

Verfassungsbeschwerde, Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Verletzung von Grundrechten, Gesetzeskompetenz, Rücksichtnahmegebot

BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187-17

1. **Gesetzliche Pflichten zu einer bestimmten rechtsgeschäftlichen Nutzung bereits bestehender Rechtsformen und Gestaltungsmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts schaffen selbst kein zum „Recht der Wirtschaft“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gehörendes Gesellschaftsrecht, sondern sind kompetenzrechtlich entsprechend dem Zweck der Pflichten einzuordnen.**
2. **Von den Betreibern von Windenergieanlagen an die Standortgemeinden zu zahlende Abgaben, die nach ihrer gesetzlichen Ausgestaltung dem gemeinwohldienlichen Ausbau der Windenergie an Land dienen, indem die Mittel aus der Abgabe zur Verbesserung der Akzeptanz neuer Anlagen bei den Einwohnern der Gemeinde verwendet werden, unterfallen als nichtsteuerliche Abgaben den Sachgesetzgebungskompetenzen.**
3. **Der Ausbau erneuerbarer Energien dient dem Klimaschutzziel des Art. 20a GG und dem Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels, weil mit dem dadurch CO₂-emissionsfrei erzeugten Strom der Verbrauch fossiler Energieträger zur Stromgewinnung und in anderen Sektoren wie etwa Verkehr, Industrie und Gebäude verringert werden kann. Der Ausbau erneuerbarer Energien dient zugleich dem Gemeinwohlziel der Sicherung der Stromversorgung, weil er zur Deckung des infolge des Klimaschutzziels entstehenden Bedarfs an emissionsfrei erzeugtem Strom beiträgt und überdies die Abhängigkeit von Energieimporten verringert.**
4. **Der für die Abwägung mit gegenläufigen grundrechtlich geschützten Interessen maßgeblichen Bedeutung einzelner Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien für den Klimaschutz und den Schutz der Grundrechte vor den Gefahren des Klimawandels kann nicht entgegengehalten werden, dass die einzelne Maßnahme für sich genommen im Vergleich zur global emittierten Gesamtmenge von CO₂ geringfügig ist. Deren Bedeutung für den Klimaschutz und den Schutz der Grundrechte vor den Gefahren des Klimawandels sowie für die Sicherung der Stromversorgung hängt bei Maßnahmen der Länder oder Kommunen, insbesondere denen mit Pilotcharakter, auch von der Strommenge ab, die durch gleichartige Maßnahmen anderer Länder oder Gemeinden erzielt wird oder erzielt werden kann. (amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

In Mecklenburg-Vorpommern (MV) können gem. § 3 BüGembeteilG M-V Windenergieanlagen (WEA) nur durch eine „Projektgesellschaft“ errichtet und betrieben werden. Die Vorhabenträgerin hat gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 BüGembeteilG M-V den im Gesetz benannten „Kaufberechtigten“ mindestens 20 % der Anteile an der Projektgesellschaft anzubieten. Anstelle der Offerte, kann die Vorhabenträgerin die wirtschaftliche Teilhabe der Gemeinden und der Einwohnerinnen und Einwohner auch mittels der Kombination einer Ausgleichsabgabe an die Gemeinden (jedoch nur mit deren Zustimmung nach § 10 Abs. 7 BüGembeteilG M-V) und einem Sparprodukt für die Einwohnerinnen und Einwohner sicherstellen (siehe § 10 Abs. 5 BüGembeteilG M-V). Ferner sind in § 11 BüGembeteilG M-V die Verwendung der Ausgleichsabgaben und in § 12 Abs. 3 BüGembeteilG M-V die Anforderungen an die Offerte des Sparprodukts geregelt. Die Beschwerdeführerin rügte im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Verletzung ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), ihrer Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) und der abgabenrechtlichen Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG).

Inhalt der Entscheidung

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an und beschloss, dass nur die Informationspflicht gemäß § 10 Absatz 6 Satz 2 BüGembeteilG M-V mit Artikel 12 Abs. 1 GG unvereinbar und damit nichtig sei. Im Übrigen wies das Gericht die Verfassungsbeschwerde zurück.

Aus Sicht des Gerichts unterfielen die angegriffenen Regelungen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das Recht der Wirtschaft und seien somit nicht dem Teilbereich des Gesellschaftsrechts, sondern dem Teilbereich des Energierechts zuzuordnen. (Rn. 54) Das Bundesrecht im Bereich des Energiewirtschaftsrechts entfalte gegenüber dem BüGembeteilG M-V keine Sperrwirkung, sodass im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung zukomme. (Rn. 53, 82) Das Gesetz ziele auf einen verstärkten Ausbau der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern. (Rn. 71) Zudem sei die Abgabe nach § 11 BüGembeteilG M-V keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Abgabe, die auch dem Kompetenztitel nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterfalle. In diesem Zusammenhang verwies das Gericht auch auf die Zweckbindung der Mittel für Maßnahmen der Akzeptanzsteigerung. Daraus folge, dass sich die Kompetenz aus der zugrunde liegenden Sachkompetenz und nicht aus der Finanzverfassung ableite. Es handele sich gerade nicht um eine typische Ausgleichsabgabe, da die Zahlung der Abgabe selbst auch zu einer Erhöhung der Akzeptanz führe und sie alternativ zur Pflicht einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung der Bürger bestehe. Sie sei damit gleichberechtigte Pflichterfüllung und gerade kein Ausgleich für eine nichterfüllte Pflicht. (Rn. 72 ff.) Ferner stellte das Gericht fest, dass bundesgesetzliche Regelungen wie z. B. § 6 EEG 2021, auch wegen der im EEG 2021 enthaltenen Öffnungsklausel in § 36g Abs. 5, zugunsten zusätzlicher Regelungen in den Bundesländern zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau neuer WEA, keine Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG entfalten würden. (Rn. 81 ff.)

Das Gericht stellte ferner fest, dass das BüGembeteilG M-V lediglich in Bezug auf die Informationspflicht aus § 10 Abs. 6 Satz 2 BüGembeteilG M-V nicht mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sei, da hierfür umfangreiche Aufwendungen des Vorhabenträgers notwendig seien, die nicht mehr gebraucht werden, wenn die kaufberechtigte Gemeinde dem Angebot zur Zahlung einer Abgabe zustimme. (Rn. 40)

Im Übrigen greife das Gesetz zwar in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ein, dieser Eingriff sei jedoch gerechtfertigt. Schließlich bezwecke das BüGembeteilG M-V eine Akzeptanzsteigerung für WEA und diene somit direkt der Förderung und Sicherung des Windenergieausbaus. Letzteres sei wiederum wichtig für die Gemeinwohlziele Klimaschutz und Sicherung der Stromversorgung. (Rn. 98 ff.) In diesem Zusammenhang betonte das BVerfG nochmals die Staatspflicht, Leben, Gesundheit und Eigentum vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen sowie die Notwendigkeit, dass Deutschland seine Abhängigkeit von Energieimporten mindere und die Eigenversorgung stärke. (Rn. 105 ff.) Insbesondere stellte das BVerfG fest, dass es nicht zu beanstanden sei, dass der Landesgesetzgeber annimmt, dass die Akzeptanz für WEA durch Beteiligungsformen von Anwohnern und standortnahen Kommunen an der Windenergienutzung verbessert werden könne. Tragfähige Anhaltspunkte gebe es dafür auch aus Umfrageergebnissen. (112 ff.)

Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung betonte das Gericht, dass für das Aufhalten des Klimawandels jede einzelne und auch noch so kleine Maßnahme wichtig sei, denn viele kleine Einsparungen an CO₂-Emissionen seien am Ende entscheidend für das große Ganze. (Rn. 143)

Darüber hinaus hielt das BVerfG fest, dass das Gesetz nicht in Art. 14 Abs. 1 GG eingreife, denn dieses werde durch das sachnähere Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verdrängt. (Rn. 162 ff.) Einen Eingriff in Art. 3 Abs. 1 GG sah das Gericht als gerechtfertigt an. (Rn. 165 ff.)

Fazit

Die vorliegende Entscheidung des BVerfG ist die erste ihrer Art zu einem für die Energiewende bedeutenden Thema: Der Akzeptanzsteigerung durch Bürgerbeteiligung an Erneuerbaren-Energien-Anlagen. Sie ist in vielerlei Hinsicht interessant und bedeutsam für den Ausbau der Windenergie – nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern. Begrüßenswert erscheint die Entscheidung vor allem dahingehend, dass sie das öffentliche Interesse am Ausbau der Windenergie anerkennt. Denn das Gericht hebt hervor, dass erneuerbare Energien dem Klimaschutzziel des Art. 20a GG, dem Schutz von Grundrechten vor den Gefahren des Klimawandels und zugleich dem Gemeinwohlziel der Sicherung der Stromversorgung dient. Das Gericht griff damit seine Argumentation zur Klimaschutzpflicht des Staates¹ nochmals auf und entwickelte diese sogar weiter, da es in dieser Schutzpflicht zusätzliche Verfassungsgüter sieht: den unerlässlichen Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die damit zusammenhängende notwendige Akzeptanz der Bürger vor Ort. Das Gericht sieht hier einen Dreh- und Angelpunkt für die notwendige Energiewende und ebnet mit dem Beschluss den Weg

¹ BVerfG, Beschl. V. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

für Bürger- und Gemeindebeteiligungsmodelle bei erneuerbaren Energien. Auf die aus der Projektiererschaft geäußerte Kritik, dass das BüGembeteilG M-V die heterogene Betreiberstruktur überhaupt nicht beachte und es damit kleineren Projektierern schwer mache Projekte umzusetzen, ging das BVerfG in seiner Entscheidung nicht ein.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang zudem, dass auch in anderen Bundesländern über Regelungen zur kommunalen Beteiligung am Ausbau erneuerbarer Energien nach dem Modell der mecklenburg-vorpommerischen BüGembeteilG nachgedacht wird und diese teilweise sogar in Bearbeitung sind. Offen bleibt jedoch, ob durch unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern² nicht ein Flickenteppich an Normen zur kommunalen Teilhabe entstehen wird.

Auch auf der Ebene des Bundes bleibt es spannend und es ist abzuwarten, ob der Gesetzgeber in Bezug auf § 6 EEG 2023 noch Weiterentwicklungen anstrebt.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/03/rs20220323_1bvr118717.html

² In Brandenburg gibt es z. B. noch eine verpflichtende Sonderabgabe, die WEA-Betreiber nach dem Windenergieanlagenabgabengesetz (BbgWindAbgG) bezahlen müssen.