo-klare“ Regeln und Gerichtsverfahren als Standard
 - Worauf bezogen? → kWh-abhängig, bezogen auf Gewinn, feste Größe (z.B. Grundsteuer)
- Alternative 2) Eigentümerposition der ÖH (als WEA-Vorhabenträger)
 - Von Anfang an (ggf. „nur“ über Call-Option zur Errichtung der Anlage)
 - Übernahme der Anlage nach der Erstinvestitionsphase („EEG-Phase“), also nach 20 Jahren
Übernahmeregelung (stets abzüglich Rückbaukosten): Ertragswert, Sachzeitwert, kostenlos, kostenlos und modifiziert um technischen Zustandswert, „Ertragswert bis inkl. Jahr 24“

Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (3/7) Besonderheiten, wenn WEA-Anlagen stets im Eigentum der ÖH wären

- **Vorbemerkung:**

- Bislang wurde – sofern nicht anders angegeben – stets davon ausgegangen, dass ein Privater WEA-Vorhabenträger ist.
- Nun wird davon ausgegangen, dass die ÖH Eigentümer WEA-Vorhabenträger bzw. dessen Eigentümer ist (und dass Private auf Ebene der Anlagenerstellung und -errichtung sowie -wartung tätig sind)

- **Welche ÖH-Ebene als Eigentümer?**

- Bund: Nicht sinnvoll
- Land

- **Wie würde Vergütung von Landesgesellschaften für WEA-Projekte erfolgen?**

- Ausschreibungen (und Konkurrenz unter Landes-Gesellschaften)? → Wohl kaum sinnvoll
- Administrative Vergütungshöhenfestsetzung → Wohl sinnvoll

Wie Mengensteuerungsproblem lösen? → ?(Länder-)Quoten ?, Windhundrennen, ???

Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (4/7)

Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: Abspaltung des Rechts auf Windnutzung vom Grundeigentum –
Entstehung eines eigenen Rechts

Verfassungsrecht: Fragestellungen bezüglich Eigentumsfreiheit LE:

- Ausgangsüberlegung: Eigentumsrecht am Boden ohne faktische Nutzungsmöglichkeit der Luft weitestgehend sinnlos
- „Wind“ ist de lege lata dem Eigentum nicht ausdrücklich zugeordnet
- Trennung des Grundeigentums von Nutzungsrechten prinzipiell denkbar (vgl. wasserrechtliche Bewilligung) und mangels Zuordnung de lege lata keine Enteignung sondern Inhalts- und Schrankenbestimmung
- Vertrauensschutz bzgl. Altanlagen wegen normativer Prägung des Grundrechts eher schwach ausgeprägt

Bewertung:

- Isoliert wenig sinnvoll, da als solches nicht gemeinschaftsdienlich
- Zuordnung zur öffentlichen Hand?
- Integration in „Abschöpfungsmodelle“?

Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (6/7)

Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: Ausschreibung (bei Zuschussbedarf) oder Versteigerung von Winderntekonzessionen (Kombinationsverfahren denkbar)

- sinnvoll wohl nur temporäre Vergabe (20 Jahre?); Nachfolgeregelung wie § 46 EnWG oder Übergang auf den Staat?
- Kombination mit Preisregulierung und Kontrahierungszwang LE?
- evtl. infrastrukturelle Vorbereitung durch öff. Hand (wie Offshore)
- „Eintrittsrecht“ von Kommunen denkbar (Entschädigung WEA)
- Kombination mit „Kompensationsfonds“ denkbar (Finanzierung durch Steuergelder?)
- LE sollte dazu wohl teilebener werden

Verfassungsrecht: Art. 12 WEA – verhältnism. Ausgestaltung denkbar

Europarecht: allenfalls Eintrittsrecht der Kommunen probl.; im Übrigen muss die Ausgestaltung der Konzessionierung diskriminierungsfrei sein

Bewertung: rechtlich gangbar; ökonomisch und politisch: tbd

Eigentümer der (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Wind-Erträge (7/7)

Rechtswissenschaftliche Überlegungen

Ansatz: Bundesländer (etwa Landesenergiegesellschaften) werden Vorhabenträger; Ausschreibung von Bau- und Wartungsarbeiten

- Weiterübertragung (durch Länder!) auf Kommunen denkbar
- Zusätzlich wohl Kontrahierungszwang und Preisregulierung LE nötig bzw. Übertragung von „Windernterechten“

Verfassungsrecht: Eingriff in Berufsfreiheit WEA: fraglich, ob das zur Förderung eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes zwingend erforderlich

Europarecht: öffentliche Unternehmen i.S.v. Art. 106 AEUV

Bewertung:

- pos. Bewertung aus institutionenökonomischer Sicht (Beckers/Ott)
- pol. Wille zur Umsetzung fraglich

Agenda

1) Einführung

2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen

2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern

2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung

2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern

2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge

3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen

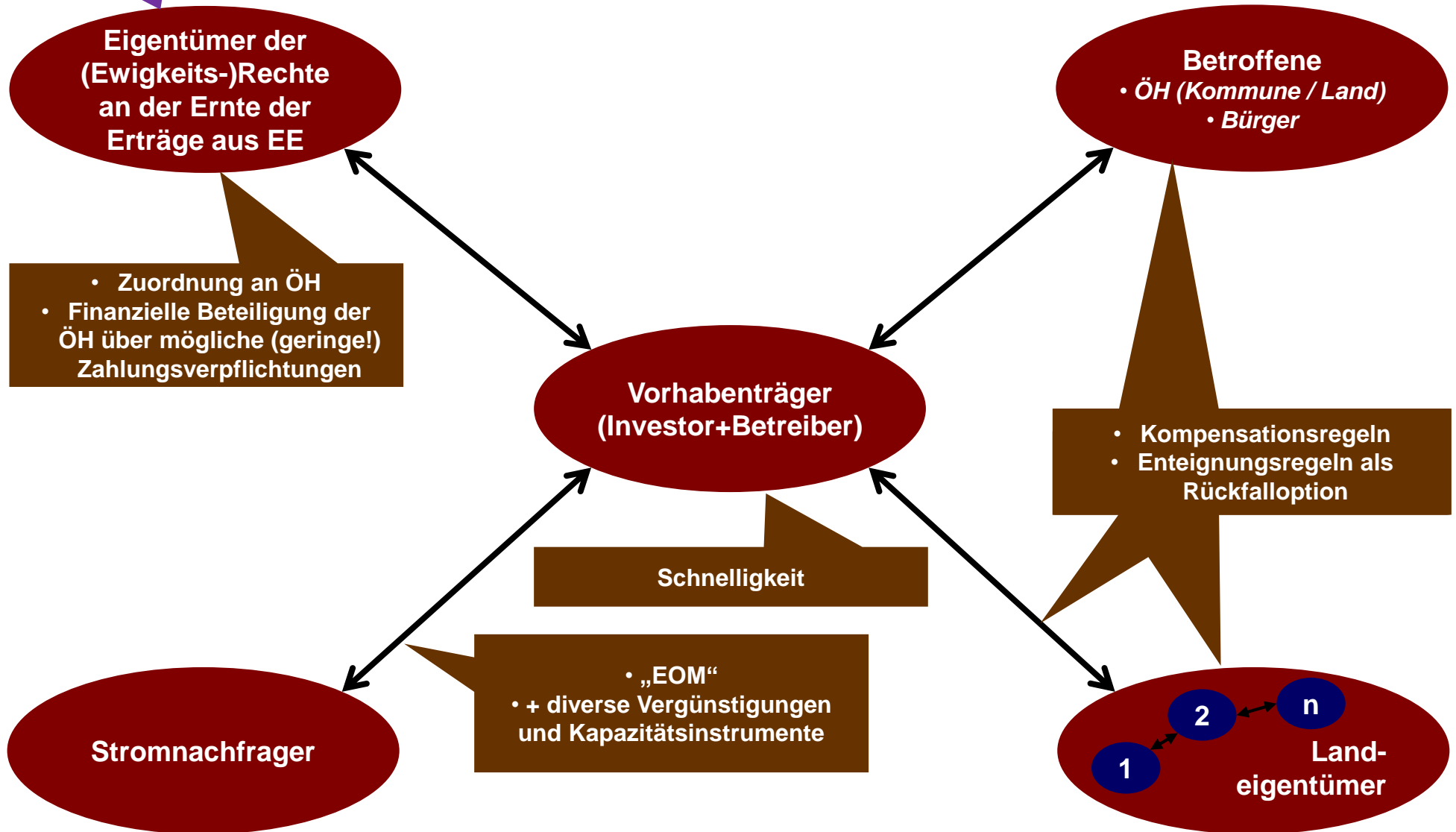
4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung

5) Fazit

Ausgewählte Aspekte des deutschen Bergrechts

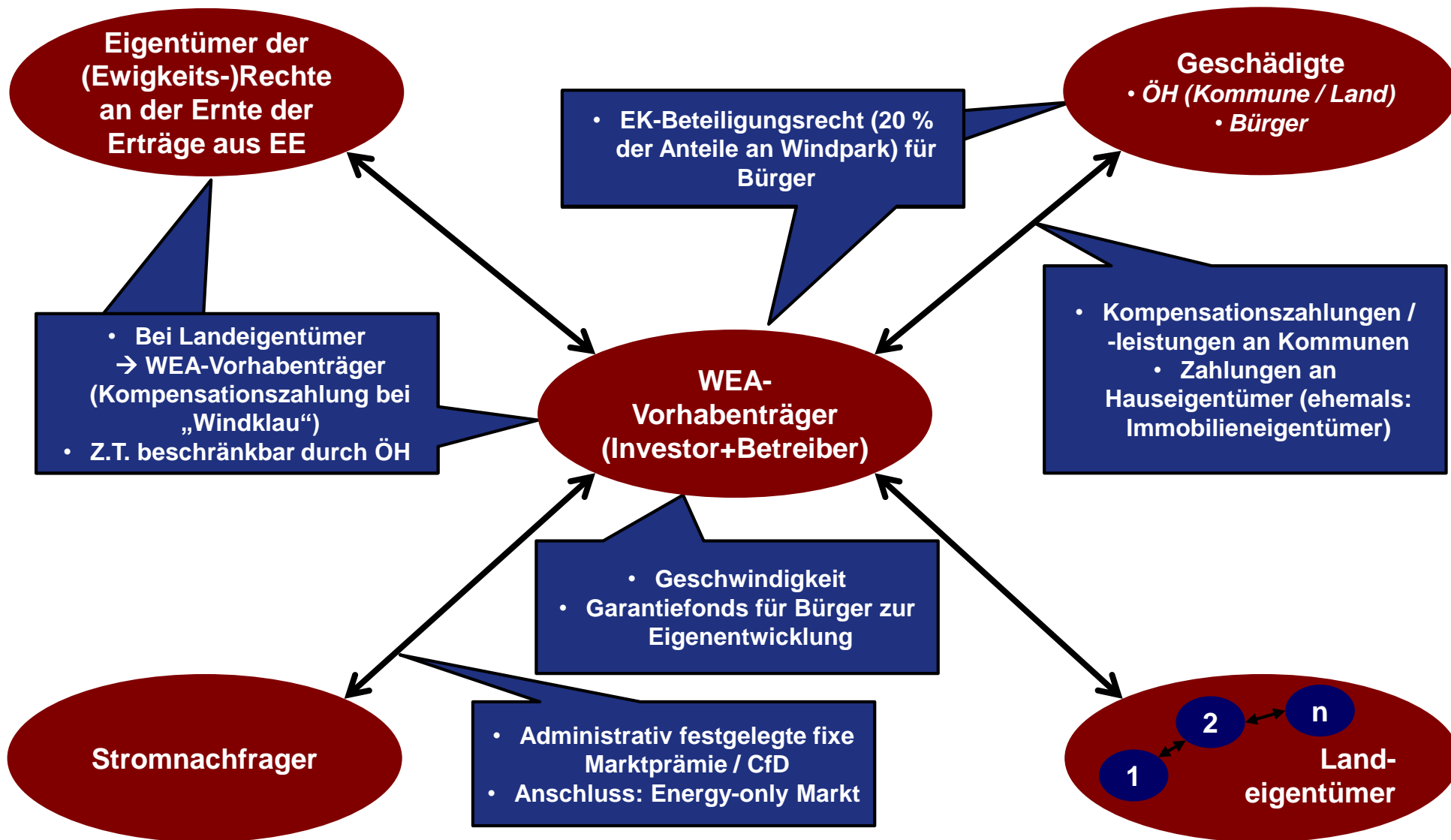
! STARK VEREINFACHTE DARSTELLUNG !

Exkurs: Indianer
„Alle“ (Bürger / ÖH)



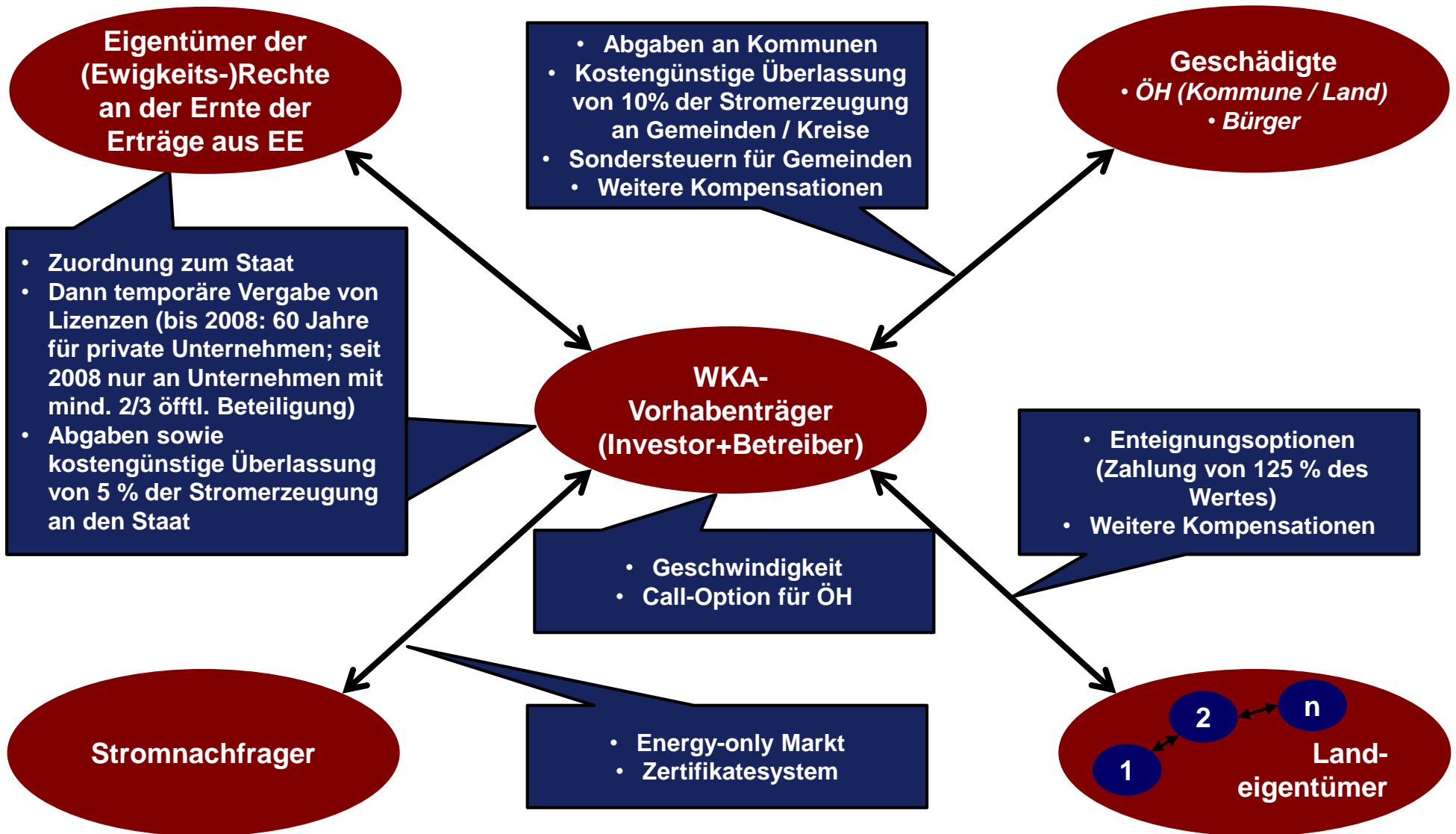
Onshore-Windenergie in Dänemark (+ z.T. Nearshore)

! STARK VEREINFACHTE DARSTELLUNG !



(Große) Wasserkraftressourcen in Norwegen

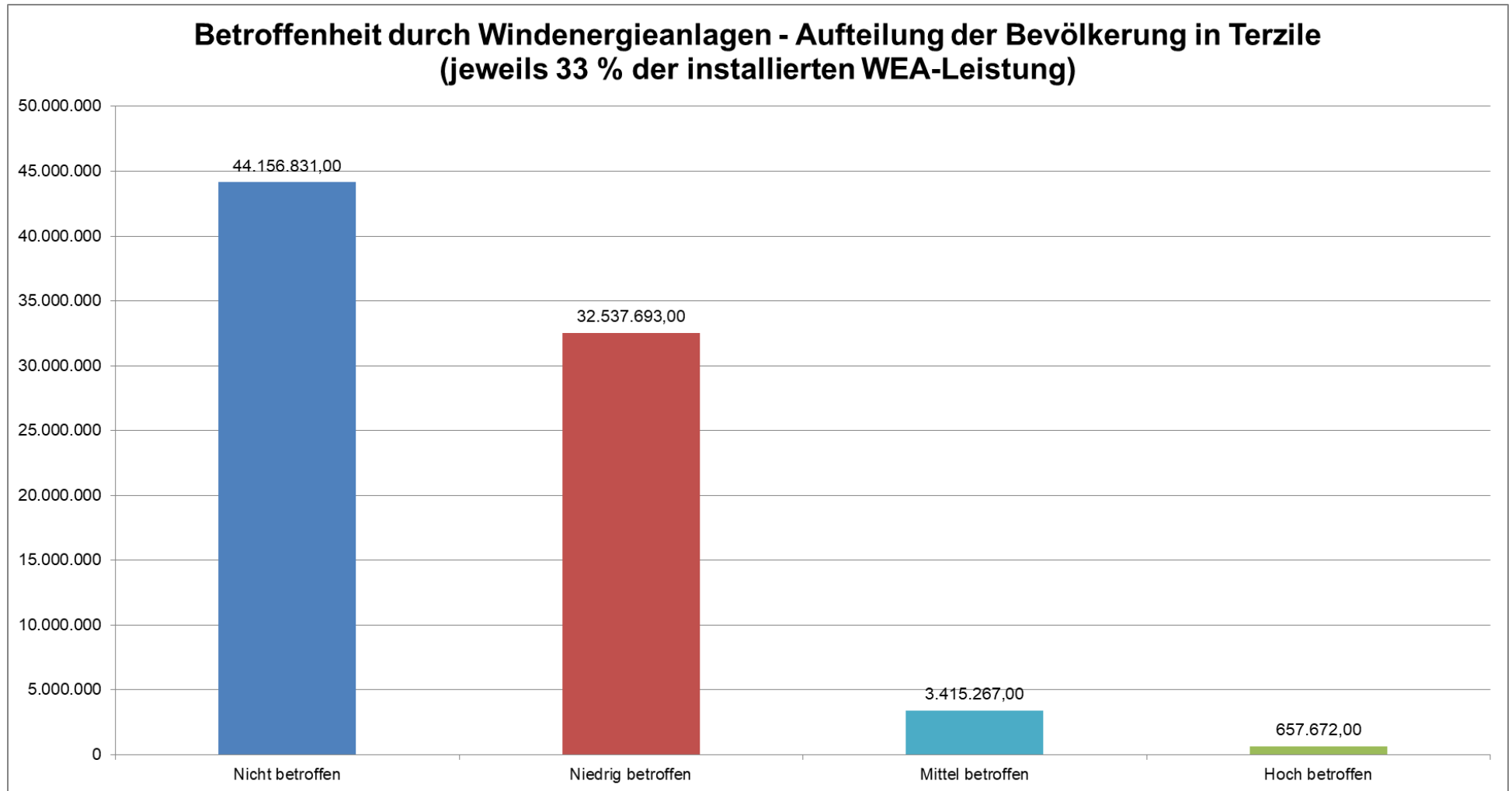
! STARK VEREINFACHTE DARSTELLUNG !



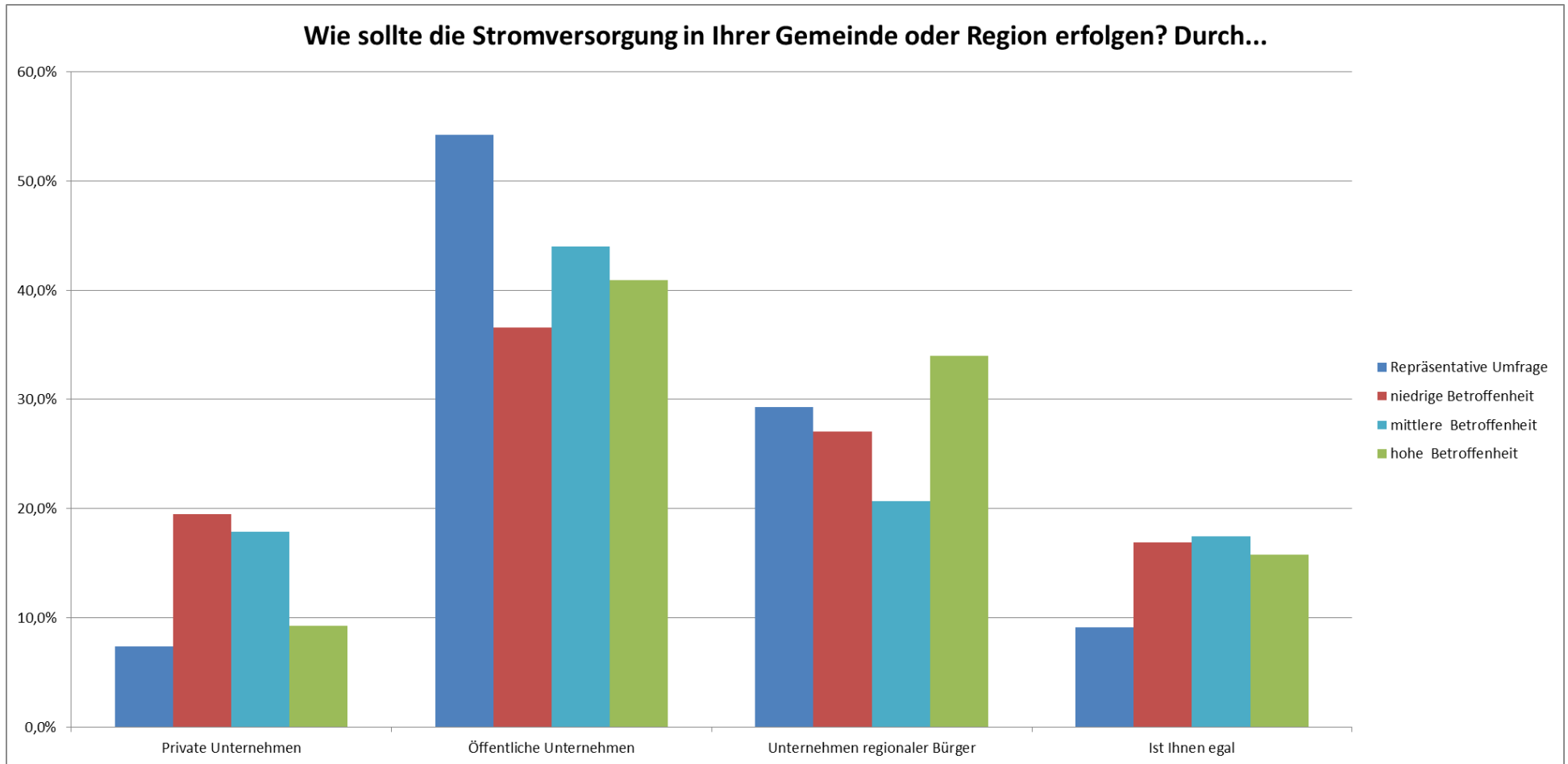
Agenda

- 1) Einführung
- 2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen
 - 2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern
 - 2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung
 - 2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern
 - 2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge
- 3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen
- 4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung
- 5) Fazit

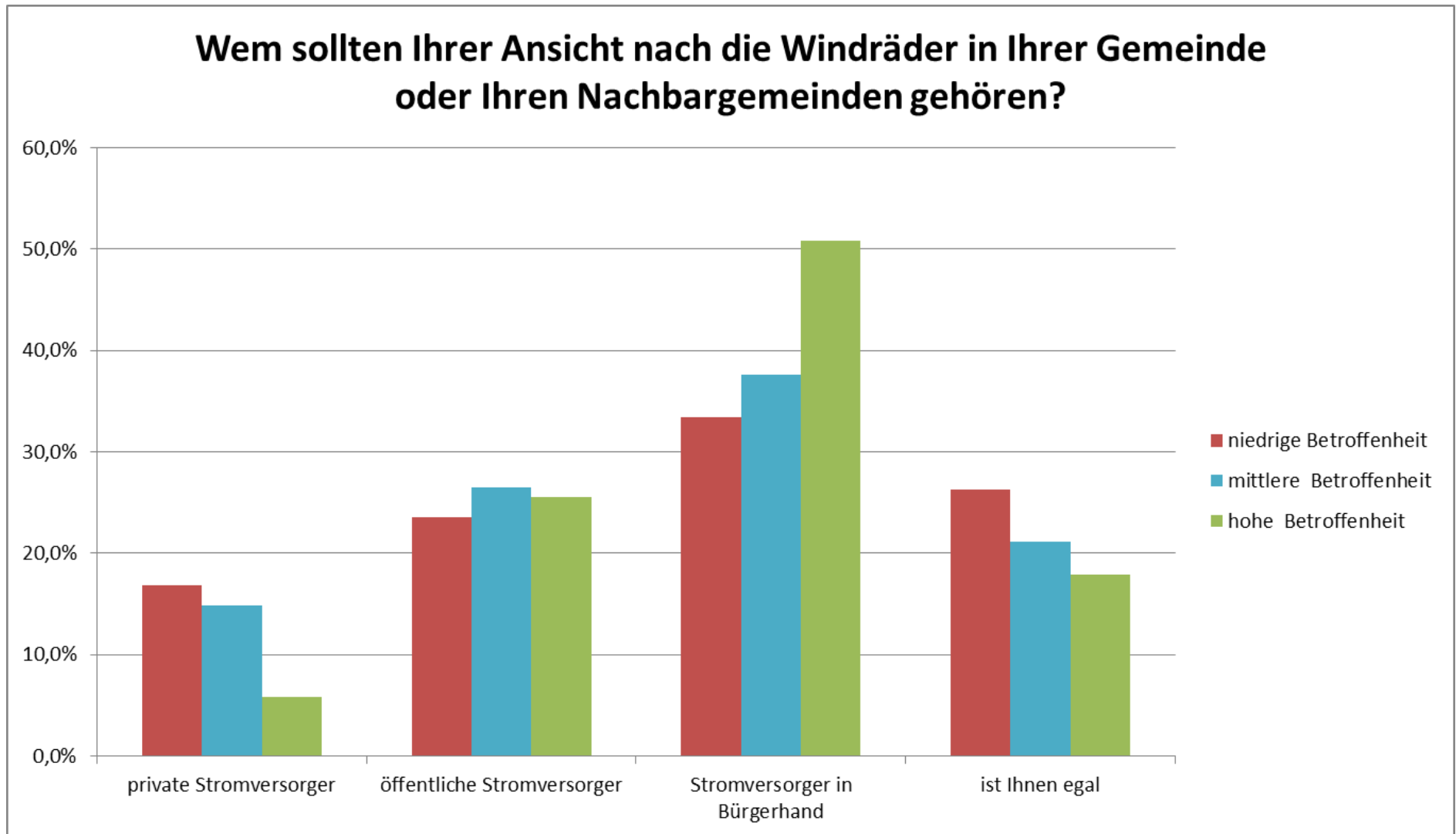
Wie unterschiedlich ist die Bevölkerung in Deutschland vom WEA-Zubau betroffen (WEA in Gemeinde ja/nein)



Präferenz zur Eigentümerschaft bei Stromversorgung allgemein

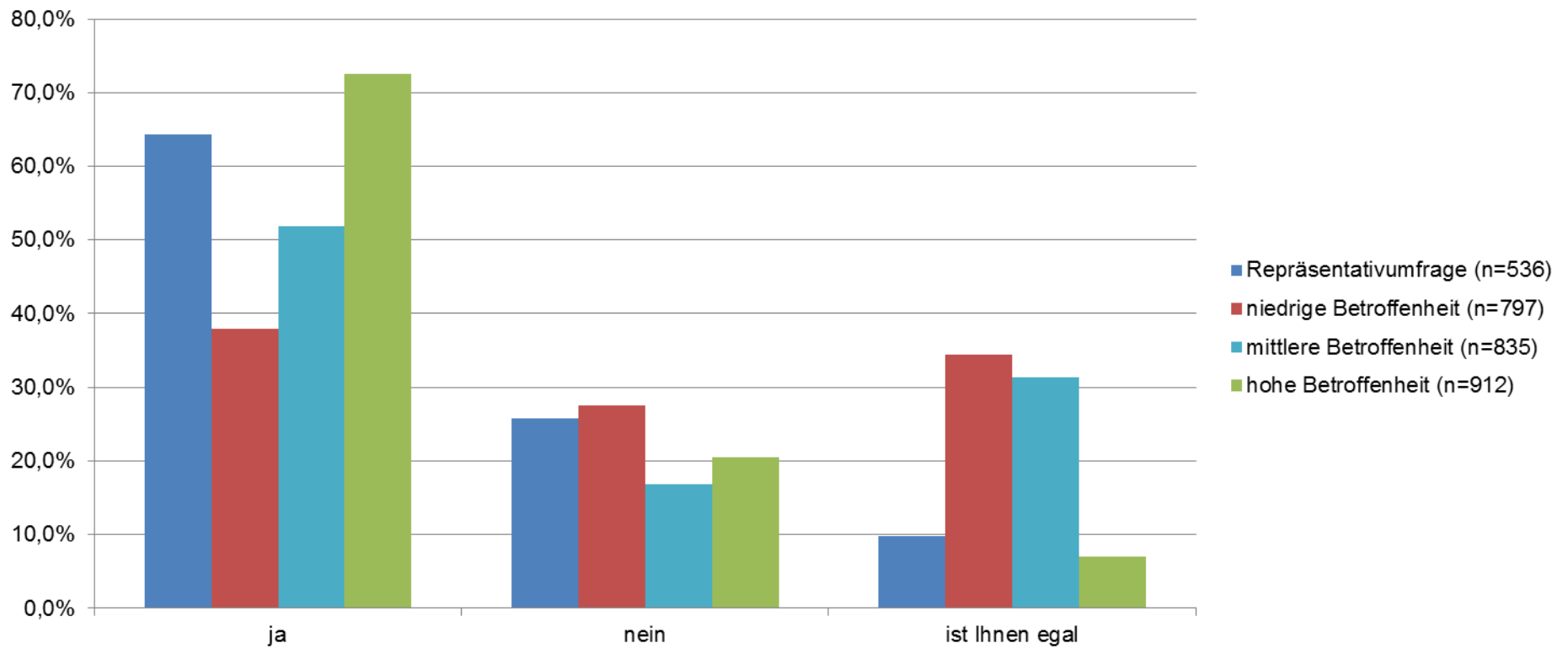


Präferenz zur Eigentümerschaft bei Windenergieanlagen

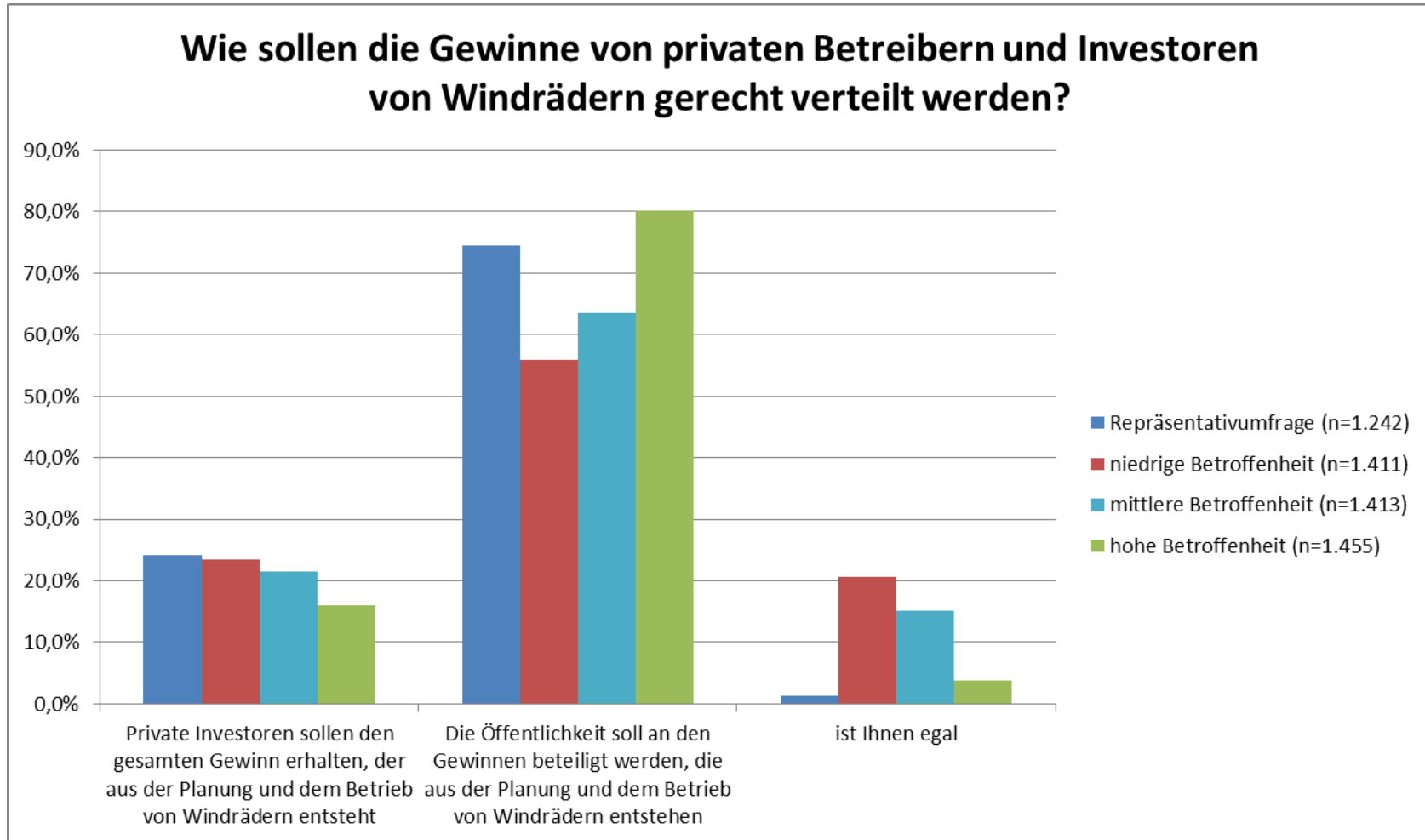


Präferenz zur Kompensation von Nachteilen

Sind Sie der Ansicht, dass Nachteile für die Menschen IHRER Gemeinde ausgeglichen werden sollten? (nur Menschen, die keine Vorteile sehen)



Präferenz zur Verteilung der Gewinne

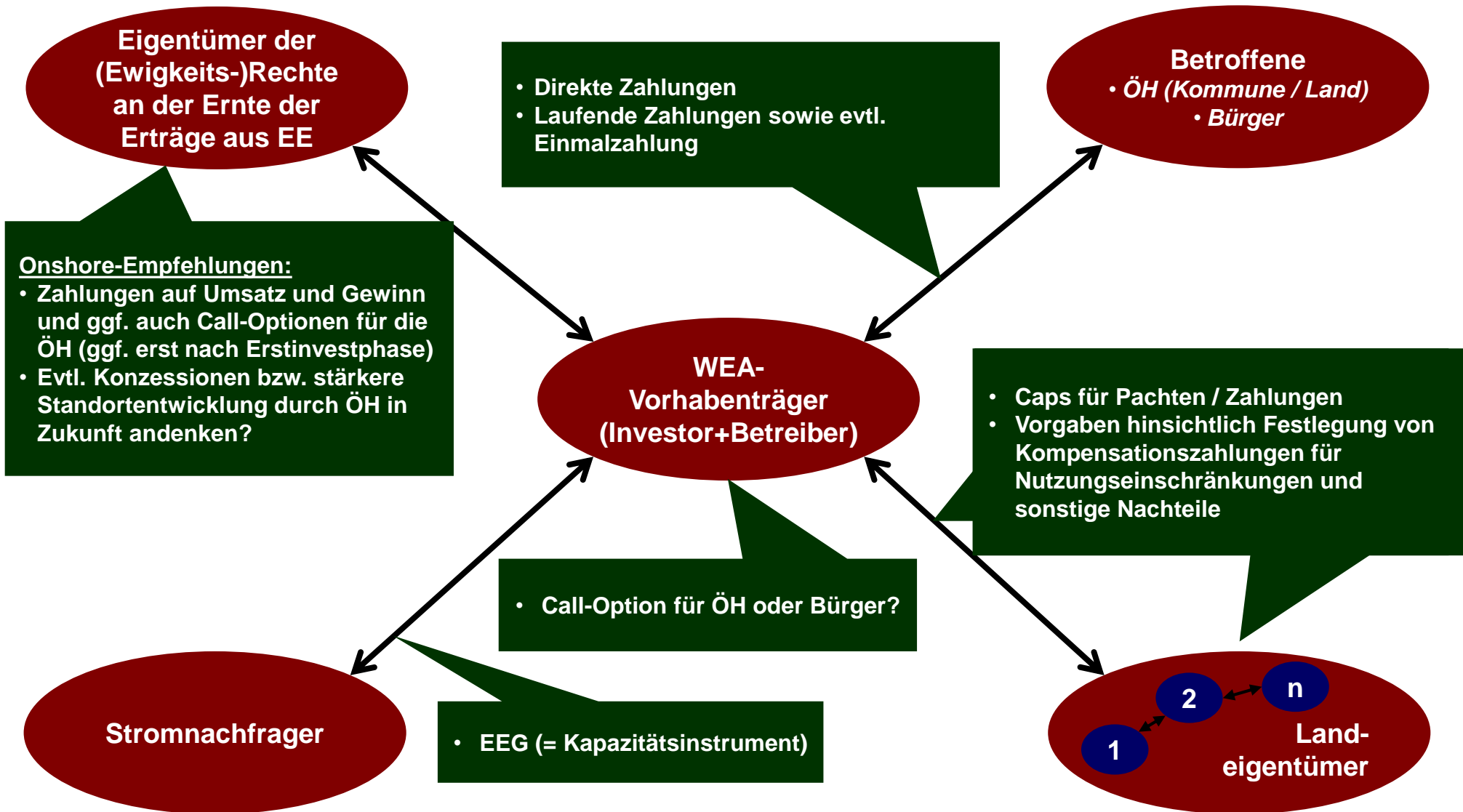


Agenda

- 1) Einführung
- 2) Analyse von Ausgestaltungsoptionen für die Zuordnung von Rechten und für Koordinationsbeziehungen
 - 2.1) Auswahl WEA-Vorhabenträger und Koordination zu Stromnachfragern
 - 2.2) Beteiligung der lokalen Bevölkerung
 - 2.3) Umgang mit Grundstückseigentümern
 - 2.4) (Ewigkeits-)Rechte an der Ernte der Erträge
- 3) Nationale und internationale Beispiele der Beteiligung bei natürlichen Ressourcen
- 4) Exkurs: Präferenzen der deutschen Bevölkerung

5) Fazit

Mögliche Instrumente zur Beteiligung von ÖH und Bürgern (wenn diese denn politisch gewünscht ist)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Michael Rodi
(michael.rod@uni-greifswald.de)

Ralf Ott
(ro@wip.tu-berlin.de)