

Staat darf Windparkbetreiber zur finanziellen Beteiligung von Bürgern verpflichten

NEWS 10.05.2022 Windparks



Haufe Online Redaktion



Bild: Corbis

Die Verpflichtung zur finanziellen Beteiligung von Bürgern bei Windparks ist verfassungsgemäß

In einer Grundsatzentscheidung von bundesweiter Bedeutung hat das BVerfG klargestellt, dass Bund und Länder den Betreibern von Windparks die finanzielle Beteiligung von Bürgern und Kommunen an Windparkanlagen zwingend vorschreiben dürfen.

Die Entscheidung des BVerfG betrifft zwar zunächst ein Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, hat aber bundesweite Bedeutung für die Errichtung von Windparks. Nach dem Urteil des BVerfG bestehen **keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine verpflichtende finanzielle Beteiligung von Bürgern und Kommunen an Windparks** mit dem Ziel, die Akzeptanz von Windkraftanlagen in der Bevölkerung zu erhöhen

Verfassungsbeschwerde gegen Bürgerbeteiligungsgesetz

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war das „Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz“ (BüGembeteilG) des Landes Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2016, wonach die Betreiber von Windkraftanlagen gesetzlich verpflichtet sind, betroffenen Bürgern und Kommunen eine finanzielle Beteiligung anzubieten. Die mit diesem Gesetz vom Land verfolgten **Gemeinwohlziele des Klimaschutzes, des Schutzes von Grundrechten vor Beeinträchtigungen durch den Klimawandel und der Sicherung der Stromversorgung** bewertet das höchste deutsche Gericht als so gewichtig, dass der mit der Beteiligungspflicht verbundene schwerwiegende Eingriff in die Berufsfreiheit der Vorhabenträger gerechtfertigt ist.

Die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen

Das BüGembeteilG sieht vor, dass in Mecklenburg-Vorpommern **Windenergieanlagen nur durch spezielle Projektgesellschaften**, die ausschließlich den Zweck der Erzeugung von Windenergie verfolgen, errichtet und betrieben werden dürfen.

- Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 BüGembeteilG ist die Projektgesellschaft verpflichtet, den „Kaufberechtigten“ **mindestens 20 % der Anteile an der Projektgesellschaft** anzubieten.
- **Kaufberechtigt sind Personen**, die **in einer Entfernung von nicht mehr als 5 km vom Standort des Windparks** leben sowie
- **Gemeinden**, auf deren Gebiet sich die Anlage befindet oder die sich nicht mehr als 5 km vom Standort des Windparks entfernt befinden.
- Alternativ kann der Vorhabenträger als **wirtschaftliches Surrogat für die Beteiligung** den Gemeinden, die auf eine Beteiligung verzichten, die **jährliche Zahlung einer Ausgleichsangabe** und den Anwohnern den **Erwerb eines Sparprodukts** anbieten, deren Höhe bzw. Verzinsung sich nach dem Ertrag der Projektgesellschaft bemisst.

Windenergieunternehmen rügt Verletzung von Grundrechten

Die Beschwerdeführerin ist ein Unternehmen der Windenergiebranche, das einen Antrag auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für einen Windpark in Mecklenburg-Vorpommern gestellt hat. Das Unternehmen rügt, dass die obligatorischen Beteiligungsvorschriften das Unternehmen in seiner **Berufsfreiheit** gemäß Art. 12 Abs. 1 GG, in der durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt **Eigentumsfreiheit** sowie die nach Art. 3 Abs. 1 GG erforderliche **abgabenrechtliche Belastungsgleichheit** verletzen.

Land hatte die erforderliche Gesetzgebungskompetenz

Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung zunächst klar, dass das Land die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des BüGembeteilG hatte. Das Gesetz schaffe insbesondere kein neues Gesellschaftsrecht, das vom Bund im Rahmen des zur konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes gehörenden Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bereits umfassend geregelt sei. Vielmehr sei das Gesetz dem ebenfalls zum Wirtschaftsrecht gehörenden **Segment Energiewirtschaft zuzuordnen**. Nicht zuletzt im Hinblick auf der im „Erneuerbare Energien Gesetz“ enthaltenen Öffnungsklausel zugunsten landesrechtlicher Regelungen zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau neuer Windenergieanlagen bestehe hier **keine Sperrwirkung bundesrechtlicher Regelungen** gemäß Art. 72 Abs. 1 GG.

Abgabenregelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

Dies gilt nach der Bewertung des Senats auch für die nach dem BüGembeteilG bestehende Option der Projektgesellschaften zur Zahlung einer Abgabe. Diese Abgabe sei **keine Steuer** im Sinne des Art. 105 GG, denn sie diene allein dem Zweck, die Akzeptanz neuer Windenergieanlagen bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden zu verbessern. Mit dieser Zielsetzung unterfalle die Abgabe ebenfalls der Sachgesetzgebungskompetenz des Energiewirtschaftsrechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Regelung verletze auch nicht den Grundsatz der abgabenrechtlichen Gleichheit gemäß Art. 3 GG. Die Regelung sei zum Schutz vor schädlichen Folgen des Klimawandels **geeignet, erforderlich und angemessen**.

Erheblicher Eingriff in die Berufsfreiheit

Nach der Entscheidung des Gerichts weist der Eingriff in die Berufsfreiheit der Vorhabenträger eine beträchtliche Intensität auf. Die **Pflicht zur Gründung von Projektgesellschaften** nehme ihnen die Möglichkeit, Windparks durch ihr eigenes Unternehmen oder in einer ihnen zweckdienlich erscheinenden Art und Weise zu betreiben. Die **unternehmerische Gestaltungsfreiheit** werde auch durch die Pflicht zur Veräußerung von mindestens 20 % der Anteile **erheblich eingeschränkt**.

Gewichtige Gemeinwohlbelange rechtfertigen Grundrechtseinschränkung

Dem Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin stehen nach der Bewertung des Senats Gemeinwohlbelange von erheblichem Gewicht gegenüber. Die mit dem Gesetz bezweckte Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien diene dem **Gemeinwohlziel des Klimaschutzes** gemäß Art. 20a GG, dem **Schutz von von Leben und Gesundheit** der Bürger gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie dem **Schutz des Eigentums** gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Es sei inzwischen wissenschaftlicher Konsens, dass ohne eine Verringerung des Ausstoßes von CO₂ und einer Eindämmung der Erderwärmung diesen Grundrechten in Zukunft erhebliche Gefahren drohen.

Eigentumsrechte nicht verletzt

Im Übrigen sah das BVerfG in den gesetzlichen Regelungen keinen Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsfreiheit, weil dieses Grundrecht hier durch das **sachnähere Grundrecht der Berufsfreiheit** gemäß Art. 12 Abs. 1 GG verdrängt werde. Enteignenden Charakter im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG hätten die Regelungen nicht.

Sicherung der Stromversorgung als Gemeinwohlziel

Schließlich betonte das BVerfG das Gemeinwohlziel der Sicherung der Stromversorgung. Die Stromversorgung werde umso besser gesichert, je mehr Strom aus in Deutschland verfügbaren erneuerbaren Energien erzeugt werde, die den aus dem Verbrauch fossiler Energieträger gewonnenen Strom ersetzen und den Anteil der Eigenversorgung an der Stromversorgung steigern.

Grundrechtseingriffe verhältnismäßig

Vor diesem Hintergrund bewertete das BVerfG die Regelungen des Gesetzes zur Beteiligung der Bürger und Kommunen im Hinblick auf die Eingriffe in die Grundrechte der Beschwerdeführerin als mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot vereinbar. Der Eingriff in die Grundrechte der Beschwerdeführerin werde auch dadurch gemildert, dass es dem Vorhabenträger freigestellt sei, den kaufberechtigten Anwohnerinnen und Anwohnern den Erwerb eines Sparprodukts anzubieten. Auf diese Weise könnten sie die aus der Gesellschafterstellung einer Vielzahl von Einwohnern möglicherweise erwachsenden Belastungen vermeiden.

Operative Geschäftsentscheidungen der Projektgesellschaften werden nicht tangiert

Schließlich betonte der Senat, dass nach der gesetzlichen Regelung weder die Anwohner noch die Gemeinden Einfluss auf das eigentliche operative Kerngeschäft der Projektgesellschaft nehmen könnten. Für die Projektgesellschaften entstünden im Ergebnis lediglich verkraftbare Schmälerungen ihrer Rendite.

Informationsverpflichtungen teilweise unverhältnismäßig

Einen weniger bedeutenden Teil des Gesetzes beanstandeten die Verfassungsrichter allerdings als verfassungswidrig. Die in dem Gesetz vorgesehenen sehr aufwendigen Informationspflichten der Vorhabenträger gegenüber der Bevölkerung und den Gemeinden bewerteten die Verfassungsrichter für den Fall, dass die Vorhabenträger den Gemeinden anstelle des Anteilerwerbs die Zahlung einer Abgabe anbieten möchten, als unverhältnismäßig.

BVerfG würdigt Pilotfunktion des BüGembeteilG

Gemeinwohlverstärkend wirkt sich nach Auffassung des BVerfG aus, dass die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien durch das BüGembeteilG länderübergreifenden Pilotcharakter habe. Deutschlandweit stoße der Ausbau der Windenergie an Land auf erhebliche Akzeptanzprobleme. Nach einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Einschätzung des Gesetzgebers könnten diese **Akzeptanzprobleme durch lokal verankerte, auf das jeweilige Projekt bezogene Gesellschaften unter kommunaler und bürgerschaftlicher Teilhabe verringert** werden. Das Gesetz könne daher als Modell für vergleichbare Regelungen zur Sicherung einer akzeptanzsteigernden bürgerschaftlichen kommunalen Beteiligung am Ausbau der Windenergie dienen.

Entscheidung von bundesweiter Bedeutung

Die Bundesregierung und insbesondere das Bundesumweltministerium begrüßten die Entscheidung und betonten die Gestaltungsfreiräume, die damit auch anderen Bundesländern und dem Bund im Hinblick auf die zum Teil noch fehlende Akzeptanz der Bevölkerung hinsichtlich des Ausbaus der erneuerbaren Energien durch Windräder (Stichwort: Abstandsregelungen) nach dieser Entscheidung eröffnet würden.

(BVerfG, Beschluss v. 23.3.2022, 1 BvR 1187/17)

