
Vorschlag für ein bundeseinheitliches Bürgerbeteiligungsgesetz

Positionspapier

11. Januar 2024

Vorschlag für ein bundeseinheitliches Bürgerbeteiligungsgesetz

Die Beteiligungen von Bürger:innen an den anstehenden Transformationsprozessen ist von entscheidender Bedeutung für deren Akzeptanz. Wenn sich die Menschen vor Ort bei Veränderungen nicht mitgenommen fühlen, ihnen die Möglichkeiten zur Mitsprache und Mitbestimmung fehlen, entsteht eine ablehnende Haltung. Auch bereits bestehende Meinungen und Vorurteile gegen Veränderungen werden so bestärkt. Dies ist gerade auch bei der Energiewende im Allgemeinen und den konkreten Projekten für Windparks und Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-Freiflächenanlagen) zu beobachten. Daher hat der Bundestag die Bundesregierung schon im Entschließungsantrag zum EEG 2023 aufgefordert, eine Regelung zur Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Bisher existieren jedoch nur Regelungen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen bei der Errichtung von Wind- und PV-Freiflächenprojekten, nicht aber die direkte Beteiligung von Bürger:innen.

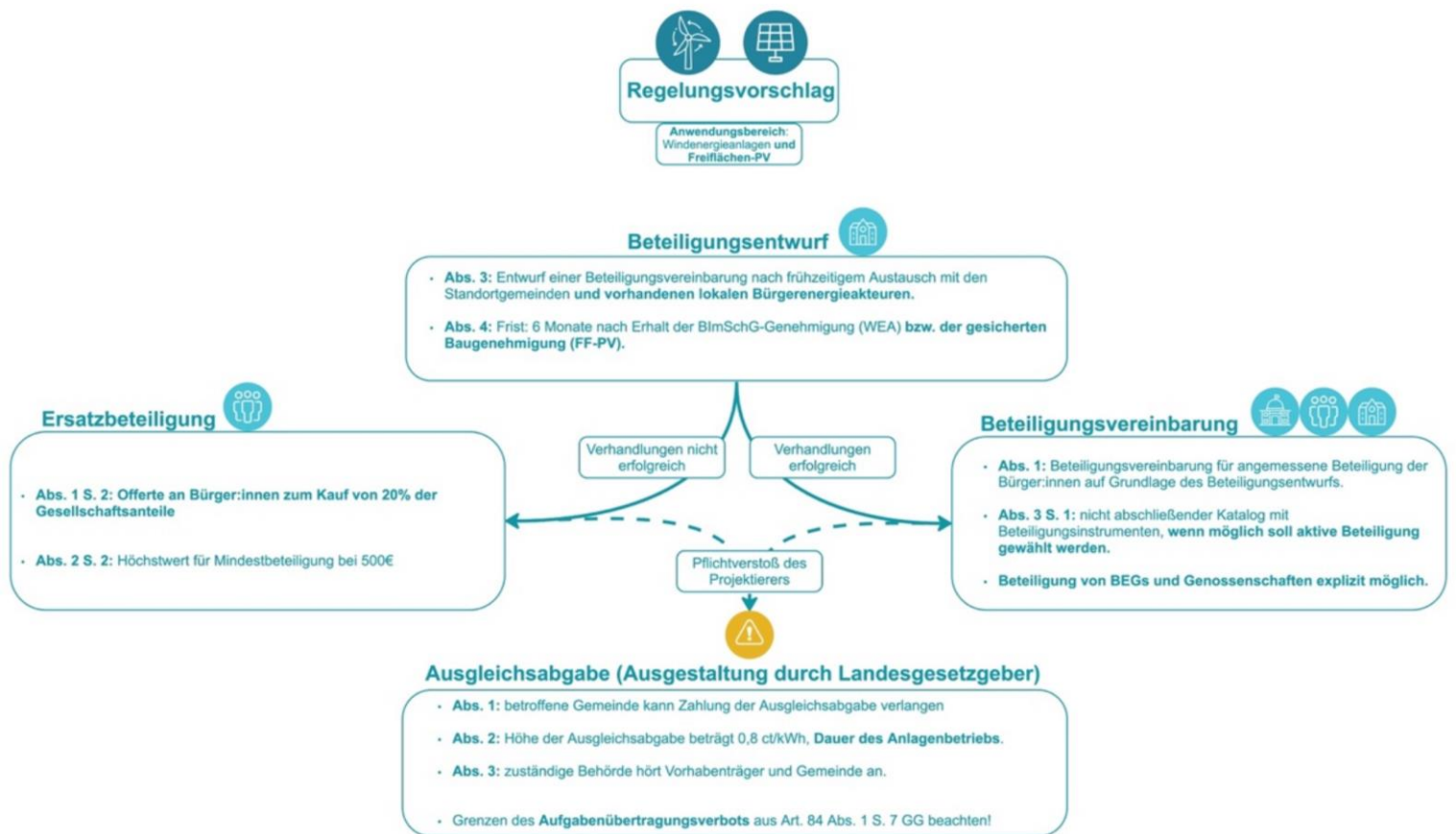
Diese Lücke in den derzeit geltenden Bundesregelungen wurde von der Landespolitik erkannt. Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen haben schon landesrechtliche Regelungen für die Bürgerbeteiligung. Niedersachsen und Thüringen befinden sich gerade im Gesetzgebungsprozess zu eigenen Beteiligungsgesetzen. Diese Initiativen auf Landesebene begrüßen wir zwar, jedoch droht durch verschiedene landesrechtliche Regelungen ein Flickenteppich. Daher hat das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) im Auftrag von Bündnis Bürgerenergie und der Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften beim DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband einen konkreten Vorschlag für ein bundeseinheitliches Bürgerbeteiligungsgesetz an Wind- und Freiflächensolaranlagen erarbeitet. Der auf den Bundesländerregelungen basierende Vorschlag zeichnet sich durch die Flexibilität des Teilhabeverfahrens aus. Dabei gilt der Grundsatz: Die aktive Bürger:innenbeteiligung ist der Goldstandard. Hierunter fallen der Erwerb von Gesellschaftsanteilen oder einzelner z.B. Windräder durch die Bürger:innen oder die lokalen Bürgerenergieakteure. Obwohl der administrative Aufwand höher ist, steigt durch die gesellschaftliche Beteiligung die Identifikation mit der Anlage und die Akzeptanz der Energiewende vor Ort. Gleichzeitig ist die aktive Bürger:innenbeteiligung nicht unbedingt das optimale Mittel für alle Projekte und Kommunen vor Ort. Alternativ kann sich dann auf passive finanzielle Beteiligung wie Sparprodukte oder Nachrangdarlehen oder auch andere Beteiligungsmöglichkeiten geeinigt werden.

Das vorliegende Positionspapier zeigt, wie eine direkte und aktive Beteiligung der Bürger:innen rechtlich valide möglich ist und wie die Aushandlung einer regional passenden Beteiligungsvereinbarung zwischen Vorhabenträger, Kommune und regionalen Bürgerenergieakteuren abläuft. Für der Fall, dass es zu keiner Einigung kommt bzw. zu einem Verstoß gegen die Beteiligungspflichten, sind Ersatzbeteiligungen bzw. Ausgleichsabgaben vorgesehen.

Dieser Vorschlag setzt auf einen entscheidenden Faktor für das Gelingen der Energiewende: die möglichst aktive Beteiligung von Bürger:innen im Umfeld der Erneuerbaren-Energie-Anlagen. Dies ist zentral für die regionale Akzeptanz und Beschleunigung der Energiewende. Darüber hinaus fördert sie die regionale Wertschöpfung erheblich.

Konkreter Vorschlag¹

Bürgerenergiegesellschaften i.S.d. § 3 Nr. 15 EEG und Bürgerenergiegesellschaften, die § 3 Nr. 15 Buch. c EEG nicht entsprechen, sind von der Pflicht ausgenommen



Quelle: Eigene Darstellung des IKEM

Die Analyse der einzelnen bestehenden oder geplanten Landesregelungen im Hinblick auf ihre Beteiligungsmechanismen und ihre Übertragbarkeit auf Bundesebene hat einige wertvolle Erkenntnisse gebracht. Es hat sich jedoch keine Regelung hervorgetan, die den hier zugrundeliegenden Anforderungen ideal entspricht. Es bietet sich daher an, eine Kombination aus den verschiedenen Regelungsansätzen zu bilden. Dabei wird der Regelungsentwurf aus Nordrhein-Westfalen als Grundlage dienen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt vor. Das BVerfG stellt eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Regelung der Beteiligungspflichten nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fest, da der Bund in diesem Bereich keine abschließende Regelung getroffen hat.² Im Umkehrschluss daraus läge eine entsprechende Bundesregelung in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst WEA sowie PV-FFA über 1 MW installierter Leistung.

Vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind entsprechend der Vorlage aus dem

¹ Für die ausführliche Herleitung des Vorschlags und u.a. eine Analyse der verschiedenen Landesgesetze siehe IKEM (2023): Juristische Studie zu Regelungsoptionen für eine verbesserte Bürgerbeteiligung am EE-Ausbau auf Bundesebene. Studie im Auftrag des Bündnis Bürgerenergie e.V. und der Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften beim DGRV - Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.; abrufbar unter https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2024/01/20240108_IKEM-Studie_Regelungsoptionen_Burgerbeteiligung_DGRV_BBEn.pdf

² BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 -, Rn. 54.

Bürgerenergiegesetz NRW (BürgEnG NRW) sowohl Bürgerenergiegesellschaften i.S.d. § 3 Nr. 15 EEG sowie solche Bürgerenergiegesellschaften, die dem Merkmal des § 3 Nr. 15 Buchstabe c) nicht entsprechen. Zu beteiligen sind die Bürger:innen der Gemeinde, auf deren Gebiet sich die Anlage befindet, sowie die Bürger:innen der Gemeinden, deren Gemeindegebietsgrenze nicht mehr als fünf Kilometer vom Standort der Anlage entfernt liegt. Dazu zählen alle natürlichen Personen, die zum Zeitpunkt der Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung seit mindestens drei Monaten ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz innerhalb einer betroffenen Gemeinde haben sowie juristische Personen, in denen überwiegend diese natürlichen Personen stimmberechtigte Mitglieder oder Anteilseigner sind. Die Beteiligungspflicht erstreckt sich auf die gesamte Dauer des Betriebs der jeweiligen Anlage.

Aus dem Regelungsentwurf aus NRW wird der grundsätzliche Verfahrensgang übernommen. Dieser beginnt mit einer frühen Kommunikation zwischen dem Vorhabenträger und der Kommune, woraufhin der Vorhabenträger binnen sechs Monaten einen Beteiligungsvorschlag erarbeitet. Bereits hier müssen jedoch vorhandene lokale Bürgerenergieakteure in den Dialog einbezogen werden.

Der maßgebliche Zeitpunkt für den Beginn der Fristen für die Informationspflicht, die Erstellung des Beteiligungsvorschlags und der Ersatzbeteiligung sind für WEA der Erhalt der Genehmigung im Sinne von § 4 oder § 16b des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und für FF-PV-Anlagen der Zeitpunkt der gesicherten Baugenehmigung.

Daran anschließend soll innerhalb eines Jahres eine Beteiligungsvereinbarung zwischen den Parteien verhandelt werden, welche eine angemessene Beteiligung der Bürger:innen sowie lokalen Bürgerenergieakteure vorsieht und bestmöglich die lokalen Gegebenheiten berücksichtigt. Darauf basierend sollen passende Beteiligungsformen aus einem im Gesetz nicht abschließend formulierten Katalog von Beteiligungsmöglichkeiten oder vergleichbare individuelle Beteiligungslösungen gewählt werden.

Der nicht abschließende Beteiligungskatalog soll kommunikativ einen Fokus auf die aktive Bürgerbeteiligung (Kauf von Gesellschaftsanteilen oder Kauf von anteiligen EE-Anlagen durch lokale Bürgerenergieakteure) legen, daneben aber auch Formen der passiven Beteiligung (Nachrangdarlehen, Sparprodukt), Direktzahlungen an die Bürger:innen und alternative Beteiligungsformen wie Strompreiserlösgutschriften enthalten. Die explizite Beteiligungsmöglichkeit von Bürgerenergiegesellschaften sowie Genossenschaften wird übernommen. Auch bei der Aushandlung der Beteiligungsvereinbarung sollen die vorhandenen lokalen Bürgerenergieakteure am Prozess teilnehmen.

Eine angemessene Beteiligung orientiert sich an der Höhe einer Beteiligung über 20% der Geschäftsanteile. Dabei wird sich am Beteiligungsumfang der anderen Landesregelungen orientiert, insbesondere an der verfassungsgerichtlich bestätigten Regelung aus Mecklenburg-Vorpommern. Zwar bezieht sich diese Beteiligungshöhe in den einschlägigen Landesregelungen auf eine Beteiligung sowohl der betroffenen Kommunen als auch der Bürger:innen, sodass in Bezug auf die hier betrachtete, rein die Bürger:innen adressierende Beteiligungsregelung auch eine Reduzierung der Beteiligungshöhe auf 10% denkbar wäre. Zur bestmöglichen Schaffung akzeptanzförderlicher Potenziale und gerade, soweit die gesellschaftliche Beteiligung sich aber auf die betroffenen Bürger:innen beschränken sollte, wird aber eine Beteiligungshöhe von 20 % empfohlen. Es soll ausdrücklich vorrangig eine aktive Beteiligungsform (durch den Kauf der Bürger:innen von Gesellschaftsanteilen oder den Kauf von Bürgerenergiegesellschaften von einzelnen WEA) gefunden werden, es sei denn, die Parteien einigen sich, dass diese nach den örtlichen Gegebenheiten nicht die beste Beteiligungsform darstellt. Außerdem sollten idealerweise durch die Einbeziehung anerkannter Standards gut geführter Bürgerbeteiligungsprojekte qualitative Maßstäbe an die Beteiligungsangebote gestellt werden. Bei der gesellschaftlichen Beteiligung sollte darauf geachtet werden, dass diese offen für verschiedene Rechtsformen ist und nicht nur eine Bürgerbeteiligung im Rahmen einer GmbH & Co. KG ermöglicht. Insbesondere sollte eine Beteiligung von Genossenschaften (eG) ermöglicht werden, indem gesellschaftliche Beteiligungen nicht nur im Wege eines share-deals, sondern auch in Form von asset-deals stattfinden können, damit diese

nicht den Regelungen des KAGB unterliegen.

Ebenfalls sich an dem Regelungsentwurf aus NRW orientierend wird eine Ersatzbeteiligung für den Fall geregelt, dass innerhalb eines Jahres keine Beteiligungsvereinbarung zustande kommt. Die Ersatzbeteiligung sieht eine gesellschaftsrechtliche (aktive) Beteiligung der Bürger:innen in Höhe von 20% der Geschäftsanteile vor, welche den Kaufberechtigten zum Erwerb angeboten werden.

Damit wird zwar in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit aus Art. 12 GG der Vorhabenträger eingegriffen, da die Bürger:innen ggf. gegen den Willen des Vorhabenträgers in die Projektgesellschaft aufgenommen werden. Hier ist jedoch maßgeblich, dass der Umfang der Beteiligung mit 20% der Geschäftsanteile unter einer Sperrminorität liegt. Zudem stellt zu diesem Punkt das BVerfG zutreffend fest, dass es „der Akzeptanz neuer Windenergieanlagen besonders dienlich [ist], wenn sie von einer lokal verankerten Projektgesellschaft unter bürgerschaftlicher und kommunaler Mitverantwortung betrieben werden“³. Vorliegend kommt rechtfertigend hinzu, dass die Ersatzbeteiligung nur zum Tragen kommt, wenn Vorhabenträger, Gemeinde und lokale Bürgerenergieakteure innerhalb eines Jahres keine Beteiligungsvereinbarung getroffen haben, es also nicht völlig außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Vorhabenträgers liegt, ob dieser Fall eintritt oder nicht.

Als Sanktionsmechanismus bei Pflichtverstoß des Projektträgers gegen seine Beteiligungspflicht aus der Beteiligungsvereinbarung oder der Ersatzbeteiligung wird eine Ausgleichsabgabe vorgesehen, zu deren Zahlung die Standortgemeinden den Projektträger verpflichten können. Die Ausgleichsabgabe entspricht in ihrer Höhe mindestens den geregelten Beteiligungsmodalitäten, übersteigt diese besser sogar, um einen Sanktionscharakter zu erhalten. Die Höhe könnte entweder dem Entwurf des ThürWindBetG entsprechen und 0,5 ct/kWh betragen oder dem BürgEnG NRW entsprechen und 0,8 ct/kWh betragen.

Bei der Ausgestaltung der Abgabe sind die Grenzen des Ausgabenübertragungsverbots aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG zu beachten. Empfohlen wird daher eine Öffnungsklausel in der Bundesregelung, welche es den Landesgesetzgebern ermöglicht, die Zahlungspflicht im Rahmen der Sanktionsregelung zu normieren. Diese sollte den Charakter einer nicht-steuerlichen Abgabe haben. Hierfür kann der Landesgesetzgeber eine Mittelverwendung der Zuwendungen aus der Abgabe festlegen, die der Steigerung der Akzeptanz des EE-Ausbaus dienen soll. Damit wäre die Mittelverwendung zweckgebunden und würde durch eine Akzeptanzsteigerung auch der belasteten Gruppe, mithin den Vorhabenträgern, zugutekommen. Dadurch, dass die Bundesregelung diesen Teil explizit der Regelung durch die Länder überlassen würde, wäre die Gesetzgebungskompetenz der Länder sichergestellt. Hier ist lediglich zu beachten, dass keine Refinanzierung der Abgabe durch Bundesmittel geregelt wird (wie der Refinanzierungsmechanismus des § 6 EEG), da hier weiterhin die verfassungsrechtliche Schranke des Art. 104a Abs. 1 GG zu beachten ist.

Die Regelungen zur Transparenzplattform werden aus dem BürgEnG NRW übernommen.

³ BVerfG, Beschl. v. 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17, Rn. 154. Siehe auch im Übrigen zur Abwägung dieses Grundrechtseingriffs BVerfG, Beschl. v. 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17, Rn. 152ff.