

Daniel Weinke

# Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung

Eine Lösung für Akzeptanzprobleme  
genehmigungspflichtiger Vorhaben?

**Daniel Weinke**

**Wirtschaftliche  
Bürgerbeteiligung**



**Daniel Weinke**

## **Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung**

**Eine Lösung für Akzeptanzprobleme  
genehmigungspflichtiger Vorhaben?**

**Tectum Verlag**

Daniel Weinke  
Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung  
Eine Lösung für Akzeptanzprobleme genehmigungspflichtiger Vorhaben?

Zugl. Diss. Universität Potsdam 2021

*Eingereicht unter dem Originaltitel „Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung zur Lösung von Akzeptanzproblemen genehmigungspflichtiger Vorhaben“*

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021

ePDF 978-3-8288-7768-9

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN  
978-3-8288-4685-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

## **Vorwort und Danksagung**

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren ab 2015 neben meiner wissenschaftlichen Mitarbeit in Kanzleien, meinem Masterstudium in London und meinem Referendariat am Kammergericht Berlin. Sie wurde an der Universität Potsdam im Sommersemester 2020 eingereicht. Bereits bei der Themenfindung wurde ich von meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Dombert unterstützt, in dessen Sozietät ich zu diesem Zeitpunkt als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war und dem ich für die Begleitung und Unterstützung bei der Entstehung dieser Arbeit herzlich danken möchte. In diesen Dank einschließen möchte ich auch Rechtsanwalt Janko Geßner, der mir ein Ansprechpartner in umweltrechtlichen Fragen war und Einfluss auf mein Interesse am Recht der Windenergieanlagen hatte.

Danken möchte ich zudem Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp für die Erstellung des Zweitgutachtens und hilfreiche Anmerkungen.

Schließlich wäre mir die Erstellung der vorliegenden Arbeit nicht ohne die Unterstützung von Freunden und Familie möglich gewesen. Danken möchte ich dabei Miriam Schrezenmaier-Weinke, auf die ich bei der Überarbeitung zählen konnte. Besonders hervorheben möchte ich zudem meine Eltern, Thomas Weinke und Sabine Weinke, die mich – wie in allen Lebenslagen – auch bei der vorliegenden Arbeit bedingungslos unterstützten. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, Juli 2021

Daniel Weinke



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XV
<b>I. Problemaufriss und Gang der Untersuchung</b> .....	1
1. Erneuerbare Energien und Akzeptanz .....	2
2. Gesellschaftspolitische Auseinandersetzung .....	4
a) Akzeptanzprobleme für Großvorhaben .....	5
b) NIMBY .....	8
c) Schlussfolgerung: Beteiligung ist „in“ .....	12
3. Juristische Auseinandersetzung .....	14
4. Gang der Untersuchung .....	16
<b>II. Beteiligungsgesetz: Das Dänische Modell</b> .....	19
1. Entschädigung für Wertverlust, §§ 6–12 VE-loven .....	20
2. Kaufrecht von Anteilen, §§ 13–17 VE-loven .....	20
3. Unterstützung „grüner“ Gemeinden, §§ 18–20 VE-loven .....	21
4. Garantiefond, § 21 VE-loven .....	21
5. Erfahrungen mit dem Beteiligungsmodell in Dänemark .....	22
<b>III. Das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz M-V</b> .....	25
1. Zweck des BüGemBeteilG M-V .....	25
2. Inhalt des BüGemBeteilG M-V .....	26
a) Gründung einer Projektgesellschaft .....	27
b) Beteiligungspflicht und Beteiligungszeitpunkt .....	29
c) Kaufberechtigte .....	31
d) Kaufpreis .....	32
e) Informationspflichten .....	33



f) Zuteilungsverfahren .....	34
g) Freistellungsklausel und alternative Beteiligungsmodelle .....	34
aa) Ausgleichsabgabe .....	35
bb) Sparprodukt .....	37
cc) Weitere Alternativen .....	37
h) Sanktionierung von Verstößen .....	38
i) Fehlerfolgen: Genehmigung auch ohne Beteiligung .....	39
3. Änderung des LPIG M-V .....	40
4. Einordnung des BüGembeteilG M-V .....	42
a) Das BüGembeteilG M-V und das dänische Vorbildgesetz .....	42
b) Regelung einer Sonderabgabe durch den brandenburgischen Landesgesetzgeber .....	44
<b>IV. Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik .....</b>	<b>47</b>
1. Begriffliche Unterschiede zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Bürgerbeteiligung .....	48
a) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	50
b) Bürgerbeteiligung .....	51
2. Verschiedene Beteiligungsformen .....	53
a) Europarecht .....	53
aa) Art. 11 EUV .....	54
bb) Aarhus-Konvention .....	56
b) Grundgesetz .....	59
aa) Ausrichtung als repräsentative Demokratie .....	59
bb) Direktdemokratische Elemente im Grundgesetz .....	62
(1) Art. 29 GG .....	62
(2) Art. 146 GG .....	64
c) Sonstiges Verfassungsrecht .....	65
aa) Beteiligung im Landesverfassungsrecht .....	66
(1) Zulässigkeit von Abweichungen in den Landesverfassungen .....	66
(2) Landesverfassungsrecht .....	67
b) Beteiligung im Kommunalverfassungsrecht .....	71
(1) Zulässigkeit von Abweichungen im Kommunalverfassungsrecht .....	71

---

(2) Kommunalverfassungsrecht .....	72
d) Einfachgesetzliche Beteiligungsformen .....	73
aa) Beteiligung im BauGB .....	74
(1) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB ....	74
(2) Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung .....	76
bb) Beteiligung im BImSchG .....	77
cc) Beteiligung in Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 72 ff. VwVfG ....	79
dd) Weitere Beteiligungsvorschriften .....	81
e) Informelle Bürgerbeteiligung .....	81
aa) Allgemeines .....	81
bb) Freiwillige wirtschaftliche Beteiligung – Bürgerwindparks .....	83
3. Zweck der Beteiligung .....	85
a) Vertrauensaufbau .....	85
b) Verbesserung der Planungsergebnisse .....	86
c) Akzeptanzsteigerung als Verfahrensziel? .....	87
d) Rechtsprechung zum Zweck der Beteiligungsvorschriften .....	88
aa) Diskussionsstand vor der Entscheidung „Mülheim-Kärlich“ .....	89
bb) Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	90
4. Fazit .....	92
<b>V. Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung als neues Instrument .....</b>	<b>97</b>
1. Zeitpunkt der Beteiligung .....	98
2. Wirtschaftliche Teilhabe als Beteiligungsinstrument .....	99
3. Zweck der Beteiligung .....	100
a) Lösungsansätze für Akzeptanzprobleme .....	100
aa) Lösungen ohne wirtschaftliche Teilhabe .....	101
bb) Problemlösung durch wirtschaftliche Teilhabe? .....	102
b) Zwischenergebnis .....	105
4. Vereinbarkeit von wirtschaftlicher Teilhabe mit dem Zweck von Beteiligungsvorschriften .....	105
a) Einflussnahme auf die Öffentlichkeit .....	106
b) Einflussnahme auf die behördliche Entscheidung .....	108

<b>VI. Rechtlicher Rahmen der wirtschaftlichen Partizipation der Bürger</b> .....	109
1. Kompetenzrechtliche Fragen .....	110
a) Einordnung der Rechtsmaterie „wirtschaftliche Beteiligung“ .....	111
aa) Landeskompetenz zum Erlass eines Beteiligungsgesetzes .....	113
(1) Allgemein .....	115
i) Länderöffnungsklausel nach § 36g Abs. 5 EEG .....	118
ii) Wirtschaftliche Teilhabe „zur Steigerung der Akzeptanz“ oder als „Bürgerbeteiligung“ .....	119
iii) Folgen für die Zuständigkeit .....	122
(2) Ungeschriebene Bundeszuständigkeit .....	123
bb) Bundeskompetenz zum Erlass eines Beteiligungsgesetzes .....	124
(1) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse .....	124
(2) Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse .....	125
(3) Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse .....	125
b) Beispiel des BüGembeteilG M-V .....	127
aa) Zuordnung zur rechtlichen Materie .....	127
(1) Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG .....	128
(2) Bodenrecht, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG .....	129
(3) Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG .....	132
(4) Zwischenergebnis .....	134
i) Abschließende Regelung – Gegen die Gesetzgebungsbefugnis des Landes .....	135
ii) Lücke durch den Bundesgesetzgeber – Für die Gesetzgebungsbefugnis des Landes .....	137
iii) Eigene Feststellung .....	138
bb) Abweichungskompetenz des Bundeslandes nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG .....	141
(1) Zum Begriff der Raumordnung .....	143
(2) Das BüGembeteilG M-V als Bereich der Raumordnung? .....	143
(3) Änderung des Landesplanungsgesetzes .....	146
i) Änderung des § 2 Nr. 7 LPIG M-V .....	147
ii) Änderung des § 4 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 LPIG M-V .....	149
iii) Entscheidung des OVG Schleswig vom 04.04.2013 .....	150
4) Zwischenfazit .....	152

cc)	Nachträgliche Gesetzgebungsbefugnis durch die EEG-Novelle? .....	152
(1)	Regelungen im EEG 2017 .....	152
(2)	Nachträgliche Lösung der Kompetenzproblematik durch § 36g Abs. 5 EEG möglich? .....	157
(3)	Zwischenergebnis .....	158
dd)	Vereinbarkeit der Sonderabgabe mit dem Finanzverfassungsrecht ....	158
(1)	Zuständigkeit nach den Art. 70 ff. GG .....	165
(2)	Verfolgung eines Sachzwecks .....	166
(3)	Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe .....	167
(4)	Finanzierungsverantwortung .....	167
(5)	Gruppennützige Verwendung des Aufkommens .....	168
(6)	Zwischenergebnis zur Ausgleichsabgabe des § 11 BüGembeteilG M-V .....	168
2.	Kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben .....	169
a)	Verwirklichung des BüGembeteilG M-V im Rahmen der Kommunalverfassung .....	170
aa)	§ 68 KV M-V .....	170
bb)	Örtlichkeitsprinzip .....	172
cc)	§ 69 KV M-V .....	174
dd)	§ 77 KV M-V .....	176
ee)	Vereinbarkeit einer gemeindlichen Beteiligung mit den Haushaltsgrundsätzen .....	176
b)	Rechtsslage nach den Kommunalverfassungen anderer Bundesländer .....	177
aa)	Öffentlicher Zweck .....	177
bb)	Relationsklausel .....	179
cc)	Subsidiaritätsklausel .....	180
dd)	Zwischenfazit .....	181
3.	Grundrechtliche Fragen .....	182
a)	Art. 12 GG .....	182
aa)	Verpflichtende wirtschaftliche Teilhabe im Rahmen der Berufsfreiheit .....	183
(1)	Schutzbereich der Berufsfreiheit .....	183
(2)	Eingriff in die Berufsfreiheit .....	185
(3)	Rechtfertigung eines Eingriffs .....	186
(4)	Voraussetzungen nach Art. 12 GG für ein Beteiligungsgesetz .....	188

bb)	BüGembeteilG M-V .....	189
	(1) Verpflichtung zur Gründung einer Projektgesellschaft .....	189
	(2) Verkaufsverpflichtung .....	191
b)	Art. 14 GG .....	192
aa)	Verpflichtende Wirtschaftliche Beteiligung im Rahmen der Eigentumsfreiheit .....	192
	(1) Schutzbereich der Eigentumsfreiheit .....	192
	(2) Eingriff in die Eigentumsfreiheit .....	195
	i) Enteignung .....	195
	ii) Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	197
	iii) Einordnung der wirtschaftlichen Teilhabe .....	197
	(3) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	198
bb)	BüGembeteilG M-V .....	199
	(1) Schutzbereich .....	199
	(2) Eingriff .....	201
	i) Eingriff zugunsten der anwohnenden Bürger .....	201
	ii) Eingriff zugunsten einer Gemeinde .....	204
	(3) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	206
	i) Zweck der Regelungen des BüGembeteilG M-V .....	207
	ii) Geeignetheit des BüGembeteilG M-V .....	207
	iii) Erforderlichkeit des BüGembeteilG M-V .....	208
	iv) Angemessenheit des BüGembeteilG M-V .....	209
	(4) Zwischenergebnis .....	215
c)	Art. 2 Abs. 1 GG .....	215
aa)	Schutzbereich .....	216
bb)	Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	217
cc)	Zwischenergebnis .....	218
d)	Art. 3 GG .....	218
aa)	Allgemein .....	220
bb)	BüGembeteilG M-V .....	220
	(1) Ungleichbehandlung der Vorhabenträger .....	221
	i) Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte .....	221
	ii) Sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung .....	222
	(2) Ungleichbehandlung der Nicht-Kaufberechtigten .....	224
4.	Europarechtliche Fragen .....	225
a)	Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV .....	226
b)	Vereinbarkeit mit der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV .....	226

---

aa) Allgemein .....	227
bb) BüGembeteilG M-V .....	227
c) Vereinbarkeit mit der Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 63 AEUV .....	229
aa) Allgemein .....	229
bb) BüGembeteilG M-V .....	230
5. Zwischenergebnis .....	230
<b>VII. Fazit .....</b>	<b>233</b>
1. Nachgelagerte Beteiligung als neues Instrument .....	234
2. Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung als neues Instrument .....	234
3. Steigerung der Akzeptanz durch wirtschaftliche Vorteile nicht garantiert .....	235
4. Gesetzgebungszuständigkeit ohne § 36g Abs. 5 EEG nicht erkennbar .....	235
5. Weitere Fragen durch unbestimmte Länderöffnungsklausel .....	236
6. Kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben beschränken Anwendbarkeit des BüGembeteilG M-V .....	236
7. Grundrechtsbeeinträchtigungen durch verpflichtende wirtschaftliche Beteiligung .....	237
8. Berechtigte Kritik an der Auswahl der verpflichteten Vorhabenträger .....	237
9. Relevanz der Betrachtung wirtschaftlicher Teilhabemodelle auch außerhalb von Mecklenburg-Vorpommern .....	238
10. Persönliche Feststellung .....	239
a) Willkürliche Auswahl des Beteiligungsvorhabens in Mecklenburg- Vorpommern .....	240
b) Fragwürdige Umsetzung der verpflichtenden wirtschaftlichen Teilhabe ....	241
c) Überstürzte Einführung der Länderöffnungsklausel nach § 36g Abs. 5 EEG .....	242
d) Ausblick .....	243
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>245</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayLPlG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs Berater (Zeitschrift)
BbgStrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BbgWindAbgG	Windenergieanlagenabgabegesetz
Beil.	Beilage
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BüGembeteilG	Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWE	Bundesverband Windenergie e.V.
BWGZ	Gemeindetag Baden-Württemberg (Zeitschrift)
ca.	circa



CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich
EnEG	Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	Energierrecht (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f. (ff.)	Folgende (fortfolgende)
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
Hrsg.	Herausgeber
IR	Infrastrukturrecht (Zeitschrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz

KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (Saarland)
KV	Kommunalverfassung
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LEntwG LSA	Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LPrG	Landespressegesetz
LTO	Legal Tribune Online
LV	Landesverfassung
LVG	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksent- scheid und Volksbefragung (Bayern)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
NIMBY	Not in my backyard
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannte/n
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
StandAG	Standortauswahlgesetz
StrWG NRW	Straßen und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
TEN-E VO	Energieinfrastruktur Verordnung
TEU	Treaty on European Union (siehe EUV)
ThEGA	Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur
u.a.	unter anderem
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)

UVPg	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VE-loven	Lo vom fremme af vedvarende energi (Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
vs.	versus
VUMV	Vereinigung der Unternehmensverbände
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht