

Positionspapier: Akzeptanz der Energiewende **durch echte Bürgerbeteiligung sicherstellen**



Zusammenfassung

Für die Akzeptanz der Energiewende ist die echte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an den Transformationsprozessen des Energiesystems von entscheidender Bedeutung. Wenn die Menschen vor Ort bei Veränderungen in ihrer Region nicht ausreichend eingebunden werden oder sie keine Möglichkeit zur Mitbestimmung haben, entsteht eine ablehnende Haltung. Deutlich wurde dies zum Beispiel Anfang 2024 in Mehring, als sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Bürgerentscheids gegen einen Windpark im Altöttinger Forst aussprach.

Aktuell gibt es in einigen Bundesländern Gesetze und Initiativen, die das Ziel verfolgen, die Bürgerbeteiligung an der Energiewende zu stärken. Obwohl viele dieser Vorhaben die zentrale Bedeutung echter Bürgerbeteiligung vor Ort erkannt haben, scheitert es oft an der Umsetzung, die entweder zu kurz greift oder zu komplex gestaltet ist. Ein für Bayern geltendes Gesetz sollte folgende 10 Grundsätze enthalten, um echte Bürgerbeteiligung zu ermöglichen:

- 1.** Es darf zu keiner unverhältnismäßigen, bürokratischen und finanziellen Mehrbelastung führen. Es muss möglich sein, regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen.
- 2.** Eine zukunftsfähige Energieversorgung in Bayern basiert auf dezentralen, mit den Bürgern vor Ort gestalteten Erneuerbare Energien-Anlagen.
- 3.** Echte Bürgerbeteiligung beinhaltet eine langfristige finanzielle Beteiligung, direkte Mitsprache und Entscheidungskompetenz sowie gegebenenfalls die Möglichkeit aktiver Mitwirkung.
- 4.** Beteiligungsberechtigt sollten natürliche Personen und Bürgerenergiegenossenschaften bzw. -gesellschaften sein, die im (Nachbar-)Landkreis ihren Haupt-/Nebenwohnsitz haben.
- 5.** Bürgermeisterinnen und Bürgermeister benötigen Anreize, um Erneuerbare Energien-Projekte und Bürgerenergiegesellschaften zu unterstützen.
- 6.** Drei Prioritätsstufen sollten eingeführt werden: Echte Bürgerbeteiligung als aktive Beteiligung vor Nachrangdarlehen und als letzte Alternative eine Pönale.
- 7.** Räumliche Bedingungen für eine Beteiligung wie geringe Entfernungen des Wohnsitzes zur Anlage verkennen die dünne Bevölkerungsdichte in ländlichen Regionen.
- 8.** Zeitliche Bedingungen für Ansässigkeit vor Ort schließen Neugründungen von Gesellschaften zum Bau oder Betrieb einer Erneuerbare Energien-Anlage aus.
- 9.** Die Rahmenbedingungen für Ersatzbeteiligungen sind so zu definieren, dass Vorhabenträger starke Anreize haben eine aktive Beteiligungsform zu wählen.
- 10.** Die Bürgerbeteiligung sollte vorrangig über Energiegenossenschaften stattfinden und so ausgestaltet sein, dass sich auch Personen mit geringen finanziellen Mitteln beteiligen können.

1 Status Quo

Erneuerbare Energien decken derzeit gut die Hälfte des Strombedarfs in Bayern ab. Um das Ziel zu erreichen, bis 2040 klimaneutral zu sein, ist eine nachhaltige, dezentrale und weitestgehend importunabhängige Energieerzeugung sicherzustellen. Aktuell erfolgt die Umsetzung der Energiewende zu langsam. Von 1.000 Windkraftanlagen, die bis 2030 gebaut werden sollen, sind im ersten Halbjahr 2024 nur 16 neue Windräder genehmigt worden. Gebaut wurden in demselben Zeitraum nur vier Anlagen. Eine Erhöhung der Ausbaugeschwindigkeit ist daher unerlässlich, wenn man die selbst gesteckten Ziele in Bayern erreichen möchte. Besonders wichtig dafür ist, die Akzeptanz für die Energiewende zu stärken, regionale Wertschöpfung zu fördern und die Unabhängigkeit von anderen, weit entfernten Energiequellen zu erhöhen.

Noch immer bestehen hohe bürokratische und finanzielle Hürden für die Planer und Betreiber von Windkraft- und Solaranlagen. So sind etwa für den Transport eines Rotorblatts durch Deutschland mehrere Genehmigungen der jeweiligen Bundesländer erforderlich. Zusätzlich ist die verpflichtende Begleitung der Sondertransporte durch die Polizei nach dem Übertritt der Landesgrenze zu wechseln. Ein weiterer hemmender Faktor ist der langsame Netzausbau und die daraus resultierenden großen Entfernungen zum nächsten Netzanschlusspunkt. Diese verteuern die Vorhaben und erfordern zusätzlichen Aufwand für die Leitungslegung. Teilweise ist sogar der Bau eigener Umspannwerke notwendig, um eine PV-Freiflächenanlage oder einen Windpark in Betrieb nehmen zu können.

2 Ziele eines Gesetzentwurfs

Aktuell werden die Anwohner nicht ausreichend in die Transformationsprozesse eingebunden. Aus dem daraus resultierenden Widerstand der Bevölkerung entstehen zusätzliche Hürden beim Bau der Erneuerbarer Energie-Anlagen, die die Prozesse erheblich verlängern. Umso wichtiger ist es, eine frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung vor Ort mithilfe eines Bürgerenergiebeteiligungsgesetzes sicherzustellen, um Vorurteile abzubauen und die Anwohner von den Vorteilen der regionalen Energiewende zu überzeugen. Dabei ist es für die rechtliche Rahmensetzung essenziell, auf schlanke Vorgaben zu setzen und Anreize zu schaffen. Bürgerinnen und Bürger sind dafür aktiv in die Energiewende einzubinden, indem sie Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten haben und langfristig finanziell beteiligt werden. All das erfüllt nach Ansicht des GVB nur eine echte Bürgerbeteiligung.

Auch die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister müssen den Anreiz haben, dass Energiegenossenschaften vor Ort Energieprojekte umsetzen und damit einen Beitrag zur dezentralen klimafreundlichen Energieversorgung leisten. Schließlich können sie dadurch einerseits die regionale Wertschöpfung steigern und andererseits langfristig günstige Energiepreise sichern.

Um Planbarkeit zu garantieren, sollte ein Gesetz nur für solche Anlagen gelten, bei denen noch kein Antrag für eine Genehmigung gestellt wurde.

3 Geltungsbereich

Aus Sicht des Genossenschaftsverbands Bayern muss ein Bürgerenergiebeteiligungsgesetz zum Bau und Betrieb von neuen Windenergie- sowie Photovoltaik-Freiflächenanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als einem Megawatt ein größtmögliches Maß an Akzeptanz und Teilhabe erreichen, ohne die Akteure der Energiewende zusätzlich zu belasten. In erster Linie sollte ein Bürgerenergiebeteiligungsgesetz Bürgerenergiegenossenschaften bzw. deren Gründung fördern. Auf diese Weise können die Bürgerinnen und Bürger an der Energiewende direkt beteiligt werden und haben Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme. Ein Bürgerenergiebeteiligungsgesetz sollte betroffenen Anwohnern die Möglichkeit bieten, sich über Bürgerenergiegenossenschaften oder auch direkt an nicht von Bürgern organisierten Erneuerbare Energie-Projekten zu beteiligen. Projekte von Bürgerenergiegenossenschaften bzw. Bürgerenergiegesellschaften sollten von einem Bürgerenergiebeteiligungsgesetz ausgenommen werden, da diese bereits alle Kriterien einer Bürgerbeteiligung erfüllen.

Es ist entscheidend, dass natürlichen und juristischen Personen die Teilhabe an erneuerbaren Energieprojekten ermöglicht wird, ohne dabei durch unrealistische räumliche und zeitliche Vorgaben eingeschränkt zu werden. Insbesondere in ländlichen Regionen, in denen die Energiewende vornehmlich stattfindet, sind räumliche Bedingungen für eine Beteiligung wie eine geringe Entfernung des Wohnsitzes zur Anlage nicht zielführend. Sie verkennen die dünne Bevölkerungsdichte und damit das niedrigere Beteiligungspotenzial. Beteiligungsberechtigt sollten daher Personen sowie Bürgerenergiegenossenschaften bzw. Bürgerenergiegesellschaften sein, die ihren Haupt- oder Nebenwohnsitz bzw. Standort mindestens im Landkreis oder Nachbarlandkreis haben. Von einer Mindestdauer, die eine Person oder ein 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.

4 Zustandekommen einer Beteiligungsvereinbarung

Eine Beteiligung sollte im besten Fall wie folgt ablaufen. Zunächst muss der Projektierer den Bürgerinnen und Bürgern ein schriftliches Angebot zur Beteiligung an der Projektgesellschaft oder einer eigenen Anlage machen. Hierfür hat der Projektierer die Initiative zu ergreifen. Die gemeinsame Beteiligungsvereinbarung ist dann spätestens sechs Monate nach der Genehmigung zu schließen. Sofern bereits lokale Bürgerenergiegesellschaften vorhanden sind, ist diesen ein Angebot zu machen, das sie bei der Erstellung des Beteiligungsentwurfs einbezieht. Durch eine solche frühzeitige Partizipation der Bürgerinnen und Bürger können

Unklarheiten ausgeräumt und eine Verzögerung des Projektes zu einem späteren Zeitpunkt vermieden werden. Mit Beginn der Inbetriebnahme der Windenergie- sowie Photovoltaik-Freiflächenanlage sollte die Beteiligungsvereinbarung spätestens konkretisiert werden.

5 Echte Bürgerbeteiligung als Goldstandard

Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger kann nur dann den gewünschten Mehrwert liefern, wenn es eine echte Bürgerbeteiligung gibt. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass Bürgerinnen und Bürger sowohl durch Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten als auch langfristig finanziell beteiligt werden. Es sind daher von der Politik im Rahmen eines Bürgerenergiegesetzes Maßnahmen zu ergreifen, die eine echte Bürgerbeteiligung als Goldstandard definieren. Alle anderen finanziellen Anreize wie eine passive Berücksichtigung, etwa durch Nachrangdarlehen oder Ersatzbeteiligungen, sind nicht gleichwertig und stellen aus Sicht des Genossenschaftsverbands Bayern keine zufriedenstellende Lösung dar.

5.1 Echte Bürgerbeteiligung

Echte Bürgerbeteiligung, die sowohl Mitsprache und Mitwirkungsmöglichkeiten als auch eine langfristige finanzielle Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sicherstellt, muss der Goldstandard sein. Hierunter fällt das Eigentum von Gesellschaftsanteilen oder einzelner Windenergie- sowie Photovoltaik-Freiflächenanlagen durch die Bürgerinnen und Bürger oder die lokalen Energiegesellschaften.

Die ideale Gesellschaftsform dafür ist die der Bürgerenergiegenossenschaft. Diese Form verbindet fachliches Know-How und gemeinschaftliches Engagement vor Ort. Eine angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sollte mindestens 20 Prozent der Geschäftsanteile umfassen und eine Sperrminorität enthalten, um Mitbestimmung und Verantwortung zu gewährleisten. Dafür sollte es zwei Beteiligungsmöglichkeiten geben: Entweder die Beteiligung der Genossenschaft an der Projektgesellschaft (Share-Deal) oder die Beteiligung an ganzen Anlagen (Asset-Deal). Beides fördert die Identifikation mit der Anlage und steigert damit die Akzeptanz der Energiewende vor Ort.

5.2 Alternative Beteiligungen

Sofern sich die beteiligungsberechtigten Akteure aktiv gegen eine echte Bürgerbeteiligung entscheiden oder diese aus anderen Gründen nicht innerhalb eines Jahres zustande kommt, hat der Projektierer ein alternatives Konzept der regionalen Partizipation an der Energiewende vorzuschlagen.

Die erste Alternative zur echten Bürgerbeteiligung könnte Fremdkapital in Form von Nachrangdarlehen sein. Diese können zwar ein sinnvolles Finanzierungsinstrument sein, haben aber im Vergleich zur echten Bürgerbeteiligung den Nachteil, dass sie keine Mitsprache, Mitwirkung oder finanzielle Beteiligung erlauben. Wenn eine echte Bürgerbeteiligung nicht zustande kommt, sind Nachrangdarlehen verpflichtend anzubieten. Ihre Mindestverzinsung richtet sich nach den aktuellen Zinssätzen der Kreditanstalt für den Wiederaufbau für das Programm „Erneuerbare Energien – Standard“ mit einem Aufschlag von jeweils zwei Prozentpunkten. Ihr Umfang sollte jeweils mindestens 20 Prozent des Investitionsvolumens entsprechen, sich pro Person auf mindestens 500 Euro und maximal 25.000 Euro belaufen und eine Laufzeit von mindestens 10 Jahren haben.

Die in der politischen Diskussion stehende Ersatzbeteiligung in Höhe von 0,3 Cent/kWh, von denen 0,2 Cent/kWh an die Kommunen und optional nur 0,1 Cent/kWh an die Bürgerinnen und Bürger gezahlt werden sollen, ist keine Option für den Genossenschaftsverband Bayern. Denn auch sie hat im Vergleich zur echten Bürgerbeteiligung den Nachteil, dass sie keine Mitsprache, Mitwirkung oder finanzielle Beteiligung zulässt. Außerdem würde dies bedeuten, dass die Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Standortgemeinden in Bayern für die Dauer des Anlagenbetriebs im Durchschnitt lediglich 4,08 Euro pro Jahr erhalten. Hinzu kommt, dass diese Zahlung abhängig von der Bevölkerungsdichte ist, welche die Bürgerinnen und Bürger nicht beeinflussen können. Dieser geringfügige Betrag kann offensichtlich vor Ort keine Akzeptanz für die Energiewende schaffen und bietet auch keine Chance für regionale Wertschöpfung. 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. Aus diesen Gründen lehnt der Genossenschaftsverband Bayern eine Ersatzbeteiligung grundsätzlich ab.

5.3 Ausgleichsabgabe

Solange der Projektierer seinen Verpflichtungen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht oder nur teilweise nachkommt, ist dieser zur Zahlung einer sogenannten Ausgleichsabgabe als Pönale in Höhe von 0,8 Cent/kWh der tatsächlich eingespeisten Strommenge an die beteiligungsberechtigte Gemeinde verpflichtet. Die Erträge sollten für die Akzeptanzsteigerung von Erneuerbare Energien-Anlagen vor Ort bzw. zur Verbesserung der klimafreundlichen Energieversorgung verwendet werden. Die Bürgerenergiegenossenschaften können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

5.4 Geltungszeitpunkt

Um die Energiewende in Bayern verlässlich und planbar umzusetzen, sollte ein entsprechendes Gesetz nur für solche Anlagen gelten, bei denen noch kein Antrag auf Genehmigung gestellt worden ist. Denn würde eine neue Regelung bereits für genehmigte Projekte gelten, würde dies die abgeschlossenen Planungen und Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Projektierer wesentlich negativ beeinflussen.

6 Schlussbemerkung

Ein Bürgerenergiebeteiligungsgesetz kann, sofern es richtig ausgestaltet ist, dazu beitragen die Energiewende zu beschleunigen. Maßgeblich für den Erfolg eines solches Gesetzes sind die Parameter Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung sowie deren finanzielle Partizipation. Sind diese gegeben, erhöht dies die Akzeptanz und damit auch den Erfolg erneuerbarer Energieprojekte in Bayern. Am besten lässt sich dies erreichen, indem der Gesetzgeber die echte Bürgerbeteiligung als Goldstandard definiert. Alternative Beteiligungsformen wie Nachrangdarlehen können immer nur zweitrangige Lösungen sein.