

STELLUNGNAHME

An: Herrn Christoph Wannek
Grundsatzfragen erneuerbarer
Energien, Wasserkraft
Prinzregentenstraße 28
80538 München

Stab Vorstand

Ansprechpartner:
Dr. Christian-Friedrich Hamann

Telefon: 089 / 2868-3159
E-Mail: chamann@gv-bayern.de

Kopie: Frau Monika Rauh
Herrn Dr. Stephan Pflugbeil

Seitenanzahl: 6

31.10.2024

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften (ZustWiG)

Der Genossenschaftsverband Bayern (GVB) unterstützt das Ziel der Bayerischen Staatsregierung, die Energiewende im Freistaat Bayern zu forcieren und bereits 2040 klimaneutral zu sein. Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf die Akzeptanz als ein wesentliches Ziel für den Ausbau der Wind- und Solarenergie definiert und als entscheidender Schlüssel zur Erreichung der Ausbauziele gestärkt werden soll. Dies ist wichtig, um die dringend benötigte Dynamik beim Ausbau der Erneuerbaren Energien zu erreichen.

Aus Sicht des GVB wird allerdings das Ziel, die Stärkung der Akzeptanz in der Bevölkerung, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht, weshalb verschiedene Änderungen erforderlich sind. Hervorzuheben sind insbesondere drei Defizite.

1. Es fehlt die ausdrückliche Erwähnung genossenschaftlicher Unternehmen als Beteiligungsberechtigte. Sie werden lediglich unter den Ausnahmen von der Gesetzgebung aufgeführt, obwohl Energiegenossenschaften fachliches Knowhow mit gemeinschaftlichem Engagement vor Ort verbinden und damit einen erheblichen, direkten Beitrag zur Zielerreichung des Gesetzentwurfs leisten können. Nur mit Energiegenossenschaften als Beteiligungsberechtigte kann eine echte Bürgerbeteiligung flächendeckend in Bayern umgesetzt werden. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb Energiegenossenschaften unberücksichtigt sind. Allein in Bayern gibt es momentan über 350 Energiegenossenschaften mit rund 40.000 Mitgliedern, zu denen aktuell jährlich eine zweistellige Zahl hinzukommt. Sie tragen damit schon heute einen bedeutenden Anteil zur Energiewende in Bayern bei. Aus Sicht des GVB wird der im Gesetz formulierte Fokus auf Kommunen und einzelne Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichen, um die Zahl der Energieprojekte im Freistaat zu beschleunigen. An mehreren Stellen im Gesetzentwurf kann man sich dem Eindruck nicht erwehren, dass es sich weniger um ein Bürgerbeteiligungs- als um ein Gemeindebeteiligungsgesetz handelt. Da ohne Energiegenossenschaften die Energiewende nicht gelingen wird, sind Energiegenossenschaften, Gemeinden und Einzelbürger unbedingt als Beteiligungsberechtigte gesetzlich gleichzustellen.

2. Zudem sollte hervorgehoben werden, dass die beste Möglichkeit, um Akzeptanz zu erreichen, die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist. Der Goldstandard dafür ist eine echte Bürgerbeteiligung. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Bürgerinnen und Bürger langfristig direkt an Windenergieanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen oder Projektgesellschaften beteiligt sind, also Miteigentümer der Anlagen sind. Echte Bürgerbeteiligung geht für uns aber weit über die rein finanzielle Beteiligung hinaus. Sie bedeutet vielmehr, dass für die Bürgerinnen und Bürger sowohl eine Mitsprache- als auch eine Mitwirkungsmöglichkeit besteht. Dementsprechend ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die im Gesetz genannten „Beteiligungsmöglichkeiten“ als gleichwertig dargestellt werden. Unterschiede ergeben sich allein aus den verschiedenen Charakteristika von Eigen- und Fremdkapital sowie Zuwendungen an Gemeinden durch Direktzahlungen. Insofern sollte eine Priorisierung zwischen den verschiedenen Möglichkeiten deutlich werden. Auch wenn in dem vorliegenden Gesetzentwurf der Begriff „Beteiligung“ zahlreiche Verwendung findet, handelt es sich faktisch meist nur um eine Entschädigung der Gemeinden sowie Bürgerinnen und Bürger, nicht aber um eine Beteiligung in dem Sinne, dass die Bürgerinnen und Bürger Teil der Energiewende werden.
3. Zu kritisieren ist zudem die Höhe, die die Staatsregierung als eine angemessene Beteiligung ansieht. 0,3 Cent/kWh, von denen 0,2 Cent/kWh an die Gemeinde und nur 0,1 Cent/kWh, die optional an die Bürgerinnen und Bürger oder die Gemeinde gehen, sind völlig unzureichend, um Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern herzustellen. Denn dies würde nach unseren Berechnungen eine durchschnittliche Zahlung an die betroffenen Menschen von lediglich 4,08 Euro im Jahr bedeuten.¹ Es ist offensichtlich, dass ein solch niedriger Betrag nicht zu einer Akzeptanzsteigerung der Energiewende in Bayern beiträgt.

Folgende Aspekte gilt es aus Sicht des Genossenschaftsverbands Bayern anzupassen:

1. Zu §1, Nr. 2, Art. 20 ZustWiG (Pflicht zur finanziellen Beteiligung)

Vorbemerkung: Die Überschrift „Pflicht zur finanziellen Beteiligung“ ist insofern nicht richtig, als dass der Vorhabenträger nach §1, Nr. 2, Art. 23 ZustWiG durch eine Ausgleichsabgabe eine direkte finanzielle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger umgehen kann.

- **Abs. 1, Sätze 1 Nr. 1 u. 2 neu:** Die in Absatz 1, Satz 1 formulierte Pflicht zur finanziellen Beteiligung sollte sich auch bei Windenergieanlagen auf die Anlagenleistung beziehen. Denn maßgeblich ist in diesem Zusammenhang nicht die Erzeugungsart der Energie, sondern die Leistung. Als einheitlicher Maßstab für eine Beteiligungspflicht, der auch im Einklang mit §6 EEG 2023 ist, empfiehlt sich eine installierte Leistung über einem Megawatt. Änderungsvorschlag: „Vorhabenträger von genehmigungsbedürftigen Windenergieanlagen und Photovoltaik-Freiflächenanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 1.000 Kilowatt sind zur finanziellen Beteiligung nach Art. 22 verpflichtet.“
- **Abs. 2, Nr. 5 neu:** Es ist richtig und erforderlich, dass eine Ausnahme für Anlagen von Bürgerenergiegesellschaften gemacht wird. Die Ausnahme von §3, Nr. 15 EEG 2023 Buchst. c ist ausdrücklich zu begrüßen. Hier sollten aber auch explizit

¹ Eine Windenergieanlage erzeugt circa 15 Mio. kWh/Jahr. 0,1 Cent/kWh bedeuten 15.000 Euro/Jahr. Bei einem Abstand von der Turmmitte eines Windrads bis zu den Bürgerinnen und Bürgern im Umkreis von 2,5 Kilometer wären davon in Bayern im Durchschnitt 3.672 Bürgerinnen und Bürger betroffen (Daten auf Grundlage von Einwohnerdichte in Bayern 2021: 187 Einwohner/km²). Dies ergäbe je Bürgerin bzw. Bürger eine Auszahlung von 4,08 Euro/Jahr.

Energiegenossenschaften als wichtigste Form einer Bürgerenergiegesellschaft und Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung von Bürgerenergiegesellschaften genannt werden. Energiegenossenschaften, als demokratischste Unternehmensform sollten generell ausgenommen sein, soweit die Mitgliederstruktur mehrheitlich aus Bürgerinnen und Bürgern besteht.

Änderungsvorschlag: „Anlagen von Bürgerenergiegesellschaften im Sinne des § 3 Nr. 15 EEG 2023, wobei es auf die Einhaltung der Voraussetzungen nach § 3 Nr. 15 Buchst. c EEG 2023 nicht ankommt und Anlagen von Gesellschaften, die zu mehr als 50 Prozent im Eigentum von Bürgerenergiegesellschaften nach der vorgenannten Definition sind.“

2. Zu §1, Nr. 2, Art. 21 ZustWiG (Beteiligungsberechtigte)

Vorbemerkung: Nach aktuellem Stand bezieht sich der Gesetzentwurf lediglich auf betroffene Kommunen und natürliche Personen. Eine Beteiligung der Kommunen ist wichtig und sinnvoll, da die Kommunen einen großen Einfluss auf Projekte für die Energiewende haben und diese beschleunigen können. Dies ist aber zu unterscheiden von den Themen Bürgerbeteiligung und Akzeptanz. Zwar kann der Vorhabenträger jederzeit die betroffenen Bürgerinnen und Bürger vor Ort direkt ansprechen und an den Betreibergesellschaften bzw. Projekten beteiligen. Allerdings ist der Aufwand dafür für ihn sehr hoch. Da dies häufig nicht zu seinem Tätigkeitsschwerpunkt gehört, wird solch eine aufwändige Beteiligung für die meisten Vorhabenträger ausscheiden. Daher sollte explizit in Art. 21, Absatz 3 neu als Beteiligungsmöglichkeit die Beteiligung über Bürgerenergiegenossenschaften ermöglicht werden. Dadurch hat der Vorhabenträger den geringsten eigenen Aufwand an der Abwicklung einer echten Bürgerbeteiligung. Außerdem erhält der Vorhabenträger für sein Projekt Eigenkapital, anstatt dass er jährliche Entschädigungszahlungen leisten muss.

Es ist aus Sicht des GVB nicht nachvollziehbar wie man genossenschaftliche Unternehmen im Bereich der Wind- und Solarenergie, die einen bedeutenden Teil zum Gelingen der Energiewende beitragen, unberücksichtigt lassen kann. Es ist daher dringend anzuraten, die für die Energiewende in Bayern essenziell wichtigen Genossenschaften in den Kreis der Beteiligungsberechtigten explizit aufzunehmen.

- **Abs. 1 neu:** Den Kreis der beteiligungsberechtigten Gemeinden halten wir für zu starr, da Größen wie die Bevölkerungsdichte vor Ort oder auch die Anlagengröße nicht berücksichtigt sind. Hier sollte es wie in Absatz 2 großzügigere Regelungen geben.

Änderungsvorschlag: „Beteiligungsberechtigt sind alle Gemeinden in Bayern, in deren (Nachbar-) Gemeindegebiet sich Windenergieanlagen und Freiflächenanlagen befinden (beteiligungsberechtigte Gemeinde).“

- **Abs. 2:** Es ist anzuraten, von einer Mindestdauer, die natürliche Personen vor Ort ansässig sein müssen, gänzlich abzusehen. Die mit Mitnahmeeffekten begründete Einschränkung im Gesetzentwurf ist insofern nicht nachvollziehbar, als es als ausgeschlossen angenommen werden kann, dass Menschen in eine Gemeinde ziehen, um im Durchschnitt 4,08 Euro im Jahr zu erhalten. Zudem ist in Bezug auf Abs. 2 nicht nachvollziehbar, wie die tatsächliche Zahlung an jede einzelne betroffene Bürgerin bzw. Bürger umgesetzt werden soll. Es ist anzunehmen, dass wegen des enormen Aufwands der Vorhabenträger in den meisten Fällen die unkomplizierte Zahlung an die Kommune mittels einer Ausgleichsabgabe vorzieht, anstatt allen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern jährlich im Durchschnitt 4,08 Euro zu überweisen. Auch im Sinne einer unkomplizierten und unbürokratischen Lösung, die Kosten spart, ist daher eine echte Bürgerbeteiligung durch eine Genossenschaft

die effizienteste Lösung, da sie auf bestehenden Strukturen aufbaut. So kann sich eine Genossenschaft beispielsweise um die Bündelung der Investitionen der Bürgerinnen und Bürger bzw. um die Verteilung von Dividenden kümmern und somit den Vorhabenträger entlasten.

- **Abs. 3 neu:** Damit die oben genannten Effizienzen optimal genutzt werden können und die Fachebene mit der Bürgerbeteiligung verbunden werden kann, sind Energiegenossenschaften als gleichwertige Beteiligungsberechtigte explizit in einem neuen Absatz 3 zu berücksichtigen. Von einer Mindestdauer, die ein solches Unternehmen vor Ort ansässig sein muss, ist gänzlich abzusehen. Denn dies würde Neugründungen zum Zweck der Bürgerbeteiligung an einer Windenergie- sowie Photovoltaik-Freiflächenanlage nicht zulassen.

Änderungsvorschlag: „Beteiligungsberechtigt sind alle Bürgerenergiegesellschaften nach Art. 20 Abs. 2 Nr. 5 bzw. Energiegenossenschaften, die ihren Standort mindestens im Landkreis oder Nachbarlandkreis haben oder beteiligungsberechtigte Personen zu ihren Mitgliedern zählen (beteiligungsberechtigte Genossenschaft).“

3. Zu §1, Nr. 2 Art. 22 ZustWiG (Beteiligungsvereinbarung)

- **Abs. 1, Sätze 1 u. 2 neu:** Es ist auch hier nicht nachzuvollziehen, weshalb Energiegenossenschaften bei Vereinbarung einer Beteiligungsvereinbarung unberücksichtigt sind. Besser wäre es, wenn die Bürgerinnen und Bürger auch direkt durch Energiegenossenschaften eingebunden werden können, um für ihre Rechte einzutreten und für den Bau von Windenergie- oder Photovoltaik-Freiflächenanlagen Akzeptanz zu schaffen. Wenn die Entscheidungshoheit allein bei den Gemeinden liegt, besteht das Risiko, dass die Tendenz eher zu einer hohen Gemeindebeteiligung geht als zu einer echten Bürgerbeteiligung. Insofern sollten Verhandlungen explizit auch mit Bürgerenergiegenossenschaften bzw. Initiativen zur Gründung einer solchen geführt werden dürfen und bei einer Blockadehaltung der Gemeinde auch ohne diese umgesetzt werden können.

Änderungsvorschlag: „Der Vorhabenträger ist verpflichtet, allen beteiligungsberechtigten Bürgerenergiegenossenschaften bzw. Bürgerenergiegesellschaften und Gründungsinitiativen sowie der Standortgemeinde ein Angebot zur angemessenen finanziellen Beteiligung der beteiligungsberechtigten Gemeinde und der beteiligungsberechtigten Personen an dem Vorhaben zu unterbreiten. Die gemeinsame Beteiligungsvereinbarung ist dann spätestens sechs Monate nach der Genehmigung zu schließen.“

- **Abs. 2 neu:** Dieser Absatz ist aus drei Gründen in der aktuellen Form zu streichen und durch den Änderungsvorschlag zu ersetzen. Erstens deuten aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene darauf hin, dass es keine Vorgaben des Bundesgesetzgebers zu Vergütungsgrenzen geben wird. Damit kann Bayern eine eigene Lösung beschließen. Zweitens würde eine „Beteiligung“ von 0,1 Ct/kWh für die Bürgerinnen und Bürger in Bayern eine durchschnittliche Zahlung von 4,08 Euro pro Jahr bedeuten. Dieser kaum spürbare Betrag schafft offensichtlich keine Akzeptanz und bietet keine echte Chance für regionale Wertschöpfung. Drittens bleibt offen, wie in der Praxis die Vorgabe umzusetzen ist, dass Beteiligungen/Vergütungen einen „Gegenwert“ von 0,2 Cent/kWh bzw. 0,1 Cent/kWh haben müssen. Berechnungen dieser Art lassen sich nicht für jede alternative Beteiligungsbzw. Vergütungsform durchführen. Beispielsweise sind konkrete Wertbestimmungen bei echten Beteiligungsformen wie die Beteiligung an einer Anlage oder Gesellschaft nicht eindeutig zu bestimmen, da die tatsächlich eingespeiste Strommenge volatil ist und die Nutzungsdauer der Anlage nicht definiert ist. Zum anderen stellt sich die Frage, wie die

Staatsregierung diese in der Praxis stark interpretierbare Wertgröße überprüfen möchte, ohne dass dadurch ein enormer Zeit- und Kostenaufwand entsteht. Wenn man an der Richtgröße „Gegenwert“ festhalten möchte, empfiehlt sich, statt der eingespeisten Strommenge einen Mindest-Anteil von zum Beispiel 20 Prozent an der Investitionssumme zu verwenden. Ansonsten bleibt nach dem Vorschlag des Wirtschaftsministeriums die hierfür notwendige Umrechnung sowohl für die Kommunen als auch für die Bürger schwer nachvollziehbar.

Änderungsvorschlag: „Ein Angebot gilt als angemessen, wenn alle natürlichen Personen oder Bürgerenergiegesellschaften bzw. Energiegenossenschaften 20 Prozent der Investitionssumme für das genehmigungsbedürftige Projekt sowie eine Sperrminorität erhalten, die Mitbestimmung und Verantwortung gewährleistet.“

- **Abs. 3, Satz 1 neu:** Auch Energiegenossenschaften sind in die Verhandlungen für eine Beteiligungsvereinbarung einzubeziehen.

Änderungsvorschlag: „Der Vorhabenträger und die Standortgemeinde bzw. bestehende oder neue Energiegenossenschaften haben Verhandlungen zu führen mit dem Ziel, sich auf eine gemeinsame Beteiligungsvereinbarung für das Vorhaben zu einigen.“

- **Abs. 3, Satz 2:** Es ist zu überlegen, ob man nicht, um den Prozess zu beschleunigen, dem Vorhabenträger eine Frist setzt. Denn je früher die Einbindung der Gemeinden, Energiegenossenschaften oder Bürgerinnen und Bürger, desto rechtzeitiger können Unklarheiten beseitigt werden und desto größer ist damit auch die Aussicht auf gesellschaftliche Akzeptanz.
- **Abs. 3, Satz 3:** Dieser Satz ist um bestehende Energiegenossenschaften und Initiativen zur Gründung zu ergänzen, da diese in die Verhandlungen einbezogen werden sollten. Dass allein die Standortgemeinde stellvertretend für alle Beteiligten entscheiden soll, ist nicht sinnvoll. Energiegenossenschaften sollten für sich selbst verhandeln dürfen.
- **Abs. 4, Satz 1 u. Nr. 1 neu:** Bei der Aufzählung der „Beteiligungsmöglichkeiten“ fehlt eine Gewichtung aufgrund unterschiedlicher Wertigkeiten. Zudem schlagen wir eine Zusammenfassung der Nr. 1 und 2 vor, da wir diese echten Beteiligungsformen als gleichwertig betrachten.

Änderungsvorschlag: „Im Rahmen der Beteiligungsvereinbarung können mit den Gemeinden, direkt mit einzelnen natürlichen Personen oder über Bürgerenergiegenossenschaften insbesondere folgende Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung mit abnehmender Wertigkeit vorgesehen werden: 1. eine Beteiligung an der Projektgesellschaft des Vorhabens oder das Angebot über den Kauf einer oder mehrerer Anlagen oder Anlagenanteile,“

- **Abs. 4, Satz 1, Nr. 2:** Diese Aufzählung ist zu streichen, da sie nach unserem Vorschlag gleichwertiger Teil des Satzes 1 Nr. 1 ist.
- **Abs. 4, Satz 1, Nr. 3:** Unter „Anlageprodukte“ verstehen wir in diesem Fall etwa Nachrangdarlehen oder Sparbriefe. Derartige Fremdkapitalalternativen sind nicht mit Eigenkapitaloptionen wie in „Nr. 1 neu“ gleichzusetzen, da Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten nicht gegeben sind und die Anlagedauer meist nur auf wenige Jahre begrenzt ist.
- **Abs. 4, Satz 1, Nr. 4:** Die Formulierung „vergünstigte lokale Stromtarife“ ist zu ungenau und sollte daher gestrichen werden. Ansonsten ist zu befürchten, dass auf diese Weise eine Möglichkeit geschaffen wird, auf eine einfache, nicht genauer bestimmte Art, echte Bürgerbeteiligung zu umgehen. Die für die Bürgerinnen und Bürger wichtige Möglichkeit, von dem in den genehmigungsbedürftigen Anlagen erzeugten Strom direkt zu profitieren, ist bei direkter Bürgerbeteiligung ohnehin durch Energy-Sharing möglich.

- **Abs. 4, Satz 1, Nr. 5:** Diese Alternative ist ersatzlos zu streichen. Denn hier handelt es sich faktisch um eine Ersatzbeteiligung, die der GVB grundsätzlich ablehnt. Eine Ersatzbeteiligung hat im Vergleich zur echten Bürgerbeteiligung den Nachteil, dass sie weder eine Mitsprache noch eine Mitwirkung oder Beteiligung zulässt. Darüber hinaus kann es negative Auswirkungen haben, wenn die Bevölkerung das Gefühl bekommt, dass ihre Zustimmung günstig erkaufte werden soll und sie dafür ihr Mitspracherecht einbüßt.
- **Abs. 5:** Die Formulierung, wonach „die aus einer abgeschlossenen Beteiligungsvereinbarung erzielten wirtschaftlichen Vorteile zweckgebunden zur Finanzierung von Maßnahmen einzusetzen [sind], die einem Anstieg der Strompreise entgegenwirken oder sonst der Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien dienen“, ist nicht ausreichend eindeutig. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob der Bau einer Kindertagesstätte, eines Schwimmbads oder sogar die Zahlung laufender Ausgaben durch diese Regelung nicht auch gedeckt wäre – und ob dies im Einzelfall die Akzeptanz für die Energiewende erhöhen würde. Zudem ist offen, ob im konkreten Fall die eindeutige Verbindung zwischen den Einnahmen aus der Energieerzeugung mit denjenigen Ausgaben für Gemeindeaufgaben in Verbindung gebracht werden können.

4. Zu §1, Nr. 2 Art. 23 ZustWiG (Ausgleichsabgabe)

- **Abs. 1, Satz 2:** Wenn die Ausgleichsabgabe an die Gemeinde in Höhe von 0,3 Cent/kWh sogar höher ist als die „Beteiligung“ der Gemeinde in Höhe von 0,2 Cent/kWh durch eine Beteiligungsvereinbarung, besteht ein eindeutiger Anreiz für Gemeinden, die Aushandlung einer Beteiligungsvereinbarung zu unterlassen oder scheitern zu lassen. Denn mit einer Ausgleichsabgabe stellen sich die Gemeinden immer finanziell besser als mit einer Beteiligungsvereinbarung. Zudem würde sich eine Gemeinde erheblichen Aufwand sparen, wenn sie möglicherweise langwierige Verhandlungen für eine Beteiligungsvereinbarung von vornherein nicht eingeht. Auch der Vorhabenträger hat bei einer Ausgleichsabgabe den Vorteil, dass er eine umständliche Auszahlung an jede einzelne Bürgerin bzw. Bürger durch eine einzige Zahlung an die Gemeinde vermeidet. Zudem ist zu kritisieren, dass bei einer Ausgleichsabgabe die gesamten 0,3 Cent/kWh an die Gemeinde und nicht einmal zu einem geringen Teil an die Bürgerinnen und Bürger fließen.
- **Abs. 2, Satz 2 neu:** Nach Ansicht des GVB sollte der Vorhabenträger, solange er seinen Verpflichtungen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht oder nur teilweise nachkommt, zur Zahlung einer sogenannten Ausgleichsabgabe bzw. Pönale in Höhe von 0,8 Cent/kWh der tatsächlich eingespeisten Strommenge an die beteiligungsberechtigte Gemeinde verpflichtet sein. Der Einsatz dieses Betrages muss aber klar definiert werden, um die Nutzung im Rahmen der bereits bestehenden kommunalen Ausgaben zu vermeiden.
Änderungsvorschlag: „Zur Erreichung dieses Zwecks kommen ausschließlich Maßnahmen zur Förderung der Energiewende in Betracht.“