

Antrag

der Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Finanzielle Beteiligung von Kommunen an Erträgen von Freiflächen-Solaranlagen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie hoch seit der Einführung der entsprechenden steuerrechtlichen Regelung in 2013 (70 Prozent-Beteiligung an Gewerbesteuer für Standortkommunen) die Summe der Gewerbesteuereinnahmen durch Freiflächen-Solaranlagen für die Standortkommunen in Baden-Württemberg ist (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren, Anzahl der profitierenden Kommunen und Summe Gewerbesteuereinnahmen);
2. wie hoch die Einnahmen für Kommunen durch die Verpachtung von Flächen für Freiflächen-Solaranlagen in Baden-Württemberg seit 2013 sind (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren, Anzahl der verpachtenden Kommunen und Summe Pachteinnahmen);
3. inwiefern Kommunen bei der Errichtung von Freiflächen-Solaranlagen im Nahbereich von Bundesfernstraßen, Landesstraßen oder Bahnlinien (bspw. auf Lärmschutzwällen oder auf Randstreifen) einerseits planungsrechtlich und andererseits finanziell beteiligt werden;
4. wie die Landesregierung die Möglichkeit bewertet, die verschiedenen Maßnahmen zur finanziellen Beteiligung von Standortkommunen von Windkraftanlagen auch auf Freiflächen-Solarenergie auszuweiten und damit die Akzeptanz von Solaranlagen in der Bevölkerung zu erhöhen;
5. welche sonstigen Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz von Freiflächen-Solaranlagen sie für sinnvoll hält;

6. welche Kosten dadurch ggf. auf die Betreiber von Freiflächen-Solaranlagen zukommen und wie dies die Investitionsentscheidung beeinflussen kann;
7. welche steuer- und abschreibungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ihr bekannt sind, die es Betreibern von Freiflächen-Solaranlagen ermöglichen, in den ersten Jahren nach Errichtung der Anlage keine Gewerbesteuern zahlen zu müssen, und wie diese genau ausgestaltet sind;
8. wie sie solche Gestaltungsmöglichkeiten bewertet und ob sie gegebenenfalls hier Handlungsbedarf sieht.

21.07.2020

Karrais, Reich-Gutjahr, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern, Haußmann,
Weinmann, Brauer, Fischer, Dr. Goll, Hoher,
Keck, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Die Bundesregierung hat ein neues Modell zur finanziellen Beteiligung von Standortkommunen an den Erträgen von Windkraftanlagen angekündigt, um die Akzeptanz dieser bei Bürgerinnen und Bürgern zu steigern. Der Antrag erkundigt sich nach vergleichbaren Planungen und Möglichkeiten zur finanziellen Beteiligung der Kommunen an den Erträgen von Freiflächen-Solaranlagen.

Antrag

Mit Schreiben vom 18. August 2020 Nr. 6-4582.2/128 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau sowie dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *wie hoch seit der Einführung der entsprechenden steuerrechtlichen Regelung in 2013 (70 Prozent-Beteiligung an Gewerbesteuer für Standortkommunen) die Summe der Gewerbesteuereinnahmen durch Freiflächen-Solaranlagen für die Standortkommunen in Baden-Württemberg ist (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren, Anzahl der profitierenden Kommunen und Summe Gewerbesteuereinnahmen);*

Da die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen in den amtlichen Finanzstatistiken nicht nach Wirtschaftszweigen differenziert erfasst werden, sind keine Angaben hierzu möglich.

2. wie hoch die Einnahmen für Kommunen durch die Verpachtung von Flächen für Freiflächen-Solaranlagen in Baden-Württemberg seit 2013 sind (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren, Anzahl der verpachtenden Kommunen und Summe Pachteinnahmen);

Die Einnahmen der Kommunen durch die Verpachtung von Flächen für Freiflächen-Solaranlagen seit 2013 können – aufgeschlüsselt nach Jahren, Anzahl der verpachtenden Kommunen und Summe der Pachteinnahmen – wie folgt beziffert werden:

Jahr	Anzahl der Kommunen	Summe der Pachteinnahmen gesamt
2013	46	373.172,48 €
2014	48	391.030,41 €
2015	51	401.194,47 €
2016	51	407.053,77 €
2017	54	419.798,21 €
2018	55	413.948,48 €
2019	56	407.164,25 €
2020	51	376.358,11 €

In der zur Beantwortung des Antrags zur Verfügung stehenden Zeit konnte von einigen Kommunen keine Rückmeldung erlangt werden. Zudem sind die Pachteinnahmen für die Jahre 2019 und 2020 teilweise noch nicht bekannt. Diese konnten daher in die Auswertung nicht mit aufgenommen werden.

3. inwiefern Kommunen bei der Errichtung von Freiflächen-Solaranlagen im Nahbereich von Bundesfernstraßen, Landesstraßen oder Bahnlinien (bspw. auf Lärmschutzwällen oder auf Randstreifen) einerseits planungsrechtlich und andererseits finanziell beteiligt werden;

Die zulässige Flächenkulisse des EEG 2017 beinhaltet den 110 m breiten Seitenrandstreifen neben Bundesautobahnen und Bahnlinien, nicht jedoch den neben Bundesstraßen und Landstraßen. Lärmschutzwälle gelten i. d. R. als bauliche Anlagen und eine EEG-Förderung für auf Lärmschutzwällen errichteten Solaranlagen ist daher nicht auf Bereiche neben Bundesautobahnen und Schienenwege begrenzt.

Freiflächen-Solaranlagen werden bislang nur vereinzelt außerhalb der EEG-Förderung realisiert. Die Errichtung von Freiflächen-Solaranlagen konzentriert sich daher zum weitaus größten Teil auf die in der Flächenkulisse berücksichtigte Flächen – Seitenrandstreifen neben Bundes- und Landesstraßen spielen in der Praxis somit eine geringfügige Rolle.

Finanzielle Einnahmen der Kommunen können neben der Verpachtung von sich im Eigentum der Kommune befindenden Liegenschaften (siehe Stellungnahme zu Frage 2) insbesondere durch Eigenbeteiligungen der Kommunen an Photovoltaikanlagen entstehen.

Die Straßenbauverwaltung unterliegt bei der Erzielung von wirtschaftlichen Einnahmen, etwa durch Stromverkauf, Einschränkungen. Aus diesem Grund ist es für diese nicht ohne weiteres möglich, eigene Photovoltaikanlagen zu errichten und zu betreiben, sofern der Strom nicht für eigene Zwecke genutzt wird, z. B. für den Betrieb von Tunneln. Die Straßenbauverwaltung errichtet und betreibt daher keine eigenen Freiflächen-Photovoltaikanlagen. Eine planungsrechtliche (Vorhabensplanung) oder finanzielle Beteiligung von Kommunen findet in diesem Zusammenhang entsprechend auch nicht statt.

Ferner ist zu beachten, dass aufgrund des grundsätzlichen Anbauverbotes gemäß § 9 Abs. 1 (1) Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Hochbauten jeder Art, zu denen auch Freiflächen-Solaranlagen zählen, in einer Entfernung bis zu 40 Metern bei Bundesautobahnen und bis zu 20 Metern bei Bundesstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten ausgeschlossen sind. Für Landesstraßen beträgt dieser Abstand gemäß § 22 Abs. 1 (1) Straßengesetz (StrG) 20 Meter. Somit stehen Randstreifen sowie der überwiegende Anteil der Lärmschutzwälle nicht für eine derartige Nutzung zur Verfügung.

Im Einzelfall ist es aber möglich, mit einem Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. (7) FStrG bzw. § 22 Abs. 6 (6) StrG von diesem Anbauverbot abzuweichen. Die Frage, ob eine Kommune einen entsprechenden Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt, unterliegt der kommunalen Planungshoheit.

Im Übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung des Straßenbaulastträgers, wenn bauliche Anlagen längs der Bundesautobahnen in einer Entfernung bis zu 100 Meter und längs der Bundesstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten bis zu 40 Meter errichtet werden sollen. Für Landesstraßen gilt ebenfalls eine solche Anbaubeschränkung in einem Abstand von bis zu 40 Meter.

Alle vorgenannten Einschränkungen gelten sowohl für Grundstücke Dritter, als auch für Grundstücke im Eigentum der Straßenbauverwaltung.

Das Verkehrsministerium setzt sich dafür ein, die Voraussetzungen zu schaffen, um künftig verstärkt Photovoltaik-Module auf Lärmschutzwänden zu installieren. Dies ist zwar technisch aufwendig, jedoch sind bauwerksintegrierte Maßnahmen aus genehmigungsrechtlicher Sicht leichter umzusetzen und führen zudem zu keinem zusätzlichen Flächenbedarf.

Freiflächen-Solaranlagen, z. B. auf einem Lärmschutzwall an einer Bahnstrecke oder an einem Bahndamm, unterfallen – soweit diese Anlagen nicht beispielsweise der Stromerzeugung für Signalanlagen zu dienen bestimmt sind – nicht unter den Planfeststellungsvorbehalt nach § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Da insofern kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss, wird eine Kommune im Rahmen der Vorhabenzulassung auch nicht in ein solches Verfahren mit einbezogen. Bei der Genehmigung solcher Anlagen wäre jedoch § 4 Abs. 1 Landeseisenbahngesetz (LEisenbG) zu beachten. Demnach liegt ein Anbauverbot bis 50 Meter (bei gerader Streckenführung) und bis 500 Meter (bei gekrümmter Streckenführung) vor, wenn die Betriebssicherheit der Eisenbahn durch die Anlage beeinträchtigt würde. Ob eine solche Gefährdung z. B. durch die gegebenenfalls eintretende Blendwirkung der Photovoltaik-Anlage gegeben ist, muss im Einzelfall entschieden werden.

4. wie die Landesregierung die Möglichkeit bewertet, die verschiedenen Maßnahmen zur finanziellen Beteiligung von Standortkommunen von Windkraftanlagen auch auf Freiflächen-Solarenergie auszuweiten und damit die Akzeptanz von Solaranlagen in der Bevölkerung zu erhöhen;

6. welche Kosten dadurch ggf. auf die Betreiber von Freiflächen-Solaranlagen zukommen und wie dies die Investitionsentscheidung beeinflussen kann;

Die Fragen 4 und 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat in Form eines Eckpunktepapiers einen Vorschlag zur finanziellen Beteiligung von Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern am Betrieb von Windenergieanlagen vorgelegt (auf der Internetseite des Bundeswirtschaftsministeriums abrufbar: https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eckpunktepapier-finanzielle-beteiligung.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Laut diesem Eckpunktepapier schlägt das Bundeswirtschaftsministerium vor, im EEG eine allgemeine Pflicht zu statuieren, nach der Betreiber von neuen Windenergieanlagen jährlich eine Zahlung an die jeweiligen Standortkommunen zu leisten haben bzw. den Standortkommunen eine solche Zahlung nachweisbar anbieten müssen. Die Höhe der Zahlung soll sich nach dem Stromertrag der Windenergieanlagen (erzeugte Kilowattstunde) im vorangegangenen Jahr orientieren und 0,2 ct/kWh betragen.

Der Vorschlag ist insbesondere auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Windenergieanlagen im Vergleich zu Freiflächen-Solaranlagen weiträumiger wahrgenommen werden können. Freiflächen-Solaranlagen weisen gänzlich andere Eigenschaften auf, eine direkte Vergleichbarkeit ist daher nicht gegeben. Über das oben genannte Eckpunktepapier hinaus liegen keine weiteren Vorschläge oder Gesetzesentwürfe seitens der Bundesregierung vor. Ob das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt, sein Modell für eine finanzielle Beteiligung von Standortkommunen auch auf Freiflächen-Solaranlagen auszuweiten und welche Kosten gegebenenfalls dann für Betreiber anfallen würden, kann daher zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden.

Eine finanzielle Beteiligung von Standortkommunen kann jedoch nur ein Element bilden, über das die Akzeptanz sowohl für Windenergie- als auch für Freiflächen-Solaranlagen vor Ort gesteigert wird. Unabhängig hiervon sollte eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden, die ebenso zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen kann.

5. welche sonstigen Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz von Freiflächen-Solaranlagen sie für sinnvoll hält;

Das Land bietet verschiedene Angebote, um den Ausbau der erneuerbaren Energien und im Speziellen auch der Freiflächen-Solaranlagen durch Informationen und Austausch zu unterstützen. Als Handreichung für Planungsträger und Kommunen wurde im letzten Jahr der Handlungsleitfaden Freiflächensolaranlagen herausgegeben, welcher Informationen zu Wirtschaftlichkeit, zum Planungsrecht, zu Bürgerbeteiligung und insbesondere Ausführungen zur ökologischen Gestaltung von Freiflächensolaranlagen enthält. Durch die vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft geförderten Projekte „Photovoltaik-Netzwerke“ und „Dialogforum Erneuerbare Energien und Naturschutz“ werden lokale Akteure beim Photovoltaik-Ausbau unterstützt, Informationsveranstaltungen durchgeführt und ein Erfahrungsaustausch ermöglicht.

An den vier Regierungspräsidien wurden Kompetenzzentren Energie eingerichtet, welche als zentrale Anlaufstelle für Planungsträger, Vorhabenträger, Investoren sowie Verbände und Bürgerinitiativen für konkrete Vorhaben im Bereich der erneuerbaren Energieerzeugung dienen.

7. welche steuer- und abschreibungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ihr bekannt sind, die es Betreibern von Freiflächen-Solaranlagen ermöglichen, in den ersten Jahren nach Errichtung der Anlage keine Gewerbesteuern zahlen zu müssen, und wie diese genau ausgestaltet sind;

8. wie sie solche Gestaltungsmöglichkeiten bewertet und ob sie gegebenenfalls hier Handlungsbedarf sieht;

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Mit dem Betrieb einer Photovoltaikanlage und der entgeltlichen Einspeisung des erzeugten Stroms in das öffentliche Netz erzielt der Anlagenbetreiber aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 15 Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes – EStG). Voraussetzung ist, dass der Betrieb mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben wird (§ 15 Abs. 2 EStG).

Ausgangspunkt für die Bemessung sämtlicher Ertragsteuern (Einkommen-, Gewerbe- und Körperschaftsteuer) ist der Gewinn. Damit der Betreiber einer solchen Anlage in den ersten Jahren nach der Errichtung der Anlage keine Ertragsteuern zahlen muss, darf in dieser Zeit kein oder nur ein geringer steuerlicher Gewinn erzielt werden. Dies kann beispielsweise durch hohe Abschreibungen oder die Inanspruchnahme eines Investitionsabzugsbetrages erreicht werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass Gewerbesteuer bei natürlichen Personen oder Personengesell-schaftern als Betreiber einer Freiflächen-Photovoltaikanlage regelmäßig erst ab einem Gewerbeertrag (Gewinn unter Berücksichtigung bestimmter Hinzurechnungen und Kürzungen nach §§ 8, 9 des Gewerbesteuergesetzes – GewStG) von mehr als 24.500 Euro (§ 11 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GewStG) anfällt.

a) Abschreibungen

Freiflächen-Photovoltaikanlagen stellen steuerlich Betriebsvorrichtungen dar. Als solche sind sie wie bewegliche Wirtschaftsgüter über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer steuermindernd abzuschreiben (§ 7 EStG). Die Nutzungsdauer von Freiflächen-Photovoltaikanlagen beträgt regelmäßig 20 Jahre. Die Normalabschreibung (sog. lineare Absetzung für Abnutzung – AfA) beträgt damit jährlich ein Zwanzigstel der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, mithin 5 % p. a.

Für in den Jahren 2020 und 2021 angeschaffte bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens – und damit auch für Freiflächen-Photovoltaikanlagen – kann statt der linearen AfA die AfA in fallenden Jahresbeträgen (degressive AfA) gewählt werden. Diese kann nach einem unveränderlichen Prozentsatz vom jeweiligen Buchwert (Restwert) vorgenommen werden (§ 7 Abs. 2 EStG). Der dabei anzuwendende Prozentsatz darf höchstens das Zweieinhalbfache des bei der linearen AfA in Betracht kommenden Prozentsatzes betragen und 25 % nicht übersteigen. Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit einer Nutzungsdauer von 20 Jahren beträgt der AfA-Prozentsatz damit 12,5 % des jeweiligen Restwertes.

b) Investitionsabzugsbetrag

Zusätzlich zur Vornahme von regulären Abschreibungen in Form der linearen oder degressiven AfA kann der Gewinn durch die Inanspruchnahme eines Investitionsabzugsbetrags gemindert werden. Ein solcher Betrag kann für die künftige Anschaffung oder Herstellung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen bis zur Höhe von 40 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten der jeweiligen Anlage steuermindernd abgezogen werden. Der Investitionsabzugsbetrag kann aber maximal in Höhe von 200.000 Euro geltend gemacht werden (§ 7 g Abs. 1 EStG). Zur Inanspruchnahme des Investitionsabzugsbetrags dürfen außerdem die in § 7 g Abs. 1 EStG angegebenen Betriebsvermögens-, Wirtschaftswert- bzw. Gewinn Grenzen nicht überschritten sein. Bei Gewinnermittlung durch Einnahmen-Überschussrechnung darf der Gewinn 100.000 Euro (ohne Berücksichtigung der Investitionsabzugsbeträge) nicht überschreiten.

Wird der Betrieb bereits im Wirtschaftsjahr vor der Anschaffung oder Herstellung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage gegründet (z. B. weil zunächst ein Grundstück erworben werden muss oder andere Vorarbeiten erfolgen), kann in diesem Wirtschaftsjahr ein Investitionsabzugsbetrag in Höhe von 40 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Anlage, maximal jedoch 200.000 Euro steuermindernd abgezogen werden. Durch Abzug des Investitionsabzugsbetrags im Gründungsjahr entsteht regelmäßig ein vortragsfähiger Verlust, der in den Folgejahren mit Gewinnen verrechnet werden kann (§ 10 d Abs. 2 EStG).

c) Sonderabschreibungen

Zusätzlich können Betriebe im Jahr der Anschaffung oder Herstellung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage und in den vier folgenden Jahren Sonderabschreibungen nach § 7 g Abs. 5 EStG in Höhe von insgesamt 20 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten geltend machen. Dabei kann frei gewählt werden, ob die 20 % im ersten Jahr abgezogen werden oder beispielsweise in den ersten fünf Wirtschaftsjahren jeweils eine Sonderabschreibung in Höhe von 4 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Anlage geltend gemacht wird. Voraussetzung hierfür ist, dass der jeweilige Betrieb am Schluss des vorangegangenen Wirtschaftsjahres die vorgenannten Grenzen nicht überschritten hat. Investitionsabzugsbeträge und Sonderabschreibungen nach § 7 g EStG sowie die degressive AfA nach § 7 Abs. 2 EStG können kombiniert werden (§ 7 g Abs. 5 EStG).

Die Landesregierung begrüßt die vom Gesetzgeber eingeräumten Wahlrechte zur Inanspruchnahme von degressiver AfA, Sonderabschreibungen und Investitionsabzugsbeträgen. Sie führen dazu, dass Betriebe in den Wirtschaftsjahren nach der Gründung oftmals keine Ertragsteuern zu bezahlen haben und daher höhere liquide Mittel zur Durchführung von Investitionen vorhalten können. Insgesamt wird dabei über die gesamte Nutzungsdauer des jeweiligen Wirtschaftsguts keine höhere Abschreibung gewährt. Dementsprechend fallen die zu versteuernden Gewinne in den Wirtschaftsjahren nach Inanspruchnahme dieser Instrumente regelmäßig höher aus.

Die Bundesregierung plant derzeit, die Nutzungsmöglichkeiten von Investitionsabzugsbeträgen und Sonderabschreibungen nach § 7 g EStG zu verbessern. Dem Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2020 zufolge sollen die Grenzen in § 7 g Abs. 1 EStG vereinheitlicht und erweitert werden – bei Einnahmen-Überschussrechtern soll die Gewinngrenze auf 125.000 Euro erhöht werden. Zudem sollen die Investitionsabzugsbeträge von maximal 40 % auf 50 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten von begünstigten Wirtschaftsgütern erweitert werden.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft