

Neues Beteiligungsgesetz in Bayern (BayWiVG) könnte zu Fehlanreizen führen

Stellungnahme der eueco GmbH

I. Worum es geht:

Die Bayerische Landesregierung beabsichtigt mit einem neuen Gesetz, die Akzeptanz des Ausbau von Erneuerbaren Energien (EE) durch die Beteiligung der Bevölkerung vor Ort zu unterstützen und gleichermaßen Anreize für die Beteiligung der Gemeinden sowie der Bürgerinnen und Bürger zu setzen. Hierzu hat die Landesregierung einen Gesetzesentwurf zur Gesetzesänderung vorgelegt.

Mit entsprechender Gesetzesänderung soll eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Gemeinden an Windenergie- und Photovoltaik-Freiflächenanlagen gewährleistet werden. Erklärtes Ziel ist, die regionale Wertschöpfung und Teilhabemöglichkeiten zu steigern, um damit den Ausbau der EE zu beschleunigen.

II. Erste Bewertung:

1. **Sinnvolles Ziel (Art. 20):** Generell ist das Vorhaben der Landesregierung zu unterstützen. Eine bessere Einbindung und Beteiligung von den Gemeinden und den Menschen vor Ort an der finanziellen Wertschöpfung aus Wind- und Solaranlagen ist wichtig für den Erfolg der Energiewende.

2. **Beteiligungsverpflichtung ja, aber nur mit Anreizen für eine Beteiligungsübereinkunft:**

Es gibt eine Vielzahl von Optionen der finanziellen Beteiligung.¹ Diese finden sich im BayWiVG wieder. Das ist begrüßenswert. Für Angebot eines Beteiligungsmodells ist eine Einigung mit den Gemeinde(n) über eine Beteiligungsvereinbarung zu erzielen. Die Beteiligungsvereinbarung bezieht sich auf einen Gegenwert von 0,3 Cent je Kilowattstunde. Die Absicht des Gesetzgebers, als regulatorische Vorgabe bei Nicht-Erreichen oder auch Nicht-Einhalt einer Beteiligungsvereinbarung eine Ausgleichabgabe in **gleicher** Höhe (0,3 Cent/KWh) zu verankern, ist hingegen als nicht sinnvoll anzusehen. Somit ist allen Beteiligten – Gemeinden wie Vorhabenträgern – **auf einfache Weise die Tür geöffnet, die Ausgleichabgabe zur Regel zu machen**. Das würde in der Praxis bedeuten, die o.g. Beteiligungsziele (Einbindung der Bevölkerung, Teilhabemöglichkeit, direkte Wertschöpfung an Bürgerinnen und Bürger) und damit eine **breite Akzeptanz nicht zu erreichen**. Bürgerinnen und Bürger würden regelmäßig außen vor gelassen.

Mögliche Entwicklung in der Praxis:

Vorhabenträger könnten grundsätzlich keine Beteiligungsvereinbarung schließen und einfach eine Ausgleichsabgabe zahlen. Dies hätte zur Folge, dass Bürgerinnen und Bürgern kein Beteiligungsangebot gemacht wird, weil der Aufwand für den Vorhabenträger wesentlich geringer ist.

Gemeinden stellen überhöhte Forderungen zur Bürgerbeteiligung, die vom Vorhabenträger nicht erfüllt werden können. Das Ergebnis wäre wieder ein Nicht-Aufsetzen eines Bürgerbeteiligungsmodelles.

Das Ergebnis wäre eine spürbare negative Auswirkung auf die Akzeptanz in der Bevölkerung.

Als Lösung wäre, analog NRW, ein Standardangebot Nachrangdarlehen, denkbar.

3. **Vorgeschriebene Höhe der Beteiligung hat limitierenden Charakter (Art. 22):**

Beteiligungsberechtigten Personen soll ein Angebot in Höhe von 0,1 Cent je Kilowattstunde unterbreitet werden. Praxisbeispiele in und über Bayern hinaus zeigen: Finanzielle Bürgerbeteiligungen bei Wind- und PV-Anlagen werden in Volumina angeboten, die i.d.R. Gegenwerte weit über 0,1 Cent je Kilowattstunde beinhalten. Regionenabhängig können und wollen die Bürger auch mehr investieren – **das Beteiligungsvolumen sollte stets die tatsächliche Nachfrage vor Ort reflektieren können**. Zudem ist nicht allein die Akzeptanz Grundgedanke einer Bürgerbeteiligung. Es gibt vielfältige **weitere Gründe**.² Auch das vor Ort vorhandene Kapital ist für Vorhabenträger u.a. interessant, erwünschtes Ziel und bzw. oder oftmals Hebel der Projektumsetzung. Flexible Investitionshöhen können die Energiewende in Bayern erheblich beschleunigen.

Betrifft Art. 22, Beteiligungsvereinbarung

Alt: Art. 22 (2) Ein Angebot gilt als angemessen, wenn den beteiligungsberechtigten Gemeinden eine finanzielle Beteiligung im Gegenwert von 0,2 Cent pro Kilowattstunde und den beteiligungsberechtigten Personen im Gegenwert von 0,1 Cent pro Kilowattstunde jeweils für die tatsächlich eingespeiste Strommenge angeboten wird.

*Neu: Art. 22 (2) Ein Angebot gilt als angemessen, wenn den beteiligungsberechtigten Gemeinden eine finanzielle Beteiligung im Gegenwert von 0,2 Cent pro Kilowattstunde und den beteiligungsberechtigten Personen im Gegenwert von **mindestens** 0,1 Cent pro Kilowattstunde jeweils für die tatsächlich eingespeiste Strommenge angeboten wird.*

4. **Prüfung der beteiligungsberechtigten Personen ist in der Praxis nachteilig zu sehen (Art. 21):**

Beteiligungsberechtigt sind natürliche Personen, die seit mind. 3 Monaten (zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Projektgenehmigung) ihren Wohnsitz innerhalb der beteiligungsberechtigten Gemeinden haben. **Diesbezüglich stellt sich die Frage, wie die Dauer der Ansässigkeit nachgeprüft werden soll**. Als zulässiges Beteiligungskriterium im BayWiVG ist davon auszugehen, dass eine Eigenerklärung seitens der Bürgerinnen und Bürger keinen Nachweischarakter hat. Das seit 2016 in Kraft befindliche Ländergesetz in M-V hatte eine solche Vorgabe festgesetzt. Die Ermittlung der berechtigten Personen hat sich in der Praxis als sehr aufwändig und fehleranfällig erwiesen, u.a. bei der Anfrage über Einwohnermeldeämter (vgl. hohe Fehlerquote bei der Ermittlung berechtigter Bürgerinnen und Bürger). Hierdurch ist in den in Mecklenburg-Vorpommern realisierten Projekten **erheblicher bürokratischer Aufwand** bei Vorhabensträgern und Behörden sowie Fehler entstanden, die als verfahrensfördernd zu werten sind.

Betrifft Art. 21

Alt: Art 21 (2) Beteiligungsberechtigt sind alle natürlichen Personen, die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Genehmigung der Anlagen seit mindestens drei Monaten ihren Hauptwohnsitz innerhalb einer beteiligungsberechtigten Gemeinde haben (beteiligungsberechtigte Personen).

*Neu: Art 21 (2) Beteiligungsberechtigt sind alle natürlichen Personen, die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Genehmigung der Anlagen **seit mindestens drei Monaten** ihren Haupt- **oder Nebenwohnwohnsitz** innerhalb einer beteiligungsberechtigten Gemeinde haben (beteiligungsberechtigte Personen). **Zum Nachweis der Beteiligungsberechtigung genügt eine Eigenerklärung der betroffenen Personen, dass sie die Voraussetzungen des Absatzes 2 erfüllen.***

5. **Typische Beteiligungen als Option fehlen in den Vorgaben des Gesetzes/ Regionale Besonderheiten besser berücksichtigen.**

Jeder Ort ist anders. Regionen unterscheiden sich stark, insbesondere in Bezug auf demographische und sozioökonomische Faktoren wie Kaufkraft, Einwohnerdichte und bevorzugte Beteiligungsmodelle. Nicht jede Beteiligungsform berücksichtigt dies. Auch von Seiten der Vorhabenträger gibt es klare Präferenzen.

Alternativ zu den im Entwurf gesetzlich erfassten Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung sollten auch Strombonusmodelle ermöglicht werden. Sie werden bereits in einigen Projekten in Bayern aus Bedarfsicht angeboten und werden im Kontext der Energiewendebeteiligung eine immer größere Rolle spielen.

Beteiligungsvereinbarung

Alt: Art 22: (4) 1Im Rahmen der Beteiligungsvereinbarung können insbesondere folgende Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung vorgesehen werden:

1. eine Beteiligung an der Projektgesellschaft des Vorhabens,
2. das Angebot über den Kauf einer oder mehrerer Anlagen oder Anlagenteile,
3. die finanzielle Beteiligung über Anlageprodukte,
4. vergünstigte lokale Stromtarife und Sparprodukte, oder
5. Zuwendungen an beteiligungsberechtigte Gemeinden oder beteiligungsberechtigte Personen durch Direktzahlungen.

2Die Beteiligungsvereinbarung kann auch den Abschluss einer Vereinbarung nach dem § 6 EEG 2023 beinhalten.

Neu: Art 22: (4) 1Im Rahmen der Beteiligungsvereinbarung können insbesondere folgende Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung vorgesehen werden:

1. eine Beteiligung an der Projektgesellschaft des Vorhabens (z.B. KG-Beteiligungen, Genossenschaften),
2. das Angebot über den Kauf einer oder mehrerer Anlagen oder Anlagenteile,
3. die finanzielle Beteiligung über Anlageprodukte (z.B. Nachrangdarlehen, insb. Schwarmfinanzierungen)
4. vergünstigte lokale Stromtarife, Stromboni und Sparprodukte, oder
5. Zuwendungen an beteiligungsberechtigte Gemeinden oder beteiligungsberechtigte Personen durch Direktzahlungen.

2Die Beteiligungsvereinbarung kann auch den Abschluss einer Vereinbarung nach dem § 6 EEG 2023 beinhalten.

6. **Jeweilige Interessenslagen der Akteure sollten besser berücksichtigt werden:** Grundsätzlich sollten Beteiligungsmodelle den **optimalen Interessensausgleich** zwischen Kommunen, Bürgern und Vorhabenträger ermöglichen. Es braucht einfache und nicht-komplexe Beteiligungsprozesse und Beteiligungsformate für Vorhabenträger und Bürger. Entsprechende Angebote sollten im Ergebnis eine veritable Nachfrage erzielen, indem sich die Bürgerinnen und Bürger in den Beteiligungsmodellen wiederfinden. Das gelingt, wenn die wesentlichen Interessen der beteiligten Interessensgruppen berücksichtigt werden. Diese sind:

- **Perspektive der Kommunen**
 - Regionale Wertschöpfung für die Kommune selbst und den kommunalen Haushalt. Dies ist durch die Verpflichtung zur Umsetzung des § 6 EEG ausreichend adressiert.
 - Möglichkeit, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger eine Beteiligungsmöglichkeit am Energieprojekt zu ermöglichen.
 - Die für die jeweilige Region übliche Beteiligungsform kann angeboten werden.
- **Perspektive der Bürgerinnen und Bürger**
 - Einfache Beteiligungsmöglichkeit mit geringer Mindestbeteiligungshöhe
 - Direkter Bezug zum Projekt
- **Perspektive der Vorhabenträger**
 - Einfach abzuwickelnde Beteiligungsmodelle
 - Beteiligungsmodelle, die für die Akteursgruppen sinnvoll umzusetzen sind
 - Beteiligungsvolumina, die den Interessen vor Ort und des Vorhabenträger entsprechen

¹Vgl. https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Beteiligung/FA_Wind_Kompaktwissen_Buerger_wind_02-2023.pdf

² Vgl. beispielsweise Leitfäden Bürgerbeteiligung (2021-2023, 2024 und 2025, eueco)

III. Fazit und Empfehlung:

Die Intention des Gesetzgebers ist richtig. In der Umsetzung würde dieser Gesetzesentwurf jedoch sein Ziel verfehlen. Denn Wertschöpfung und damit Akzeptanz können nur dann erfolgreich verankert werden, wenn die Interessen aller Beteiligten ausreichend reflektiert werden. Mit der sich aus dem Entwurf ergebenden Limitierung der Beteiligungshöhen von Privatpersonen und geringen Anreizen zur Teilnahmereife kann sich diese Wirkung nur schwer entfalten noch zu einem befriedigenden Ergebnis führen. Das positive Signal, welches damit gesendet werden sollte, könnte sich gemäß der Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern äußerst gegenteilig für die Energiewende auswirken.

Zusammenfassend sollte bei der **Weiterentwicklung des Gesetzes** berücksichtigt werden:

- Marktübliche Teilnehmungsformate aufnehmen, z.B. Strombonus
- Entbürokratisierung sicherstellen (etwa bei der Ermittlung der Berechtigten – siehe Erfahrungen aus der Umsetzung von Offerten in Mecklenburg-Vorpommern)
- Lokal variierende Nachfrage der angebotenen Beteiligungshöhen adressieren

Finanzielle Bürgerbeteiligungen finden in ganz Deutschland bereits umfassende Anwendung. Ob aus Akzeptanz- und Wertschöpfungsgründen, zur Eigenkapitalgewinnung oder zur Kundenbindung: Viele Vorhabenträger nutzen Bürgerbeteiligungen – auch ohne Verpflichtende Vorgaben – vor dem Hintergrund vielfältiger Motivationen und Einsatzbereiche. Die Wirkung geht über die notwendige Akzeptanz für Projekte hinaus, v.a. im Rahmen regionaler Teilnehmungsformate.

Der vorliegende Gesetzesentwurf versucht, Wertschöpfung und damit Akzeptanz zu verankern und einen schnelleren Ausbau zu ermöglichen. Dies gelingt dann, wenn **Teilnehmungsprozesse regional passend und flexibel ausgerichtet** werden können, um den jeweiligen Interessensausgleich zwischen Kommune, Bürgern und Vorhabenträger zu erzielen.

Die finanzielle Bürgerbeteiligung kann einen erheblichen Beitrag zum Gelingen der Energiewende leisten, wenn die Teilnehmungsmodelle die Erwartungshaltung vor Ort reflektieren, der Strategie des Vorhabenträgers entsprechen wie auch den Bürgern vor Ort angenommen werden. **Dazu muss mehr Flexibilität ermöglicht werden.** So können erfolgreiche und beschleunigende Teilnehmungsmodelle entscheidend angestoßen werden.

Zu eueco:

Mit der Expertise aus über 600 Teilnehmungsprojekten in Bayern und ganz Deutschland hat eueco eine marktführende Rolle und alleinigen Überblick über alle Teilnehmungsformate an erneuerbaren Energien. Seit 2012 begleitet eueco Vorhabenträger bei der Strukturierung, Umsetzung und Abwicklung von Teilnehmungsmodellen.