

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

Grundsteuer und Windenergie

Was bedeuten die Neuregelungen?

Hintergrundpapier

erstellt von

Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke)

Entstanden im Rahmen des Vorhabens

„Rechtliche Analyse neuer Herausforderungen für das Planungs- und Genehmigungsrecht bei der Flächenbereitstellung und -realisierung für den Ausbau der Windenergie an Land (NeuPlan Wind)“

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

46

08.11.2019

Zitiervorschlag: *Hartmut Kahl*, Grundsteuer und Windenergie, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 46 vom 08.11.2019.

Stiftung Umweltenergierecht

Ludwigstraße 22

97070 Würzburg

Telefon +49 931 79 40 77-0

Telefax +49 931 79 40 77-29

E-Mail kahl@stiftung-umweltenergierecht.de

Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.

Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm

Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg, IBAN DE16790500000046743183,

BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Änderungen durch das Grundsteuer-Reformpaket	2
I. Zuordnung zur Land-und Forstwirtschaft.....	2
II. Zuschlag auf den Ertragswert der Fläche	3
III. Geringere Steuermesszahl.....	4
C. Änderungen durch das Klimaprogramm 2030	5
I. Gesonderter Hebesatz bei Gebieten für Windenergieanlagen.....	5
1. Festlegung der relevanten Flächen	5
a) Vorgaben zur Festlegung der Flächen	5
b) Bedeutung der tatsächlichen Windenergienutzung.....	6
2. Bestimmung des Hebesatzes.....	8
a) Vorgaben für den Hebesatz	8
b) Verknüpfung mit Mindestabstandsregelungen offen	9
II. Erstreckung auf Bestandsanlagen	10
III. Berücksichtigung der Mehreinnahmen beim kommunalen Finanzausgleich	12
1. Grundsätze des kommunalen Finanzausgleichs.....	13
2. Auswirkungen höherer Grundsteuern auf die Gemeindeeinnahmen	14
D. Fazit	15

A. Einleitung

Die Bundesregierung hat mehrere Änderungen des Grundsteuerrechts auf den Weg gebracht, die auch die Windenergie an Land betreffen. Ziel ist eine Vereinfachung des bisherigen Rechts und eine stärkere Beteiligung der Standortkommunen an der lokalen Wertschöpfung der Windenergie, um die Vor-Ort-Akzeptanz für Windparks zu fördern:

- Zum einen sind die Änderungen Teil des schon im Juni 2019 vorgelegten Gesetzespakets zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts¹, deren veraltete Einheitswerte das Bundesverfassungsgericht gerügt hatte². Diese Änderungen betreffen
 - die Bewertung von mit Windenergieanlagen bebauten Grundstücken und sind im Bewertungsgesetz (BewG) verortet sowie
 - die Steuermesszahl, die im Grundsteuergesetz (GrStG) neu geregelt wird.Diese Änderungen treten am Tag nach ihrer Verkündung, also voraussichtlich noch vor dem 1. Januar 2020 in Kraft³, finden aber erst mit der Hauptveranlagung 2025 erstmals Anwendung⁴.
- Zum anderen gehen die Änderungen auf das sog. Klimapakett vom 20. September 2019 bzw. das Klimaprogramm 2030 vom 9. Oktober 2019 zurück, dessen Umsetzung im Steuerrecht das Bundeskabinett am 16. Oktober 2019 verabschiedet hat⁵. Hier wird den Kommunen das Recht eingeräumt, einen eigenen Hebesatz für Grundstücke mit Windenergieanlagen festzulegen. Diese Regelung soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten und wäre dann sofort anwendbar⁶.

Änderungen ergeben sich also bei der Bewertung des Grundstücks, bei der Steuermesszahl und beim Hebesatz. Damit sind alle drei Berechnungsparameter für die Höhe der Grundsteuer betroffen. Denn diese berechnet sich wie folgt:

Grundsteuerwert x Steuermesszahl in ‰ x Hebesatz in %.

Das vorliegende Hintergrundpapier stellt die Neuregelungen, ihren Hintergrund, die daraus resultierenden Auslegungs- und Handlungsspielräume sowie die Wechselwirkungen mit anderen Gesetzen vor. Der Verfasser freut sich über Anregungen und Kritik.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) vom 25.06.2019, BT-Drs. 19/11085.

² BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12.

³ Art. 18 Abs. 1 GrStRefG.

⁴ § 36 GrundsteuerG neu.

⁵ Art. 5 und 6 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 22.10.2019, BT-Drs. 19/14338.

⁶ Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht.

B. Änderungen durch das Grundsteuer-Reformpaket

Das Grundsteuer-Reformpaket setzt neue Kriterien für die Bewertung von Grundstücken fest. In diesem Zuge ergeben sich auch Neuerungen für Grundstücke, auf denen sich Windenergieanlagen befinden. Diese werden im Folgenden vorgestellt.

I. Zuordnung zur Land- und Forstwirtschaft

Das große Reformpaket zur Änderung des Grundsteuer- und Bewertungsrechts zielt in Bezug auf Windenergieanlagen vor allem auf Vereinfachung. In der Gesetzesbegründung heißt es zu dem bestehenden Änderungsbedarf⁷:

„Nach der bisherigen Rechtslage sind die Standortflächen von Windkraftanlagen auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen dem Grundvermögen zuzurechnen. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs hierzu sind bei bestellten Grunddienstbarkeiten und einer weiteren land- und forstwirtschaftlichen Nutzung der Flächen (einschließlich einer Unternutzung der Umgriffsflächen) nur die eigentlichen Standortflächen aus dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen auszuscheiden. In Folge dessen muss jeweils für kleinste wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens eine Wertermittlung erfolgen, ohne dass in der Regel die eigentliche Betriebsvorrichtung Windkraftanlage der Grundsteuer unterliegt.

Neben den Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Standortflächen ergeben sich solche auch bei der Bewertung dieser Flächen, da den Gutachterausschüssen hierfür keine ausreichende Zahl von Kauffällen zur Ermittlung entsprechender Bodenrichtwerte zur Verfügung stehen.“

Deshalb sollen die Standortflächen der Windenergieanlagen und der dazu gehörenden Betriebsvorrichtungen, die sog. abgegrenzte Standortfläche der Windenergieanlage, vereinfachungshalber dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zuzurechnen sein, wenn sie sich inmitten von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen befinden, § 233 Abs. 1 BewG⁸. Ausweislich des Wortlauts ist davon auszugehen, dass Windenergieanlagen, in deren Umgriff sich Flächen befinden, die nicht einem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft dienen⁹, von die-

⁷ BT-Drs. 19/11085, S. 100.

⁸ § 233 Abs. 1 BewG neu lautet: „Dienen im Umgriff einer Windenergieanlage Flächen einem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft, sind abweichend von § 232 Absatz 4 Nummer 1 die Standortflächen der Windenergieanlage und der dazu gehörenden Betriebsvorrichtungen (abgegrenzte Standortfläche der Windenergieanlage) dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zuzurechnen.“

⁹ Siehe dazu auch die Definition des Betriebs der Land- und Forstwirtschaft in § 232 Abs. 2 BewG neu.

ser Zuordnung nicht umfasst sind; hier bleibt es bei der Zuordnung zum (nicht land- und forstwirtschaftlichen) Grundvermögen¹⁰.

Dabei sollen, so die Gesetzesbegründung¹¹, die Standortflächen die notwendigen Umgriffsflächen für die Windenergieanlagen und die dafür erforderlichen Betriebsvorrichtungen wie Zuwegungen zur Windenergieanlage umfassen. Es soll dabei weder auf die unterschiedlichen bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder noch auf anderweitige Genehmigungsverfahren abgestellt werden. Ausschlaggebend soll allein sein, ob es sich um tatsächlich genutzte Standorte für Windenergieanlagen handelt.

Ausdrücklich Bezug genommen wird in der Gesetzesbegründung¹² auf ein aktuelles Urteil des Bundesfinanzhofs¹³, in dem es – allerdings im Kontext einer einkommenssteuerrechtlichen Abschreibung – um die Frage ging, wann eine Zuwegung als Betriebsvorrichtung einer Windenergieanlage anzusehen ist. Das Gericht hielt dazu fest¹⁴:

„Die im Zusammenhang mit der Errichtung einer Windenergieanlage hergestellte Zuwegung kann nach den Umständen des Einzelfalls als Betriebsvorrichtung [...] anzusehen sein, wenn der Weg nicht für den allgemeinen Verkehr auf dem Grundstück freigegeben ist und allein zur Errichtung und Wartung der Anlage genutzt wird.“

Abgestellt wird in dem Urteil auf eine „besonders enge Verbindung“¹⁵ zwischen Zuwegung und Anlage. Die Befestigung müsse „so speziell auf den Betrieb ausgerichtet sein, dass sie ohne den konkreten Betrieb keinen Wert für den Grundstückseigentümer hätte“¹⁶. Es gilt also ein sehr restriktiver Maßstab für die Einstufung einer Zuwegung als Betriebsvorrichtung. Schon vorhandene und für die Allgemeinheit freigegebene Wege sind demnach keine Betriebsvorrichtung. Als solche können nur Verkehrsflächen eingestuft werden, die allein der Errichtung und Wartung der Windenergieanlage dienen und sonst unnütz wären.

II. Zuschlag auf den Ertragswert der Fläche

Die Zuordnung der Windenergieanlagen zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sieht der Gesetzgeber als einen werterhöhenden Umstand an, der den Ertragswert der Fläche steigert und bei der Bewertung der Standortfläche zu berücksichtigen ist¹⁷.

¹⁰ Siehe zum sog. Grundvermögen § 243 Abs. 1 BewG neu mit der Abgrenzung zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen.

¹¹ Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrStRefG), BT-Drs. 19/11085, Umdruck-Nr. 02, S. 2.

¹² Ebd.

¹³ BFH, Urt. v. 11.4.2019 – IV R 3/17.

¹⁴ Ebd., Leitsatz.

¹⁵ Ebd., Rn. 22.

¹⁶ Ebd., Rn. 18 unter Bezugnahme auf BFHE 113, 397, BStBl II 1975, 20.

¹⁷ BT-Drs. 19/11085, S. 105.

Deshalb gilt für das zusätzliche Ertragswertpotential des Grund und Bodens insoweit ein Zuschlag von 84,24 EUR je Ar (= 100 qm) „abgegrenzter Standortfläche der Windenergieanlage“, § 238 Abs. 2 BewG neu¹⁸.

Bewertungsfaktor für	Flächeneinheit	in EUR
„Abgegrenzte Standortfläche der Windenergieanlage“	pro Ar	84,24

Diese abgegrenzte Standortfläche dürfte hier ebenso nicht nur die Grundfläche des Turms umfassen, sondern auch die Umgriffsflächen im Sinne eines für die Landwirtschaft nicht nutzbaren (Sicherheits-)Abstandes um den Turm herum. Sofern die abgedeckte Fundamentfläche nicht landwirtschaftlich genutzt werden kann, könnte insoweit ggf. auch der Durchmesser des Fundamentes heranzuziehen sein. Neben der in der Begründung genannten Zuwegung¹⁹ zählen sicherlich auch auf Dauer angelegte Kranstellflächen zur abgegrenzten Standortfläche. Wünschenswert wäre, dass es zur konkreten Konturierung der einzubeziehenden Flächen noch eine Handreichung der Finanzverwaltung gibt, die sicherstellt, dass es einheitlich handhabbare Kriterien gibt.

III. Geringere Steuermesszahl

Für alle land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke, also nicht nur die mit Windenergieanlagen, verringert sich schließlich die Steuermesszahl von derzeit 6 ‰ auf 0,55 ‰²⁰. Durch diese Stellschraube soll erreicht werden, dass sich die Steuerlast infolge der neuen Bewertungskriterien im Vergleich zu heute möglichst nicht ändert. In der Gesetzesbegründung²¹ heißt es dazu:

„Wie heute bei den Einheitswerten wird auch in Zukunft der gemeindliche Hebesatz nicht direkt auf die neuen Grundsteuerwerte angewendet werden. Unverändert wird zunächst durch Multiplikation einer gesetzlich festgelegten Steuermesszahl mit dem Grundsteuerwert ein Steuermessbetrag festgesetzt, auf den dann der gemeindliche Hebesatz angewendet wird. Auch wenn die Höhe des Aufkommens letztlich auf kommunaler Ebene bestimmt wird, wird bei der Festlegung der künftigen Steuermesszahlen angestrebt, ein Messbetragsvolumen herbeizuführen, das dem bisherigen Messbetragsvolumen möglichst nahe kommt.“

¹⁸ § 238 Abs. 2 BewG neu lautet: „Der Reinertrag einer Nutzung oder Nutzungsart ist um einen Zuschlag zu erhöhen, wenn die Eigentumsflächen des Betriebs zugleich der Stromerzeugung aus Windenergie dienen. Der Zuschlag ermittelt sich aus dem Produkt der abgegrenzten Standortfläche der Windenergieanlage und dem Bewertungsfaktor gemäß Anlage 33 [siehe Kasten, Anm. des Verfassers].“

¹⁹ Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrStRefG), BT-Drs. 19/11085, Umdruck-Nr. 02, S. 2.

²⁰ Art. 3 Nr. 5 GrStRefG, der § 14 GrundsteuerG entsprechend ändert.

²¹ BT-Drs. 19/11085, S. 87.

Geht diese Absicht des Gesetzgebers auf, dass sich das Messbetragsvolumen möglichst nicht ändert, dürfte sich die Einnahmenbasis der Standortkommunen insoweit nicht signifikant erhöhen. Eine stärkere Akzeptanz von Windenergieanlagen vor Ort durch die Erhöhung der gemeindlichen Einnahmen ist hier insoweit offenbar gar nicht intendiert. Die Erhöhung der Einnahmen macht sich demnach nur am Hebesatz fest.

C. Änderungen durch das Klimaprogramm 2030

Der von den Kommunen festzulegende Hebesatz soll denn auch die zentrale Stellschraube zur Akzeptanzförderung im steuerrechtlichen Teil des Klimaprogramms 2030 der Bundesregierung²² sein.

I. Gesonderter Hebesatz bei Gebieten für Windenergieanlagen

Demnach bekommen die Standortkommunen das Recht, Gebiete für Windenergieanlagen und den dort belegenen Grundbesitz als besondere Grundstücksgruppe zu bestimmen und für diese Grundstücksgruppe gesonderte Hebesätze festzusetzen, § 25 Abs. 5 S. 1 GrStG neu²³.

1. Festlegung der relevanten Flächen

Für die konkrete Festlegung der Flächen, an die sich der windspezifische Hebesatz knüpft, gibt es detaillierte Vorgaben (dazu a)). Zu klären ist, ob es für diese Festlegung darauf ankommt, ob sich auf den Flächen tatsächlich Windenergieanlagen befinden oder ob es ausreicht, wenn eine Windenergienutzung dort nur möglich ist (dazu b)).

a) Vorgaben zur Festlegung der Flächen

Laut Gesetzesbegründung²⁴ soll der Begriff des Gebiets nicht technisch im Sinne der Baunutzungsverordnung zu verstehen sein und Windenergieanlagen sowohl im Außen- als auch im Innenbereich erfassen.

²² Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019, Ziffer 3.4.1.2 sowie wesentlich deutlicher der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 12: „Um die Gemeinden an den Erträgen aus den Windenergieanlagen als Ausgleich für die damit verbundenen erhöhten Aufwände auf Gemeindeebene zu beteiligen sowie Flächen für Windenergieanlagen zu mobilisieren, soll den Gemeinden ermöglicht werden, bei der Grundsteuer einen besonderen Hebesatz auf Gebiete für Windenergieanlagen festzulegen.“

²³ Art 5 Nr. 2 des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht schafft § 25 Abs. 5 S. 1 GrStG neu; dieser lautet: „Die Gemeinde kann Gebiete für Windenergieanlagen und den dort belegenden Grundbesitz als besondere Grundstücksgruppe bestimmen und abweichend von Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 und 2 für diese Grundstücksgruppe gesonderte Hebesätze festsetzen.“

Die genaue Bezeichnung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen bzw. des (nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten sonstigen) Grundvermögens und deren Lage in dem jeweiligen Gebiet für Windenergieanlagen, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, sind jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben, § 25 Abs. 5 S. 2 GrStG neu²⁵. Der Bezug zum Beginn des Kalenderjahres orientiert sich am bewertungsrechtlichen Stichtag und dem Zeitpunkt der Grundsteuerentstehung; beide fallen ebenfalls auf den Jahresbeginn²⁶.

In der Allgemeinverfügung hat die Gemeinde die planungsrechtlichen oder tatsächlichen Umstände für die Heranziehung der Flächen und deren Umfang nachvollziehbar darzulegen und zu begründen, § 25 Abs. 5 S. 3 GrStG neu²⁷. Dadurch soll eine rechtliche Überprüfung zur Heranziehung der betroffenen Flächen gewährleistet sein²⁸.

Dass die Auswahlkriterien der für den Hebesatz relevanten Flächen identisch sein müssten mit denen der sog. „abgegrenzten Standortfläche der Windenergieanlage“ im Bewertungsrecht (siehe oben B.I.), ordnet weder der Wortlaut an, noch legt dies die Gesetzesbegründung nahe. Eine formelle Pflicht zum Gleichlauf der Kriterien dürfte es daher nicht geben. Da es im Hebesatzrecht nicht nur auf die tatsächlichen, sondern auch auf die planungsrechtlichen Umstände ankommen kann, dürften hier, anders als im Bewertungsrecht, nicht nur die Standortflächen und die Betriebseinrichtungen zum Tragen kommen, sondern ein großräumigerer Maßstab greifen, der auch die Abstandsflächen einbezieht. Überstrapazieren darf die Gemeinde den räumlichen Zuschnitt der Flächen freilich nicht. Denn die dafür herangezogenen Umstände sind – wie gesehen – rechtlich überprüfbar.

b) Bedeutung der tatsächlichen Windenergienutzung

Interessant ist die Frage, ob die Festlegung eines Gebietes für Windenergieanlagen als Anknüpfungspunkt für den höheren Hebesatz voraussetzt, dass sich auf der entsprechenden Fläche auch tatsächlich Windenergieanlagen befinden.

Liest man den Gesetzeswortlaut, ist dies keine Bedingung. Ein „Gebiet für Windenergieanlagen“ muss nicht bedeuten, dass die Anlagen dort schon stehen, sondern kann auch im Sinne eines Gebietes verstanden werden, dass sich für Windenergieanlagen eignet. Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung²⁹, der Gebietsbegriff erfasse „Windenergieanlagen sowohl im Außen- als auch im Innenbereich“, was nahelegen könnte, diese müssten schon vorhanden sein. Allerdings

²⁴ Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 27.

²⁵ § 25 Abs. 5 S. 2 GrStG neu lautet: „Die genaue Bezeichnung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen sowie des Grundvermögens und deren Lage im Gebiet für Windenergieanlagen, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, sind jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben.“

²⁶ Siehe § 9 GrStG.

²⁷ § 25 Abs. 5 S. 3 GrStG neu lautet: „In der Allgemeinverfügung sind die planungsrechtlichen oder tatsächlichen Umstände für die Heranziehung der Flächen und deren Umfang nachvollziehbar darzulegen und zu begründen.“

²⁸ Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 27.

²⁹ Ebd.

heißt es im Gesetz selbst, die Gemeinde habe die planungsrechtlichen oder tatsächlichen Umstände für die Heranziehung der Flächen nachvollziehbar darzulegen und zu begründen, § 25 Abs. 5 S. 3 GrStG neu. Während der Bezug zu den tatsächlichen Umständen nahelegt, dass eine wirkliche Windenergienutzung vorhanden sein muss, legt das erstgenannte – sprachlich mit „oder“ verbundene – Alternativkriterium nahe, dass das bloße Abstellen auf planungsrechtliche Umstände im Sinne einer nur abstrakten Möglichkeit der Windenergienutzung auch schon ausreicht, um das Gebiet entsprechend zu charakterisieren.

Schaut man hingegen noch einmal in die Gesetzesbegründung für das neue Bewertungsrecht³⁰ (siehe oben B.I.), so heißt es dort, ausschlaggebend für die „abgegrenzte Standortfläche“ solle allein sein, ob es sich um tatsächlich genutzte Standorte für Windenergieanlagen handelt. Geht man davon aus, dass sich Bewertungs- und Hebesatzrecht hier nicht widersprechen sollen, spricht dies eher dafür, dass es für die Festlegung eines „Gebietes für Windenergieanlagen“ darauf ankommt, dass sich dort tatsächlich Windenergieanlagen befinden müssen. Hier sollte unbedingt noch eine Klarstellung durch den Gesetzgeber erfolgen. Denn die Frage, ob die Gemeinde auf die tatsächliche Nutzung abstellen muss „oder“ auch auf die abstrakte Nutzungsmöglichkeit abstellen kann, zieht einen durchaus komplexen Entscheidungspfad nach sich.

Zunächst ist anzunehmen, dass die Gemeinde dies aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht von Fall zu Fall entscheiden könnte, sondern sich für ein einheitliches Muster innerhalb ihres Gemeindegebietes entscheiden müsste. Entschiede sie sich dann, auch die Gebiete einzubeziehen, auf denen noch keine Windenergienutzung erfolgt, diese aber planungsrechtlich möglich ist, könnte dies zwar einerseits durchaus ausschlaggebend sein, auf den Flächen auch tatsächlich Windparks zu entwickeln. Denn wenn der Eigentümer der Flächen die höhere Grundsteuer ohnehin zahlen müsste, dürfte er einen Anreiz (mehr) haben, seinen Grund auch tatsächlich an einen Betreiber zu verpachten und sich die entsprechenden Einnahmen zu sichern. Andererseits könnte sich ein solches Vorgehen auch als Problem erweisen, denn die Grundstückseigentümer wären mit Kosten konfrontiert, denen erst einmal keine zusätzlichen Einnahmen gegenüberstünden. Dies könnte Widerstände gegen die Ausweisung entsprechender Flächen oder die Klagebereitschaft gegen Pläne erhöhen.

Eine Gemeinde wiederum, die das Hebesatzrecht attraktiv findet, um ihre Einnahmesituation zu verbessern, hat so oder so einen Anreiz, sich auf der übergeordneten Planungsebene dafür stark zu machen, Windeignungsgebiete möglichst in das eigene Gemeindegebiet zu holen oder Eignungsflächen in ihrem Gemeindegebiet selbst (zusätzlich) auszuweisen. Wäre die Nutzung des Hebesatzrechts von der tatsächlichen Windenergienutzung abhängig, hat die Gemeinde darüber hinaus aber auch ein stärkeres Eigeninteresse an der tatsächlichen Realisierung der Projekte jenseits des Planungsrechts.

³⁰ Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrStRefG), BT-Drs. 19/11085, Umdruck-Nr. 02, S. 2.

2. Bestimmung des Hebesatzes

In Bezug auf den Hebesatz gibt es Vorgaben für dessen Höhe und sein Verhältnis zu anderen Grundstücksgruppen (dazu a)). Noch offen ist, ob und wie Gemeinden, die von dem geplanten 1.000-Meter-Abstand zur Wohnbebauung abweichen, ein zusätzliches Recht auf (noch) differenzierte Hebesätze bekommen (dazu b)).

a) Vorgaben für den Hebesatz

Hat eine Gemeinde Gebiete für Windenergieanlagen als besondere Grundstücksgruppe bestimmt und hierfür einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für diese Grundstücksgruppe im gesamten Gemeindegebiet einheitlich sein, § 25 Abs. 5 S. 4 GrStG neu³¹. Unterschiedliche Hebesätze für innerhalb eines Gemeindegebiets gelegene Gebiete für Windenergieanlagen sind damit ausgeschlossen³². Es soll demnach pro Gemeinde nur einen einheitlichen Hebesatz für die Grundstücksgruppe „Gebiete für Windenergieanlagen“ geben.

Der gesonderte Hebesatz für die Grundstücksgruppe darf ferner den einheitlichen Hebesatz für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Flächen handelt, und den einheitlichen Hebesatz für das Grundvermögen, soweit es sich um solches handelt, nicht unterschreiten, § 25 Abs. 5 S. 5 GrStG neu³³. Das heißt, der Hebesatz muss entsprechend dem Gesetzeszweck höher sein als der jeweilige Hebesatz für die beiden sonstigen Grundstücksgruppen³⁴ oder diesem jedenfalls der Höhe nach entsprechen³⁵.

Die Höhe des Hebesatzes ist den Kommunen im Grundsteuerrecht grundsätzlich nicht vorgegeben, auch nicht über einen Korridor oder dergleichen. Bisher gibt es nur die beiden Kategorien der Grundsteuer A (agrarisches, Land- und Forstwirtschaft) sowie B (baulich, bebaute und bebaubare Grundstücke)³⁶. Bei der Grundsteuer A gibt es ein weites Spektrum an Hebesätzen, das von 0% bis 1.900% reicht³⁷. Üblich sind hier Sätze zwischen 250% und 350%³⁸. Für die Grundsteuer B lag der Hebesatz 2018 im hessischen Lautertal mit 1050% am höchsten und im baden-württembergischen Büsingen am Hochrhein mit 1% am niedrigsten; daneben gibt es einige wenige Gemeinden, die bei einem Hebesatz von 0% gar keine Grundsteuer B erheben³⁹. Meist

³¹ § 25 Abs. 5 S. 4 GrStG neu: „Hat eine Gemeinde ein Gebiet für Windenergieanlagen als besondere Grundstücksgruppe bestimmt und hierfür einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für die Grundstücksgruppe einheitlich sein.“

³² Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 28 f.

³³ § 25 Abs. 5 S. 5 GrStG neu: „Der gesonderte Hebesatz für die Grundstücksgruppe im Gebiet für Windenergieanlagen darf den einheitlichen Hebesatz für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Flächen handelt, und den einheitlichen Hebesatz für das Grundvermögen, soweit es sich um Grundvermögen handelt, nicht unterschreiten.“

³⁴ Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 28.

³⁵ Wortlaut („nicht unterschreiten“) und Gesetzesbegründung („höher sein“) stehen hier nicht im Einklang.

³⁶ §§ 14 und 15 sowie 25 Abs. 4 GrStG.

³⁷ Siehe <https://grundsteuer.biz/>. Zuletzt, wie auch alle anderen folgenden Links, abgerufen am 08.11.2019.

³⁸ Siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Hebesatz_\(Steuerrecht\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Hebesatz_(Steuerrecht)).

³⁹ Siehe https://www.homeday.de/de/blog/grundsteuer-hebesaetze/#hoechster_satz.

liegt der Hebesatz hier aber zwischen 250% bis 400%⁴⁰. Die Obergrenze bei der Festsetzung des Hebesatzes ist in jedem Fall durch den verfassungsrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestimmt.

Führt eine Kommune auf Basis des neuen Rechts einen gesonderten Hebesatz für die Grundstücksgruppe „Gebiete für Windenergieanlagen“ ein, kommt es darauf an, ob die Anlagen in einem Gebiet liegen, das der Grundsteuer A oder B zuzuordnen ist. Je nachdem, welcher Hebesatz dann für A oder B jeweils gilt, muss der neue Hebesatz in Gebieten für Windenergieanlagen jeweils höher oder mindestens gleich hoch liegen.

Mit der ab 2025 greifenden Vereinfachung, nach der die abgegrenzte Standortfläche von Windenergieanlagen vereinfachungshalber dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zugeordnet wird, soll insoweit nur noch die Grundsteuer A relevant sein⁴¹. Das heißt für die – vermutlich eher seltenen – Fälle, in denen Windenergieanlagen nicht innerhalb von land- und forstwirtschaftlichen Flächen liegen, greift das gesonderte Hebesatzrecht ab 2025 nicht.

b) Verknüpfung mit Mindestabstandsregelungen offen

Sowohl im Klimapaket als auch im Klimaschutzprogramm 2030 taucht zudem die Absicht auf, diejenigen Kommunen durch höhere Grundsteuereinnahmen besser stellen zu wollen, die zugunsten der Windenergie von dem angestrebten Abstand von 1.000 Metern zur Wohnbebauung abweichen. Im Klimapaket und im Klimaschutzprogramm 2030 heißt es dazu gleichlautend⁴²:

„Innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Neuregelung kann ein Bundesland Abstandsflächen gesetzlich festlegen. [...] Unabhängig davon erhalten Kommunen unbefristet die Möglichkeit, geringere Mindestabstände festzulegen. Die Kommunen sollen künftig eine finanzielle Beteiligung am Betrieb von Windrädern erhalten. Diese kann erhöht werden, wenn die Kommunen von ihrem Opt-Out-Recht Gebrauch machen. Der Entwurf des Grundsteuerreformgesetzes sieht das bereits vor. Das kann durch einen gesonderten Hebesatz noch verstärkt werden.“

Wie dies geschehen soll, ergibt sich aber – entgegen der Aussagen in Klimapaket und Klimaschutzprogramm 2030 – aus den bisher vorliegenden Gesetzesvorschlägen noch nicht. Wenn eine solche Besserstellung der Opt-out-Kommunen über den Hebesatz erfolgen soll, müsste für

⁴⁰ Siehe [https://de.wikipedia.org/wiki/Hebesatz_\(Steuerrecht\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Hebesatz_(Steuerrecht)).

⁴¹ Art. 6 des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht stellt in § 25 Abs. 5 GrStG neu nur noch auf die „land- und forstwirtschaftlichen Flächen und deren Lage im Gebiet für Windenergieanlagen“ ab.

⁴² Einzelmaßnahme 48 bzw. Ziffer 3.4.1.2 des am 9. Oktober 2019 beschlossenen Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, siehe BT-Drs. 19/13900, S. 30.

diesen zunächst eine Obergrenze eingeführt werden, die dann – ggf. gestaffelt – nur von denjenigen Kommunen überschritten werden dürfte, die den 1.000-Meter-Abstand herabsetzen.

Zwar fällt das Recht der Festlegung des Hebesatzes unter die verfassungsrechtlich geschützte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung⁴³. Allerdings würde das Einziehen einer Obergrenze diese nicht verletzen, da den Kommunen im Übrigen genügend Spielraum beim Festlegen des Hebesatzes verbleibt, den sie nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG ohnehin nur „im Rahmen der Gesetze“ festsetzen können⁴⁴. Dies wäre auch kein Neuland: Bei der Gewerbesteuer etwa hat der Gesetzgeber eine (Mindest-)Grenze für den Hebesatz schon festgelegt – hier allerdings um einen Unterbietungswettbewerb auszuschließen, § 16 Abs. 4 S. 2 GewStG.

Ob dazu – etwa im Zusammenhang mit der Regelung des Mindestabstands im Baugesetzbuch – noch gesetzgeberische Vorschläge vorgelegt werden, muss abgewartet werden. In diesem Zuge müsste dann im Grundsteuerrecht auch geklärt werden, ob der höhere Hebesatz einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet gelten soll oder abweichend von § 25 Abs. 5 S. 4 GrStG neu eine Differenzierung der Hebesätze innerhalb und außerhalb des 1.000-Meter-Abstandes vorgesehen werden darf bzw. muss.

Eine höhere finanzielle Beteiligung von Opt-Out-Kommunen über das Hebesatzrecht, wie im Klimaschutzprogramm angedeutet, enthält derzeit jedenfalls weder das Grundsteuerreformgesetz noch das Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. In der Gesetzesbegründung⁴⁵ zu letzterem steht lediglich, dass die beiden Maßnahmen Mindestabstand und Hebesatz „in einem engen sachlichen Zusammenhang“ stünden. Woraus sich dieser ergeben soll, bleibt bislang offen.

II. Erstreckung auf Bestandsanlagen

Nicht nur das neue Bewertungsrecht und die Steuermesszahl, sondern auch das Recht der Kommunen, einen höheren Hebesatz festzulegen, gilt auch für Grundstücke mit Bestandsanlagen. Jedenfalls ordnen weder Wortlaut noch Übergangsvorschriften eine Beschränkung nur auf Grundstücke mit Neuanlagen an.

Problematisch ist eine Erstreckung auf Bestandwindparks aus mehreren Gründen. Zunächst fällt die Grundsteuer unabhängig vom jeweiligen Ertrag der Anlagen beim Eigentümer an, der nicht zwingend auch der Anlagenbetreiber sein muss. Vielmehr dürfte er in den allermeisten Fällen sein Land verpachtet und damit ein Interesse daran haben, die Erhöhung der Grundsteuer wirtschaftlich an den Anlagenbetreiber weiterzureichen. Gibt es in dem jeweiligen Pachtvertrag keine Klausel, nach der Steuererhöhungen automatisch einen jeweils höheren Pachtzins

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 27.01.2010 – 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04 – (= BVerfGE 125, 141), Rn. 73: „Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG gewährleisten nicht, dass den Gemeinden das Recht zur Festsetzung des Hebesatzes der Gewerbesteuer ohne gesetzliche Einschränkungen eingeräumt wird.“

⁴⁴ Siehe ebd.

⁴⁵ Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 27.

nach sich ziehen, muss der Vertrag nachverhandelt werden. Insbesondere bei sog. Pooling-Modellen, bei denen im Sinne einer möglichst breiten Streuung der Gewinne die Pachtzahlungen an die Eigentümer von Standort- und Abstandsflächen jeweils in besonderer Weise austariert sind, dürfte dies schwierig werden, da hier ganze Vertragspakete wieder neu aufgeschnürt werden müssen⁴⁶.

Der Anlagenbetreiber wiederum bekommt für den eingespeisten Strom zwar eine Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), deren Höhe ändert sich nach Inbetriebnahme der Anlagen aber nicht mehr und ist für die gesamte Förderdauer eingefroren, § 25 EEG 2017. Gelingt es dem Eigentümer, die Steuererhöhung ganz oder teilweise auf den Anlagenbetreiber abzuwälzen, geht dies von dessen Förderung ab, ohne dass er die Chance gehabt hätte, dies vorher einzupreisen. Faktisch kommt dies einer Vergütungskürzung gleich, die – wäre sie im EEG oder über eine anderweitige direkte Abschöpfung beim Anlagenbetreiber umgesetzt – unter Umständen eine unzulässige Rückwirkung darstellen würde. Denn das Bundesverfassungsgericht hat insoweit nur „Randkorrekturen“ erlaubt⁴⁷. Nicht zufällig erstrecken sich deshalb die einschlägigen Landesregelungen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg auch nur auf Neuanlagen⁴⁸.

Kommunen, die die Situation der Bestandsanlagen insoweit berücksichtigen, ihre Grundsteuereinnahmen aber dennoch erhöhen wollen, sind aber nicht gezwungen, alle Grundstücke gleich zu behandeln. Das neue Recht schreibt zwar vor, dass der Hebesatz für die Grundstücksgruppe im gesamten Gemeindegebiet einheitlich sein muss, § 25 Abs. 5 S. 4 GrStG neu. Die Entscheidung, Grundvermögen mit Bestandsanlagen von der Definition dieser Grundstücksgruppe von vornherein auszunehmen, bleibt ihr aber unbenommen. Denn die Gemeinde hat, wie gesehen, die planungsrechtlichen oder tatsächlichen Umstände für die Heranziehung der Flächen und deren Umfang nachvollziehbar darzulegen und zu begründen, § 25 Abs. 5 S. 3 GrStG neu. Wenn sie nur diejenigen Flächen heranzieht, auf denen Neuanlagen errichtet werden, und diejenigen ausspart, auf denen sich Bestandsanlagen befinden, dürfte sie sich innerhalb des Spielraums bewegen, den ihr das neue Recht belässt. Eine solche Differenzierung ist dann allein am verfassungsrechtlichen Gleichheitsmaßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen und bedarf zu ihrer Rechtfertigung eines hinreichenden Sachgrunds, der mit der unterschiedlichen Situation von Bestands- und Neuanlagen vorliegen dürfte – je nachdem, wie sich ihre wirtschaftliche Lage in Abhängigkeit vom festgelegten Hebesatz darstellt.

Doch auch für Neuanlagen, deren Betreiber die neuen Regelungen zur Grundsteuer bei der Kalkulation des Preises berücksichtigen können, mit dem sie in die Ausschreibung gehen, ist das gewählte Konstrukt der kommunalen Abschöpfung über höhere Grundsteuerhebesätze nicht unproblematisch. Die Gemeinde kann den Hebesatz nämlich jährlich ändern, § 25 Abs. 2 GrStG.

⁴⁶ Skeptisch ggb. einer grundsteuerrechtlichen Lösung daher schon *Kahl/Wegner*, Kommunale Teilhabe an der lokalen Wertschöpfung der Windenergie: Das Instrument einer Außenbereichsabgabe, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 9, Juni 2018, S. 26.

⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 - 1 BvR 1299/15, Rn. 25.

⁴⁸ § 16 BüGembeteilG M-V und § 1 Abs. 1 BbgWindAbgG.

Während also die vom Anlagenbetreiber kalkulierte Förderung, mit der er sich in der Ausschreibung durchgesetzt hat, über die gesamte Förderdauer hinweg gleich bleibt, § 22 Abs. 2 i.V.m. § 25 EEG 2017⁴⁹, kann sich die Höhe der zu zahlenden Grundsteuer jedes Jahr erhöhen. Natürlich muss die Gemeinde von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen, aber die Unsicherheit, dass sie dies tut, steht im Raum.

Auch daher empfiehlt es sich für den Gesetzgeber, noch eine gesetzliche Obergrenze für den Hebesatz einzubauen, die dem Anlagenbetreiber insoweit zumindest eine „worst case“-Kalkulation erlaubt. Eine solche Obergrenze vermeidet zwar nicht den absehbaren Flickenteppich an unterschiedlichsten Hebesätzen, den der Gesetzgeber bewusst in Kauf zu nehmen scheint, obwohl er sich mit dem System der bundesweiten Ausschreibungen nach dem EEG beißt, die eigentlich ein level playing field erfordern⁵⁰; allerdings könnten durch eine solche Mindestharmonisierung der Hebesätze mögliche „Ausreißer“ eingefangen werden. So würde zumindest eine berechenbarere Kalkulationsgrundlage geschaffen. Eine Höchstgrenze würde auch das – vom Gesetzgeber zusätzlich geschaffene – Risiko abfedern, das durch die Entkopplung der Steuerschuld vom tatsächlichen Ertrag der Anlagen entsteht. Mögliche Ertragsausfälle etwa infolge havarie- oder naturschutzrechtlich bedingter Abschaltungen würden dann zwar nicht die Steuerschuld mindern, aber die Gefahr eines starken Auseinanderklaffens der beiden Parameter wenigstens begrenzen.

III. Berücksichtigung der Mehreinnahmen beim kommunalen Finanzausgleich

Sollen höhere Einnahmen infolge des neuen Hebesatzrechts der Gemeinden tatsächlich die Vor-Ort-Akzeptanz für Windenergieanlagen erhöhen, setzt dies voraus, dass die Gelder der Kommune am Ende auch tatsächlich erhalten bleiben⁵¹. Dies kann die Gesetzesänderung aber nicht garantieren, da die Einnahmen aus der Grundsteuer im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden⁵², dessen Ausgestaltung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt.

⁴⁹ § 22 Abs. 2 i.V.m. § 25 EEG 2017.

⁵⁰ Daher stellt sich die Frage, ob es sich hier überhaupt um eine „bundeseinheitliche Regelung“ handelt, wie von den Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, vgl. „Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Rz. 3301 ff.

⁵¹ Dass Nachbarkommunen, deren Einwohner je nach Lage des Windparks im Gemeindegebiet ggf. gleich oder sogar stärker von den Anlagen berührt sind, an dem Grundsteuermodell nicht partizipieren, sei hier nur angemerkt.

⁵² Siehe nur § 9 Abs. 1 Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 NRW (GFG 2019): „Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer [...]“ Hervorhebung durch den Verfasser.

Ob die in der Gesetzesbegründung⁵³ geäußerte Erwartung der Bundesregierung, „dass die aus der Ausübung des gesonderten Hebesatzrechts resultierenden zusätzlichen Grundsteuereinnahmen vollumfänglich bei den entsprechenden Gemeinden verbleiben“ eine Aufforderung an die Länder ist, ihre jeweiligen Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich insoweit zu ändern, mag dahinstehen. Mit der von ihr gewählten Akzeptanzmaßnahme über das Grundsteuerrecht hat sie sich nun einmal – gegen zahlreiche andere Vorschläge⁵⁴ – für einen Weg entschieden, der an dieser Stelle von vornherein eine offene Flanke hat, die nur von den Ländern geschlossen werden kann. Im Folgenden wird daher die Situation geschildert, die eintritt, wenn die Länder ihre Gesetzgebung nicht anpassen.

1. Grundsätze des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich soll die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Selbstverwaltungsgarantie finanziell absichern, indem er eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet⁵⁵. Die Gesetzgebungszuständigkeit für den kommunalen Finanzausgleich liegt, wie eingangs erwähnt, nach Art. 106 Abs. 7 GG bei den Ländern. Die Länder haben dafür jeweils Finanzausgleichs- oder Gemeindefinanzierungsgesetze erlassen.

Reicht die als Steuerkraft bezeichnete Finanzkraft einer Gemeinde nicht aus, um ihren Finanzbedarf zu decken, erhält sie vom Land in Gestalt einer sog. Schlüsselzuweisung eine Ausgleichszahlung. Mit dieser wird zwar nicht der gesamte Finanzbedarf ausgeglichen, aber – je nach Bundesland – ein Anteil zwischen 75%⁵⁶ und 90%⁵⁷, denn eine komplette Nivellierung der Finanzkraftunterscheide soll es gerade nicht geben⁵⁸. Unabhängig davon sind für die Ermittlung der Ausgleichszahlung zunächst aber immer Finanzkraft und Finanzbedarf gegenüberzustellen⁵⁹.

⁵³ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, BT-Drs. 19/14338, S. 12.

⁵⁴ Zusammenfassend *Kahl/Wegner*, Kommunale Teilhabe an der lokalen Wertschöpfung der Windenergie: Das Instrument einer Außenbereichsabgabe, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 9, Juni 2018, S. 5 ff.

⁵⁵ H. Rehm/S. Matern-Rehm, Kommunalfinanzen, 2010, S. 284.

⁵⁶ Vgl. § 4 Abs. 4 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG).

⁵⁷ Vgl. § 7 Abs. 1 Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 NRW (GFG 2019).

⁵⁸ Siehe die landesspezifische Rechtsprechung, die sich an den jeweils in den Landesverfassungen aufgestellten Grundsätzen für den kommunalen Finanzausgleich orientiert: BayVerfGH 60, 184 (225); BayVerfGH, BayVBl. 1998, 237; BrandenburgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129 (132); Nds-StGH, NVwZ 1996, 585 (589); NdsVBl. 2010, 236 (238); VerfGH NRW, NVwZ-RR 1999, 81 (82); DÖV 1985, 916 (917); RhPfVerfGH, DÖV 1998, 505 (507); SächsVerfGH v. 26. 8. 2010, Az. Vf 129-VIII-09 – juris Rn. 111; LVerfG SachsAnh., NVwZ 2007, 78 (79).

⁵⁹ Ausführlich *Hoffmann/Wegner*, Mechanismen finanzieller Teilhabe am Ausbau der Windenergie, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 7, März 2018, S. 15.

2. Auswirkungen höherer Grundsteuern auf die Gemeindeeinnahmen

Erhöht sich nun das Aufkommen einer Kommune aus der Grundsteuer wegen eines höheren Hebesatzes für die Grundstücksgruppe Windenergie, steigt dadurch ihre Finanzkraft. Dies schmälert die Differenz zum Finanzbedarf⁶⁰.

Demnach vermindert ein höheres Grundsteueraufkommen bei Gemeinden, deren Finanzkraft trotz dieser zusätzlichen Einnahmen weiterhin unterhalb ihres Finanzbedarfs liegt, den Umfang der Schlüsselzuweisung. Da die Schlüsselzuweisungen jedoch ohnehin immer hinter dem tatsächlichen Finanzbedarf zurückbleiben, weil – wie gesehen – die Differenz nur zu einem bestimmten Prozentsatz vom Land ausgeglichen wird, ist eine stärkere Finanzkraft am Ende immer von Vorteil für den Gemeindehaushalt⁶¹. Allerdings entspricht dieser Vorteil in der Höhe nicht dem Umfang der entrichteten höheren Grundsteuer. Gemeinden profitieren insoweit also nur eingeschränkt von der Neuregelung. Wieviel Geld netto von der Grundsteuererhöhung tatsächlich als Mehrwert hängen bleibt, kann eine Gemeinde erst nach Erstellung einer Gesamtbilanz ablesen, die sich an ihrer individuellen wirtschaftlichen Situation und den landesrechtlichen Vorgaben ausrichtet⁶².

Bei reicheren Gemeinden, deren Finanzkraft dem Bedarf entspricht oder diesen sogar übersteigt (sog. abundante Gemeinden) und die deshalb keinen Ausgleich erhalten, erhöht das zusätzliche Grundsteueraufkommen dagegen den Haushalt eins zu eins⁶³. Zu beachten ist hier allerdings, dass einige Bundesländer, wie etwa Thüringen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Sachsen die kreisangehörigen Gemeinden zur Zahlung einer Finanzausgleichumlage verpflichten, wenn ihre Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt⁶⁴. Auch in diesen (wohl eher seltenen) Fällen, verbleibt ggf. nicht der gesamte Umfang des erhöhten Grundsteueraufkommens im Gemeindehaushalt.

Unter anderem, weil die zusätzlichen Grundsteuereinnahmen aus Windenergieflächen über den kommunalen Finanzausgleich wieder abfließen können, hat sich das Land Brandenburg entschieden, seine kürzlich eingeführte Sonderabgabe zugunsten der von Windparks betroffenen Gemeinden („Windkraft-Euro“) beizubehalten⁶⁵. Ursprünglich war die Maßnahme als Behelfslösung gedacht bis es eine bundeseinheitliche Regelung zur stärkeren Beteiligung der Kommunen an der Wertschöpfung der Windenergie gibt.

⁶⁰ Zur vergleichbaren Situation bei der Gewerbesteuer ebd.

⁶¹ Siehe ebd.

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Siehe *Hanke*, Brandenburg hält an Sonderabgabe fest, Tagesspiegel Background Energie und Klima am 24.10.2019.

D. Fazit

Die Änderungen in dem Reformpaket zur Änderung des Grundsteuer und -bewertungsrechts verfolgen mit Blick auf Grundstücke, die der Nutzung der Windenergie dienen, allein eine Vereinfachung der bisherigen Rechtslage. Nennenswert höhere Einnahmen werden den Standortgemeinden daraus vermutlich nicht erwachsen, denn es ist das Ziel des Gesetzgebers, ein Messbetragsvolumen herbeizuführen, das dem bisherigen möglichst nahe kommt.

Die im Rahmen des Klimaprogramms 2030 angestrebte Änderung des Grundsteuerrechts hingegen verfolgt die Absicht, den Standortgemeinden die Möglichkeit einzuräumen, höhere Grundsteuereinnahmen zu generieren, indem sie Gebiete für Windenergieanlagen festlegen und für diese einen gesonderten Hebesatz ansetzen können.

Eine nennenswerte finanzielle Besserstellung ist aber insoweit für die meisten Kommunen nicht zu erwarten, da ihnen die neugewonnen Einnahmen durch den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs nicht eins zu eins erhalten bleiben. Der gleichwohl anfallende Abwicklungsaufwand zwischen Grundstückseigentümern und Betreibern, insbesondere bei Bestandsanlagen, und die mangelnde Berechenbarkeit der Entwicklung der Hebesätze bei der Kalkulation des anzulegenden Wertes, mit dem Projektentwickler in die EEG-Ausschreibungen gehen, stehen diesem begrenzten Nutzen des Instruments gegenüber.

Sollte der Gesetzgeber dennoch bei diesem Modell bleiben, bedarf es dringend einer Klarstellung, ob die Gemeinde bei der Festlegung der Gebiete für Windenergieanlagen auf die tatsächliche Nutzung abstellen muss oder auch auf die abstrakte Nutzungsmöglichkeit abstellen kann. Auch empfiehlt es sich, eine einheitliche Obergrenze für den Hebesatz festzulegen.

Wie die im Klimaschutzprogramm 2030 angekündigte höhere finanzielle Beteiligung von sog. Opt-Out-Kommunen aussehen soll, die zugunsten der Windenergie von dem beabsichtigten 1.000-Meter-Abstand zur Wohnbebauung abweichen, bleibt anhand der vorgelegten Gesetzentwürfe völlig offen.