

Neues Beteiligungsgesetz in Niedersachsen (NEEBetG) könnte zu Fehlanreizen führen

Stellungnahme der eueco GmbH

I. Worum es geht:

Die Niedersächsische Landesregierung beabsichtigt mit einem neuen Gesetz¹, den Ausbau von Erneuerbaren Energien zu beschleunigen und zugleich eine stärkere Beteiligung der Kommunen sowie der Bürgerinnen und Bürger vor Ort am Ausbau der Erneuerbaren Energien zu ermöglichen. Hierzu hat die Landesregierung am 23. Mai 2023 einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der nun bis Mitte/Ende Juni in der Verbändekonsultation ist. Im Anschluss ist eine weitere Befassung im Landeskabinett sowie die Beratung im Landtag geplant. Das Gesetz könnte im Spätsommer verabschiedet werden.²

II. Erste Bewertung:

1. **Sinnvolles Ziel:** Generell ist das Vorhaben der Landesregierung zu unterstützen. Eine bessere Einbindung und Beteiligung von Kommunen und Menschen vor Ort an der finanziellen Wertschöpfung von Wind- und Solaranlagen ist wichtig für den Erfolg der Energiewende.
2. **Verpflichtung auf Beteiligung ja, aber viel zu enges Korsett an Vorgaben:** Es gibt eine Vielzahl von Optionen der finanziellen Beteiligung.³ Die Absicht des Gesetzgebers, enge regulatorische Vorgaben bei der Wahl der Beteiligungsformate zu geben, ist daher nicht sinnvoll.
3. **Jeweilige Interessenslagen der Akteure sollten besser berücksichtigt werden:** Grundsätzlich sollten Beteiligungsmodelle den **optimalen Interessenausgleich** zwischen Kommunen, Bürgern und Vorhabenträger ermöglichen. Es braucht einfache und nicht-komplexe Beteiligungsprozesse und Anlageformen für Vorhabenträger und Bürger. Entsprechende Angebote sollten im Ergebnis eine veritable Nachfrage erzielen, indem sich die Bürger:innen 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.

¹ Entwurfs eines Gesetzes zur Steigerung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land in Niedersachsen, zur finanziellen Beteiligung am Ausbau erneuerbarer Energien und zur Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (Stand vom 16. Mai 2023) → https://www.stk.niedersachsen.de/download/195545/034-GE_Windenergieanlagen.pdf.pdf

² <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/landesregierung-bringt-schnelleren-windenergieausbau-auf-den-weg-gesetzesentwurf-geht-in-die-verbandsbeteiligung-222474.html>

³ Vgl. beispielsweise https://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/5141.AEE_Renews_Spezial_92_ReWA.pdf

- **Perspektive der Bürgerinnen und Bürger**
 - Einfache Beteiligungsmöglichkeit mit geringer Mindestbeteiligungshöhe
 - Direkter Bezug zum Projekt
 - **Perspektive der Vorhabensträger**
 - Einfach abzuwickelnde Beteiligungsmodelle
 - Beteiligungsmodelle, die für die Akteursgruppen sinnvoll umzusetzen sind (z.B. können Stadtwerke keine gesellschaftsrechtlichen Modelle anbieten, benötigen aber gleichzeitig auch Eigenkapital für die Vielzahl von Projekten)
4. **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 wie v.a. Projektierer und Stadtwerke gibt es klare Interessen. Beispielsweise kommen gesellschaftsrechtliche Modelle allein wegen der damit verbundenen hohen Prozesskosten, der Eigentümerstellung und der Mitbestimmung nicht infrage. Stadtwerke können z.B. Modelle mit Eigentümerstellung der Bürger keineswegs anbieten. Zudem werden Genossenschaften im Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt und sind faktisch neben den für Projektierer und Stadtwerke höchst relevanten schuldrechtlichen Beteiligungsformen ausgeschlossen. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt diese heterogene Gemengelage nicht ausreichend.
5. **Nachteilige Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern:** Der Gesetzesentwurf ist angelehnt an das Vorbild in Mecklenburg-Vorpommern.⁴ In der Praxis hat sich dieses jedoch als wenig erfolgreich erwiesen. Die Einengung auf Sparprodukte und gesellschaftsrechtliche Beteiligungen hat in Mecklenburg-Vorpommern dazu geführt, dass keine der Offerten erfolgreich war, weil sie nicht voll gezeichnet wurden. Auch deshalb ist der unerwünschte Effekt in der Öffentlichkeit entstanden, dass das Gesetz keine Wirkung entfalte. Des Weiteren lassen die Praxiserfahrungen Mecklenburg-Vorpommern in Bezug auf folgende Punkte des avisierten Beteiligungsprozesses erhebliche Bedenken aufkommen.

Probleme bei der Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern:

- **Berechtigte:** Ermittlung der berechtigten Personen hat sich in der Praxis Mecklenburg-Vorpommern als sehr aufwändig und fehleranfällig erwiesen, u.a. bei der Bestimmung des Radius/Adressen über das Ministerium oder der Anfrage bei Einwohnermeldeämtern (vgl. hohe Fehlerquote bei der Ermittlung kaufberechtigter Einwohner:innen, zeitliche Rückmeldung unvereinbar mit Gesetzesvorgaben Offerte, Überlastung im Personal, keine einheitlichen Datenbestandssysteme, ...). Hierdurch ist in den in Mecklenburg-Vorpommern realisierten Projekten **erheblicher bürokratischer Aufwand** bei Vorhabensträgern und Behörden sowie Fehler entstanden, die als verfahrensgefährdend zu werten sind.
- **Beteiligungstypen Sparprodukt und Gesellschaftsanteile:** Sparprodukte werden von Banken nur dann angeboten, wenn die EE-Anlage auch über diese Bank finanziert wurde. In der Praxis hat das in Mecklenburg-Vorpommern dazu geführt, dass lediglich eine Bank das Sparprodukt angeboten hat und damit eine Einschränkung der Finanzierungsakteure gefördert wurde. Die Dauer, Komplexität und Kosten der Prospekterstellung für KG-

⁴ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Energie/Wind/B%C3%BCrger-und-Gemeindebeteiligungsgesetz>

Beteiligungen sind für viele Projekte ein Ausschlusskriterium, insb. im Bereich PV. Die Einengung auf Sparprodukte und gesellschaftsrechtliche Beteiligungen hat in Mecklenburg-Vorpommern gezeigt, dass die Beteiligungstypen nicht die gewünschte Nachfrage erzielt haben.

- **Ausnahmegenehmigungen:** Vorhabenträger in Mecklenburg-Vorpommern versuchen fast ausnahmslos, eine mögliche Ausnahmegenehmigung zu erhalten, da die Beteiligungsprozesse in der Praxis als zu komplex, zu teuer und zu aufwendig angesehen werden. D.h. bei nahezu allen Projekten in Mecklenburg-Vorpommern, die unter das dort geltende BüGemBeteilG M-V fallen, greift die gesetzgeberische Intention der Beteiligung nicht oder nur äußerst eingeschränkt.
6. **Einengung auf Sparprodukte ist nicht sinnvoll:** Gemäß dem Entwurf des Gesetzes werden Vorhabenträger verpflichtet, eine Akzeptanzabgabe an Kommunen zu entrichten und den Bürger:innen vor Ort ein Sparprodukt zu offerieren. Letzteres schränkt die Optionen der finanziellen Bürgerbeteiligung ein. Andere gängige Formen der Beteiligung werden damit faktisch ausgeschlossen, so etwa schuldrechtliche Beteiligungsformen oder auch Genossenschaften (§10 NEEBetG führt zu einem faktischen Ausschluss von Genossenschaftsmodellen). Würde der Gesetzesentwurf Umsetzung finden, so wäre nicht nur die „Energiewende von unten“ ausgebremst, sondern auch beliebte Beteiligungsformate wie schuldrechtliche Beteiligungen ausgehebelt.
 7. **Sparprodukte sind nur eine minderwertige Beteiligungsform:** Sparbriefe können eine Art der Beteiligung darstellen. Jedoch ist der Zusammenhang zwischen Sparbrief und Energieanlage ein indirekter und damit äußerst wirkungsschwach. Eine Finanzierungsform ist nicht gegeben, weil das Produkt vom Vorhabenträger bezuschusst wird. Dies ist die schwächste Form der Bürgerbeteiligung und findet daher wenig Anwendung. Nachteile des Sparprodukts sind:
 - Kein direkter Bezug zum Projekt
 - Keine Finanzierungsfunktion der Bürgerbeteiligung
 - Einschränkung auf finanzierende Bank
 8. **Gesellschaftsrechtliche Beteiligungsoptionen bringen unerwünschte Effekte mit sich:** Anstelle der Zahlung Akzeptanzabgabe an Kommunen (vgl. § 3) und der Offerte des Sparproduktes (vgl. § 5) soll gemäß Gesetzesentwurf eine Beteiligung an einer projektbezogenen Gesellschaft angeboten werden können (vgl. §9). In der Praxis wird dies – wie in Mecklenburg-Vorpommern in der Praxis erlebt – wenig Anwendung finden, denn:
 - Die Aufwände/Kosten für die Prospekterstellung (i.H.v. ca. 50.000-100.000 Euro) ist ökonomisch für PV und viele Projekte der Windenergie nicht darstellbar
 - Die Dauer der Prospekterstellung zw. 0,5-1,5 Jahren ist enorm hoch
 - Genossenschaften setzen eine Beteiligung von mind. 50% voraus, de facto ist dies mit dem Gesetzesentwurf unvereinbar
 - Mitsprache- und Eigentum ist oftmals nicht mit dem Interesse der Vorhabenträger vereinbar
 - Stadtwerke bieten keine gesellschaftsrechtliche Stellung an ihren Projekten an
 9. **Schuldrechtliche Beteiligungen als Option fehlen in den Vorgaben des Gesetzes:** Alternativ zu den im Entwurf gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsformen sollten zumindest schuldrechtliche Beteiligungen ermöglicht werden. Sie sind heute etwa in Form von Schwarmfinanzierungen die

gängige Form der Beteiligung und werden von den meisten in Niedersachsen tätigen Unternehmen mit Erfolg und unter hoher Nachfrage realisiert.

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 Korridorierung kann sich diese Wirkung weder 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, schuldrechtliche Beteiligungen als Alternative zu Sparprodukten aufnehmen
- Genossenschaftliche Beteiligungen signifikant erleichtern
- Lokalen Strombonus und Anwohner tarife ermöglichen
- Entbürokratisierung sicherstellen (etwa bei der Ermittlung der Berechtigten – siehe Erfahrungen aus der Umsetzung von Offerten in Mecklenburg-Vorpommern)
- Lokal variierende Nachfrage der angebotenen Beteiligungsformate adressieren

Finanzielle Bürgerbeteiligungen finden in ganz Deutschland bereits umfassende Anwendung. Ob aus Akzeptanz- und Wertschöpfungsgründen, zur Eigenkapitalgewinnung oder zur Kundenbindung: Viele Projektträger 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 Beteiligungsformate.

Der vorliegende Gesetzesentwurf versucht, Wertschöpfung und damit Akzeptanz zu verankern und einen schnelleren Ausbau zu ermöglichen. Dies gelingt dann, wenn **Beteiligungsprozesse 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 Beteiligungsmodelle die Erwartungshaltung vor Ort reflektieren, der Strategie des Projektträgers entsprechen wie auch den Bürgern vor Ort angenommen werden. **Dazu muss eine Modelloffenheit herrschen.** So können erfolgreiche und beschleunigende Beteiligungsmodelle entscheidend angestoßen werden.