



# Ergebnisse der anwendungs- orientierten Sozialforschung zu Windenergie und Beteiligung

Auswertung von ausgewählten Forschungsvorhaben  
der FONA 2-Reihe



## Impressum

© FA Wind, Januar 2017

### Herausgeber:

Fachagentur Windenergie an Land  
Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin

V.i.S.d.P.: Axel Tscherniak

Die Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land e. V. ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 32573 B.

### Autoren:

Bettina Bönisch  
Frank Sondershaus

### Zitiervorschlag:

FA Wind (2017): Ergebnisse der anwendungsorientierten Sozialforschung zu Windenergie und Beteiligung, Berlin.

### Haftungsausschluss:

Die in dieser Broschüre enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Energie

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

**PTJ**  
Projektträger Jülich  
Forschungszentrum Jülich

## Inhalt

1 Einleitung .....	5
2 Thematische Einführung .....	6
3 Erkenntnisse zu Windenergie und Beteiligung .....	9
3.1 Erkenntnisse zu den Kontextbedingungen für Beteiligungsprozesse .....	9
3.2 Erkenntnisse zu den für Beteiligung verantwortlichen Akteuren (den Beteiligten) .....	11
3.2.1 Beteiligende auf regionaler Ebene .....	11
3.2.2 Beteiligende auf lokaler Ebene .....	12
3.3 Erkenntnisse zu beteiligten Akteuren (den Beteiligten) .....	13
3.3.1 Einstellungen, Rollen und Motivationslagen .....	13
3.3.2 Projektbefürworter .....	15
3.3.3 Dem Projekt gegenüber Unentschiedene, indifferente und beteiligungsferne Akteure .....	15
3.3.4 Projektkritiker .....	16
4 Handlungsempfehlungen an für Beteiligungsprozesse relevante Akteure .....	17
4.1 Handlungsempfehlungen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen von Beteiligung .....	17
4.1.1 Auf Bundesebene .....	17
4.1.2 Auf Landesebene .....	19
4.1.3 Auf regionaler Ebene .....	20
4.1.4 Auf lokaler Ebene .....	20
4.2 Handlungsempfehlungen zur Realisierung von Beteiligung .....	21
4.2.1 Konzeption .....	21
4.2.2 Gestaltung und Umsetzung .....	23
5 Fazit .....	24
6 Weiterführende Informationen .....	26

## Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

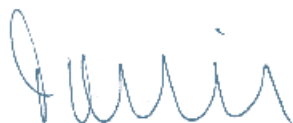
wie können Ergebnisse der Akzeptanzforschung den Akteuren bei der Stärkung der sauberen Energien zugutekommen? Welche Zusammenhänge zwischen Beteiligung der Menschen an der Planung von Erneuerbaren Energien-Anlagen und Akzeptanz gibt es? Was sind aktuelle Trends im gesellschaftlichen Energiewendediskurs?

Zwischen 2013 und 2016 wurden im Rahmen des Programms »Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems« des Bundesforschungsministeriums interessante Ergebnisse mit Bezug zu Windenergie an Land und Beteiligung hervorgebracht. Um Kommunalvertretern, Unternehmern, Politikern und Verbänden die Orientierung zu erleichtern, hat die FA Wind in der vorliegenden Publikation zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen aus 13 Forschungsvorhaben der sogenannten FONA 2-Reihe gebündelt.

Die FA Wind ist bestrebt, die praxisrelevanten Informationen und Erfahrungen zu erkennen und zu kommunizieren. Damit führen wir Theorie und Praxis zusammen und unterstützen die Diskurse insbesondere zwischen den Stakeholdern durch Sachinformationen. Gleichzeitig möchten wir die Prozesse im ländlichen Raum stärken. An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass die Forschungsvorhaben zum Teil heterogene bis widersprüchliche Ergebnisse hervorgebracht haben. Nehmen Sie dies in Ihre Bewertung mit auf und als Anzeiger des großen Spektrums an Umsetzungspotenzialen und Stellschrauben für gute Beteiligung.

Die vorliegende Publikation enthält viele informative Praxishilfen und Hinweise für Sie bereit. Ich wünsche Ihnen viele neue und nützliche Erkenntnisse.

Ihr



Axel Tscherniak  
Geschäftsführer der Fachagentur Windenergie an Land

## Zusammenfassung

Das vorliegende Papier richtet sich in erster Linie an für die Umsetzung von Beteiligungsprozessen in Planungsvorhaben relevante Akteure von der lokalen bis zur Bundesebene sowie an interessierte Bürger und Akteure aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

Es befasst sich mit der aktuellen Forschung zum Thema Beteiligung im Kontext der Windenergienutzung und stellt die zentralen windenergierelevanten Ergebnisse – gegliedert nach Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen – aus 13 ausgewählten Forschungsvorhaben der FONA 2-Reihe zusammen. Grundlegend zeigen die wissenschaftlichen Untersuchungen, dass Bürger über die formellen Verfahrensregeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Windenergieplanungen nicht ausreichende Kenntnis haben, um ihre Gestaltungsmöglichkeiten effizienter nutzen zu können. Durch eine transparentere Darstellung der Planungsinhalte und der Beteiligung im Planungsverfahren selbst kann die formelle Beteiligung besser ausgestaltet werden.

Des Weiteren wird das große Spektrum an Umsetzungspotenzialen, -defiziten und Stellschrauben für gute Beteiligung aufgezeigt. Um die Erkenntnisse und Empfehlungen wirkmächtig werden zu lassen, müssen diese Eingang in die außerwissenschaftliche Kommunikation finden. Breit geführte gesellschaftliche Diskurse über Bürgerbeteiligung bei der Energiewende können einen Beitrag leisten, die Akzeptanz der Windenergie an Land nachhaltig zu sichern.

## 1 Einleitung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterhält das Rahmenprogramm »Forschung für nachhaltige Entwicklung« (FONA). Im FONA-Themenschwerpunkt »Sozial-ökologische Forschung« (SÖF) wurden vom BMBF von 2013 bis 2016 insgesamt 33 Forschungsprojekte unter dem Titel »Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems«<sup>1</sup> gefördert. Diese gesellschaftswissenschaftlich ausgerichteten Forschungsvorhaben sollen »auf besondere Weise ökologische, ökonomische, soziale und technische Aspekte in einer problembezogenen Perspektive verknüpfen« und dabei »eine enge Zusammenarbeit mit Partnern aus der Praxis (kommunale Verwaltung, Wirtschaft, Unternehmensverbände, Verbraucherorganisationen, NGOs)« gewährleisten<sup>2</sup>. Ziel der Projekte war es, Ergebnisse zu liefern, »die für die praktische Umsetzung der Energiewende hohe Relevanz haben und konkrete Politikempfehlungen beinhalten« (ebd.). Die Projekte wurden in fünf Themen-Clustern gegliedert:

1. Bürger, Geschäftsmodelle & Co.
2. Entwicklungsoptionen
3. Gebäude und Siedlungen
4. Governance
5. Partizipationsstrategien

Das vorliegende Papier befasst sich mit 13 ausgewählten Forschungsvorhaben aus der FONA 2-Reihe: DEMOENERGIE, DEZENT ZIVIL, DZ-ES, ENERGIEKONFLIKTE, ENERGIO, ENERLOG, ENGENO, KLIMA-CITOYEN, KOMMA-P, LITRES, LOKALE PASSUNG, SMIG, W3. Bei diesen Forschungsvorhaben war aufgrund der Wahl von Projektpartnern, der Fallregionen und -beispiele der eindeutige Bezug zur Windenergie an Land erkennbar. Im Rahmen der Vorhaben wurde untersucht, wie der gesellschaftliche Transformationsprozess der Energiewende aktiv ausgestaltet werden kann. Dazu wurden in teilnehmende Beobachtungen, Experteninterviews oder Repräsentativbefragungen in der deutschen Bevölkerung bestehende Meinungen und Präferenzen erhoben. Es wurden Konfliktanalysen und Beteiligungsprozesse durchgeführt und in Planspielen und moderierten Workshops lokal angepasste Lösungen für konfliktträchtige Planungen vorangetrieben. Anhand konkreter Planungsvorhaben wurden Methoden entwickelt und erprobt, die kommunale Akteure bei der Ge-

---

1 Alle Ergebnisse und weiterführenden Angebote sowie Leitfäden aus den Projektvorhaben sind auf der Website des BMBF zusammengestellt: [www.transformation-des-energiesystems.de](http://www.transformation-des-energiesystems.de)

2 Siehe Bekanntmachung des BMBF vom 7. Dezember 2011, abgerufen unter <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-705.html>

staltung konstruktiver Meinungsbildungs- und Planungsprozesse unterstützen sollen (z. B. Planungstools, Kommunikationsstrategien). Dabei lag das Augenmerk insbesondere auf der Frage, wie sich gesellschaftliche Partizipation an der Energiewende gestalten lässt und welche Entwicklungsoptionen für die Transformation des Energiesystems denk- und realisierbar sind.

Das Papier greift im Kontext der Windenergienutzung relevante Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen der praxisorientierten Forschungsprojekte auf und fasst diese zusammen. Dazu wurde die relevante Projektliteratur wie Abschluss- und Praxisberichte, Working- oder Discussion Papers, journalistische Beiträge in der Tages- und Fachpresse, Website-Artikel, Ergebnis-Broschüren u. ä. gesichtet<sup>3</sup> und ausgewertet. Die Forschungsergebnisse werden nach einer kurzen thematischen Einführung (Kapitel 2) dargestellt und dabei in Erkenntnisse (Kapitel 3) und Handlungsempfehlungen (Kapitel 4) gegliedert. Ein kurzes Fazit rundet das Papier ab (Kapitel 5). Für eine bessere Lesbarkeit<sup>4</sup> wird auf eine wissenschaftliche Zitierweise verzichtet. In den einzelnen Abschnitten wird lediglich auf die Forschungsprojekte verwiesen, aus denen die jeweiligen Inhalte stammen. Die betrachteten Projekte werden im Anhang (Kapitel 6) kurz charakterisiert und die jeweils zentralen Publikationen verlinkt.

Die Zusammenstellung richtet sich in erster Linie an für die Umsetzung von Beteiligungsprozessen in Planungsvorhaben relevante Akteure von der lokalen bis zur Bundesebene, sowie an den Themen Windenergie und Beteiligung interessierte Bürger und Akteure aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

## 2 Thematische Einführung

Regelmäßig entfachen sich an lokalen Windenergievorhaben Proteste. Konkrete Konfliktthemen im Umfeld von Windenergievorhaben sind beispielsweise erwartete Belästigungen durch Schall, Landschaftsbildbeeinträchtigungen, Immobilienpreisentwertung<sup>5</sup>. Neben diesen auf negative Auswirkungen der Windenergie bezogenen Konfliktthemen ist die Akzeptanz von Windenergieprojekten wesentlich von Gerechtigkeitsaspekten abhängig. Aus der umweltpsychologischen Forschung ist bekannt, dass es einen engen Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Anwohner zur Windenergie allgemein und lokalen Windenergieanlagen (WEA) gibt (vgl. FA Wind 2015<sup>6</sup>). Zudem hängen die Akzeptanz und die erlebte Belästigung weniger vom Abstand der WEA ab als von anderen Faktoren. Vor allem der Planungsprozess ist ein entscheidender Akzeptanzfaktor. Wer im Planungsprozess gut informiert wird und Gestaltungs- und Mitentscheidungsspielräume wahrnehmen kann, der kann auch die Windenergieanlagen anders wahrnehmen: er beurteilt die Anlagen positiver und ist von deren Immissionen weniger oder gar nicht belästigt (ebd.).

Für die Akzeptanz von lokalen Windenergieplanungen sind Fragen der Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit von großer Bedeutung. Beteiligungsstrategien helfen diese Gerechtigkeitsaspekte in der Planung und Umsetzung von Projekten angemessen zu berücksichtigen. Dabei können zwei Beteiligungsbereiche unterschieden werden:

- die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess (Planungsbeteiligung) sowie
- die finanzielle Teilhabe an der generierten Wertschöpfung (finanzielle Teilhabe).

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsprozessen können formelle von informellen Beteiligungselemente unterschieden werden, wobei formelle Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtend in Bundes- und Landesraumordnungsgesetzen sowie im Bundes-Immissionsschutzgesetz geregelt ist. Informelle Beteiligung findet hingegen im Rahmen

---

3 Mit der Abschlusskonferenz des Forschungsprogramms am 4./5. Oktober 2016 in Berlin wurde die Sichtung der ausgewerteten Materialien abgeschlossen. Alle Publikationen, die nach diesem Datum veröffentlicht wurden, sind unberücksichtigt geblieben.

4 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

5 Eine fundierte Aufarbeitung dieser Themen ist beispielsweise in Faktencheck-Papieren durch die HA Hessen Agentur erfolgt. Während der Faktencheck zur Landschaftsbildbeeinträchtigung noch erarbeitet wird, sind die Papiere Faktencheck Infraschall sowie Faktencheck Naturschutz- und Umweltschutz veröffentlicht.

6 Hübner, Gundula/Pohl, Johannes: Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich, im Auftrag der FA Wind.

freiwilliger Maßnahmen der Vorhaben- und Planungsträger statt. Diese können betroffene Anwohner mit proaktiven Informations- und Beteiligungsangeboten im Vorfeld und parallel zu formellen Verfahren in die Projektplanung einbeziehen. Im Rahmen frühzeitiger Information und Beteiligung können beispielsweise Planungshintergründe ermittelt, Gestaltungsmöglichkeiten identifiziert und geeignete Beteiligungsformen für das geplante Projekt gefunden werden.

Beteiligung ist ein mehrdimensionaler Begriff. Beteiligung findet auf verschiedenen Planungsebenen statt (Raumordnung – Bauleitplanung – Genehmigungsverfahren), hat verschiedene Zielsetzungen (Planungsbeteiligung – finanzielle Teilhabe) und Verbindlichkeitsgrade (informelle – formelle Beteiligung). Grundsätzlich richtet sich die Aufmerksamkeit der Wissenschaft genau auf diese Vielgestalt von Beteiligung.

Abbildung 1 stellt das Themenfeld Beteiligung schematisch dar. Dabei wird deutlich, dass Information und Dialog notwendige Grundlagen und Elemente von Beteiligung sind, jedoch für sich genommen keine Beteiligung darstellen. Zudem wird die Vielschichtigkeit des Beteiligungsbegriffes verdeutlicht. Dieser gliedert sich einerseits in Planungsbeteiligung und finanzielle Teilhabe. Dabei kann bei der Planungsbeteiligung wiederum zwischen formeller und informeller Beteiligung unterschieden werden, bei finanzieller Teilhabe zwischen aktiven und passiven Formen. Zudem ist das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern<sup>7</sup> als formalisierte finanzielle Teilhabe dargestellt. In dem Schema wird auch deutlich, dass finanzielle Beteiligung oftmals ein Resultat informeller Planungsbeteiligung ist. Hier können neben Bürgerenergieprojekten – als Resultat frühzeitiger, informeller Eigeninitiative – auch bei im Planungsprozess bereits relativ weit fortgeschrittenen WEA-Projekten noch Spielräume identifiziert werden.

Die Ergebnisse der analysierten Forschungsprojekte fokussieren insbesondere auf den Bereich informelle Planungsbeteiligung und deren Verknüpfung mit Aspekten finanzieller Teilhabe einerseits und Möglichkeiten zur Formalisierung gegenwärtig informeller Beteiligungsverfahren in Gesetzen und Verordnungen.

---

<sup>7</sup> Gesetzestext des BüGembeteilG M-V vom 18.Mai 2016

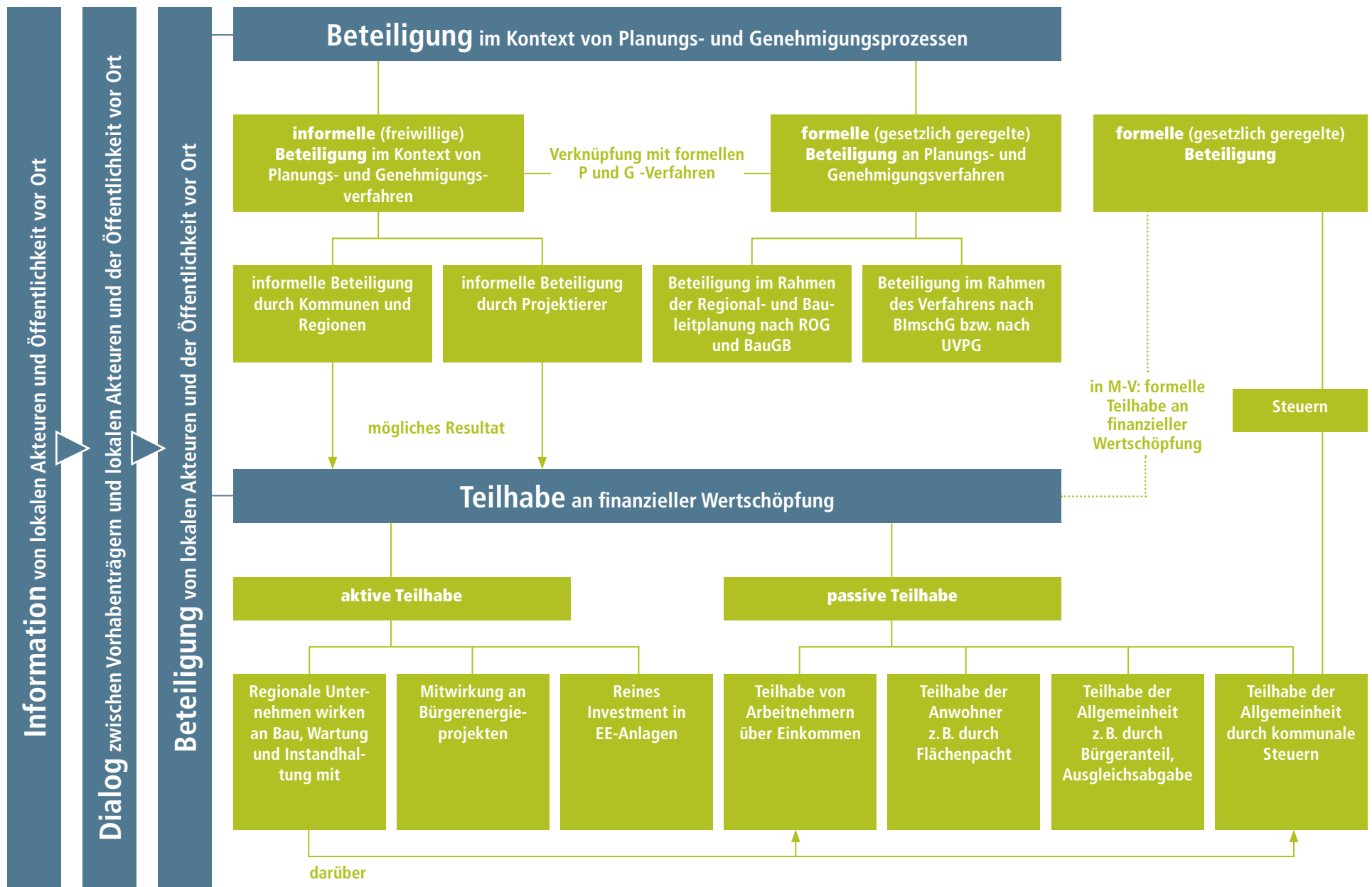


Abb. 1: Information, Dialog und Beteiligung\*

\* eigene Darstellung; mit Elementen aus EnergieAgentur.NRW (2014) bzw. der Bertelsmannstiftung (2014)



### 3 Erkenntnisse zu Windenergie und Beteiligung

Nachfolgend (Kapitel 3) werden grundlegende wissenschaftliche Erkenntnisse aus den FONA-Vorhaben vorgestellt, die den Handlungsempfehlungen aus diesen Vorhaben (Kapitel 4) zugrunde liegen. Die Erkenntnisse beziehen sich einerseits auf den erweiterten gesellschaftlichen Gesamtkontext (Kapitel 3.1). Dabei werden die Kontextbedingungen für Beteiligungsprozesse diskutiert z. B. energiepolitische Rahmensetzungen, förderrechtliche Bedingungen und planerische Settings. Andererseits werden Erkenntnisse in Bezug auf die relevanten Akteure formuliert – differenziert nach für die Implementierung von Beteiligung zuständigen Akteure (Kapitel 3.2) und den im Rahmen der Prozesse zu beteiligenden Akteuren (Kapitel 3.3).

#### 3.1 Erkenntnisse zu den Kontextbedingungen für Beteiligungsprozesse

**Beteiligungsprozesse werden stark von ihren gesellschaftlichen Kontextfaktoren geprägt** (DEMOENERGIE; LOKALE PASSUNG). Entscheidend für das Gelingen von Beteiligung sind demnach u. a.:

- aktuell geltende rechtliche Rahmenbedingungen (u. a. Raumordnungsgesetz (ROG), Baugesetzbuch (BauGB), Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), Landes Klimaschutzgesetze, Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)),
- Aspekte der Vorgeschichte eines Planungsvorhabens (z. B. politische Beschlussfassungen, Bürgerbegehren, Klagen),
- die konzeptionelle Einbettung eines Energieinfrastrukturprojekts (z. B. in lokale Klimaschutzstrategie),
- Konzeption und Umsetzung von Beteiligung (z. B. Formate und Methoden von Beteiligung, Ansprache von Teilnehmern),
- ortsspezifische Identitäten, Akteurskonstellationen und Raumstrukturen,
- Konfliktpotenziale und -dynamiken.

**Diese Kontextfaktoren unterliegen einem kontinuierlichen Wandel, was Beteiligung vielfach zusätzlich erschwert.** Den oben genannten Faktoren wird in der Konzeption, Analyse und Evaluation von Beteiligungsprozessen oft zu wenig Beachtung geschenkt (DEMOENERGIE, LOKALE PASSUNG). Will man partizipativen Elementen in gesellschaftlichen Wandlungsprozessen dauerhaft Raum geben, muss die Störanfälligkeit von Beteiligung berücksichtigt werden. Die soziale Dynamik im Verlauf eines Planungsvorhabens ist für die Wirkkraft von Beteiligung von wesentlicher Bedeutung: Lokale Diskurse, wechselnde Verantwortlichkeiten und neue Mitarbeiter in Verwaltungen, Gemeinderatswahlen, energiepolitische Weichenstellungen auf Bundesebene usw. beeinflussen Projektverläufe entscheidend.

**Das Regelwerk zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist für den Normalbürger kaum verständlich. Tatsächlich bestehende Einflussmöglichkeiten werden kaum genutzt.** Bezüglich der formellen Verfahren hält das deutsche Verwaltungsrecht eine Fülle von Regelungen, Fristen, Verantwortlichkeiten und Ausführungsbedingungen vor, die den Bürgern das Verständnis auf die eigenen Handlungsspielräume erschweren. Oftmals fehlt es an sicherem Wissen über die individuellen Einflussmöglichkeiten im Verlauf eines Projektplanungszyklus, geeignete Zeitpunkte für Einwändungen, Formfordernisse etc. Die formellen Spielregeln für Bürgerbeteiligung sind für den Normalbürger sehr anspruchsvoll. Dies gilt auch für eine verständliche Vermittlung dieser Regelungen und Prozesse durch die jeweiligen Amts- und Entscheidungsträger. Entsprechend schwierig ist es für die Öffentlichkeit, Entscheidungsprozesse über Energieinfrastrukturvorhaben zu verfolgen (DEZENT ZIVIL).

**Betroffenheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die aktive Teilnahme an Beteiligung und resultiert in erster Linie aus der räumlichen Nähe geplanter Projekte.** Bürger mit geplanten Energiewendeprojekten im nahen Wohnumfeld können potentiell leichter zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren bewogen werden (KLIMA-CITÖYEN).

**Die Charakteristika eines Beteiligungsprozesses beeinflussen dessen Verlauf und Resultate** (DEMOENERGIE). So spielt es eine Rolle, auf welcher Verwaltungsebene ein Beteiligungsprozess initiiert und gestaltet wird, welche Themenfelder diskutiert werden, welche Formate und Methoden zum Einsatz kommen, ob Bürgerinteressen organisiert sind oder nicht, welche Dauer die Prozesse haben oder wer die Träger des Verfahrens und wer die Zielgruppen sind. So hat beispielsweise die Trägerschaft von Beteiligungsverfahren Einfluss auf deren Resultate (DEMOENERGIE). Es macht demnach einen Unterschied, nach welcher Methode die zu beteiligenden Akteure ausgewählt werden.

Dabei können drei Selektionsvarianten unterschieden werden:

1. Selbstselektion (es kommt, wer will),
2. Fremdselektion (über gezielte Ansprache) und
3. Zufallsauswahl (z. B. auf Basis von Melderegistern).

»So präferieren Wissenschaftler als Träger von Beteiligungsverfahren Methoden der Zufallsauswahl, Akteure aus Politik und Verwaltung greifen in dieser Rolle vorwiegend auf Selbstselektion zurück.<sup>8</sup>« Es besteht Forschungsbedarf zu Kausalitäten zwischen Merkmalen, Prozessen und Resultaten. Beispielsweise ist nicht abschließend geklärt, wie sich die Auswahl der Teilnehmer auf Verlauf und Gestaltung von Beteiligung auswirkt (ebd.).

**Die innere Haltung der verantwortlichen Akteure ist für das Gelingen von Gestaltungs- und Mitentscheidungsprozessen entscheidend. Es braucht Vertrauen und Engagement.** Zur Institutionalisierung neuer organisatorischer Settings, Rollen und Verantwortlichkeiten sind verschiedene Akteure gefordert (KLIMA-CITOYEN). Dabei müssen sich Akteure der öffentlichen Verwaltung und politische Entscheidungsträger auf gleiche Ziele und Verfahrensweisen verständigen können – was vielerorts nicht oder nur schwer gelingt. Wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung einer lebendigen, offenen Beteiligungskultur – wie sie von mehreren Forschungsvorhaben (u. a. KLIMA-CITOYEN, ENERGIE-KONFLIKTE, DEMOENERGIE) eingefordert wird – sind eine intrinsische Motivation und ein hohes Engagement der Planungsverantwortlichen. Hier muss Bürgerbeteiligung überhaupt als Mehrwert erkannt werden. Wichtig für den Erfolg von Beteiligung ist zudem das wechselseitige Vertrauen in die Aufrichtigkeit und die Kompetenzen der involvierten Akteure (KLIMA-CITOYEN).

**Beteiligung benötigt klare Orientierung. Es fehlen konsistente Planungsgrundlagen, welche die Verhältnisse vor Ort berücksichtigen und gleichzeitig die Transformation auf nationaler Ebene im Blick haben.** Der Ausbau der erneuerbaren Energien in jedem Bundesland wird jeweils in den Ländern selbst gestaltet und damit landesspezifisch umgesetzt. In der Wissenschaft existieren durchaus Modelle über den zukünftigen Energiebedarf und Möglichkeiten diesen aus erneuerbaren Energiequellen zu decken. Dennoch fehlen in der Planungspraxis konkrete Vorstellungen hinsichtlich der Strukturen des künftigen Energiebedarfs und der Energiebereitstellung sowie Leitplanken für die Transformation des Energiesystems (SMIG). Auch die Forderung eines »Masterplans« (LOKALE PASSUNG) oder eines »Bundesraumordnungsplans Energiewende« (W3) zeigen den Wunsch nach Herleitung, Konkretisierung und Generalisierung von Ausbaumvorgaben.

**Fachplanung und Beteiligungsplanung gehen bislang nicht optimal Hand in Hand, wahrgenommene Defizite rufen berechtigten Protest bei Bürgern hervor.** Bürgerproteste finden aus Forscherperspektive dahingehend Berechtigung, als dass eine erhebliche Zahl von Ausbauprojekten Planungs- und Beteiligungsdefizite aufweist. Diese rechtlichen Defizite werden sowohl in Bezug auf die fachliche Gesamtplanung der Energieinfrastruktur als auch hinsichtlich der Konzeption und Durchführung der entsprechenden Beteiligungsprozesse diagnostiziert (ENERGIEKONFLIKTE).

---

<sup>8</sup> Vgl. IASS Working Paper, S. 17.

**Bürgerenergieprojekte werden durch das aktuelle Energierecht nicht ausreichend unterstützt.** Die jüngst beschlossenen Änderungen am EEG können vor allem dem ehrenamtlichen Engagement für die Energiewende entgegenstehen. Es ist abzuwarten, welche Wirkungen die EEG-Sonderregelungen für Bürgerenergieakteure im Ausschreibungsverfahren haben werden. Hier sind die Marktbedingungen unter dem EEG 2017 neu zu bewerten: oftmals hinderliche Bedingungen im Stromerzeugungsbereich könnten Bürgerenergieakteure möglicherweise zu »kreativen Ausweichbewegungen« in die Bereiche gemeinsamer Stromvertrieb und Energieeffizienz veranlassen (ENGENO).

**Die formellen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden der Konfliktträchtigkeit von Windenergieplanung nicht gerecht.** Die eigentliche Anlagenzulassung einer Windenergieanlage erfolgt im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, welches eine Unterscheidung zwischen dem förmlichen und dem vereinfachten Genehmigungsverfahren macht und daran die Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung koppelt. Die Anzahl der zu genehmigenden Anlagen sowie die Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist, entscheiden über das anzuwendende Verfahren (förmlich oder vereinfacht)<sup>9</sup>. Nur im förmlichen Genehmigungsverfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Eine in jedem Fall und unabhängig vom Ausgang der UVP-Vorprüfung bestehende Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung wird der Konfliktträchtigkeit großer Windenergieprojekte unter dem Aspekt der Sozialverträglichkeit nicht gerecht (DEZENT ZIVIL).

## 3.2 Erkenntnisse zu den für Beteiligung verantwortlichen Akteuren (den Beteiligten)

### 3.2.1 Beteiligende auf regionaler Ebene

**Regionalplanung ist in jedem Bundesland unterschiedlich organisiert. Dies erschwert den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den Ländern zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung.** Bei der Errichtung von Windenergieanlagen werden vielerorts wesentliche Weichenstellungen bereits auf Regionalplanungsebene gestellt. In diesem Rahmen können Vorrang- oder Eignungsgebiete für die Windenergienutzung bestimmt werden. Die verfahrensleitenden Akteure für frühzeitige Beteiligung im Windenergiebereich sind daher – je nach Bundesland – in Landkreisverwaltungen, regionalen Planungsgemeinschaften, Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien zu finden. Daraus resultieren wiederum landesspezifische Prozesse und Netzwerkstrukturen, welche den Erfahrungsaustausch und die Abstimmung zwischen den Ländern weiter verkomplizieren (W3).

**Beteiligungsdiskurse sind nicht auf Grundsatzfragen ausgerichtet – sie setzen den deutschen Energiewendekonsens als Startpunkt voraus und finden auf der Projektebene statt. Selten findet die Einbindung von Bürgern jenseits der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung statt.** Untersuchungen der derzeitigen Etablierung von Bürgerbeteiligung hat gezeigt, dass die Grundsatzfragen der Energiewende gegenüber projektspezifischen Verwaltungs- und Planungsverfahren in den Hintergrund treten. Ausgehend von einem breiten gesellschaftlichen Konsens zur Energiewende werden von Mandats- und Entscheidungsträgern mit den Bürgern energiewenderelevante Programme und Konzepte und sachliche Gestaltungs- und Planungsaspekte auf der konkreten Projektebene diskutiert. Ein grundsätzlicheres Vorgehen von Bürgerbeteiligung, die beispielsweise Kernelemente der Ausweisung von Standorten von WEA erarbeitet bzw. auf informelle Verfahren setzt, wurde nicht beobachtet (DEMOENERGIE). Hinsichtlich des Potenzials von Bürgerbeteiligung zu Grundsatzfragen der Energiewende besteht weiterer Forschungsbedarf.

**Ein Phänomen des aktuellen Zeitgeistes: die Legitimität von Entscheidungen wird angezweifelt.** Sozialwissenschaftler verweisen bei Konflikten um die Windenergienutzung auf ein aktuelles Phänomen, das Regionalplanern (nicht nur) im Kontext der Umsetzung der Energiewende Probleme bereitet: Bürger akzeptieren nicht, dass auf übergeordneter Ebene politische und juristische Entscheidungen getroffen werden, die vor Ort nicht gewollt sind (ENERGIE-KONFLIKTE).

---

<sup>9</sup> Unabhängig von der Anzahl der WEA, kann der Antragsteller jederzeit ein förmliches Verfahren beantragen. Über die Frage der UVP-Pflicht entscheidet die zuständige Behörde.

**Planungsunsicherheiten ziehen Beteiligungshemmnisse nach sich.** Auf Ebene der Regionalplanung entstehen Hemmnisse aufgrund eines fehlenden Masterplans (LOKALE PASSUNG). Die Informationslage zu geplanten Erneuerbare-Energien-Vorhaben auf regionaler Ebene wird als unzureichend wahrgenommen. Bisher fehlen geeignete Instrumente und Daten, um positive Auswirkungen einer regional koordinierten EE-Nutzung zu belegen. Zur Etablierung einer regionalen Energieflächenpolitik wird die Notwendigkeit entsprechender personellen Ressourcen betont. Das Fehlen von regionalen Koordinationsstrukturen sei gegenwärtig der Regelfall (W3).

### 3.2.2 Beteiligende auf lokaler Ebene

**Nur mit Vertrauen und Zuversicht in demokratische Willensbildungsprozesse kann Beteiligung gelingen.** So ist die Grundvoraussetzung für eine wirkungsvolle Bürgerbeteiligung, sie überhaupt als Mehrwert zu erkennen (KLIMA-CITOYEN). Wichtig für den Erfolg von Beteiligung ist aber auch das Vertrauen in die Aufrichtigkeit und die Kompetenzen der involvierten Akteure (KLIMA-CITOYEN).

**Die sozialverträgliche Energiewende wird in Kommunalverwaltungen ausgestaltet, die mit den begrenzten Ressourcen Zeit, Expertise und Haushaltsmitteln zu kämpfen haben.** »Die Überforderung vieler (Kommunal-) Politiker\*innen stellt ein erhebliches Hemmnis für einen sozialverträglichen Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien dar. Ihnen fehlt vielfach die Einsicht in Notwendigkeit und Umfang der Energiewende. Sie kennen oft ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten kaum und sind selten in der Lage, die mit dem Betrieb von EE-Anlagen verbundenen Chancen und Risiken richtig einzuschätzen. Die Errichtung neuer Windparks kann deshalb durch den vehementen Widerstand kleiner Vor-Ort-Akteursgruppen (zum Teil stark) verzögert werden« (SMIG<sup>10</sup>). Häufiger Grund, weshalb jenseits der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren kaum Beteiligung stattfindet, ist die Ressourcenknappheit in den öffentlichen Verwaltungen (z. B. LITRES, LOKALE PASSUNG). So sind in erster Linie kleine Kommunalverwaltungen – mit u. U. ehrenamtlichen Funktionsträgern – mit der Steuerung bzw. Begleitung der Planungsprozesse und mit den politischen Meinungsbildungsprozessen überfordert.

**Best-Practice-Leitfäden oder Online-Portale sind für die Initiierung und Aufrechterhaltung von Beteiligungsprozessen nur wenig hilfreich, da sie den lokalen Bedingungen nicht gerecht werden können.** Daher ist eine professionelle, unabhängige und den jeweiligen Fall berücksichtigende Begleitung und Beratung der Kommune von elementarer Bedeutung (LOKALE PASSUNG).

**Eine Akteurs- bzw. Konfliktanalyse ist eine notwendige Grundlage für Beteiligungsprozesse. Dies muss von kommunalen Akteuren stärker anerkannt werden.** Nur über ein gründliches Akteurs- und Konflikt-Screening kann ein notwendiges Maß an Klarheit über die vielfältigen Interessenlagen und Akteursbeziehungen vor Ort hergestellt werden (u. a. ENERGIEKONFLIKTE, DEZENT ZIVIL, ENERLOG). Steht eine Konfliktanalyse konzeptionell am Anfang von Beteiligung, kann beurteilt werden, ob sich ein lokaler Konflikt am konkreten Projekt entfacht oder eher grundsätzlicher Natur ist (ENERGIEKONFLIKTE). Das eröffnet Handlungsoptionen für die anschließende Konfliktbearbeitung. Nur eine gute Analyse der Ausgangsbedingungen kann die Frage beantworten, ob überhaupt ein Gestaltungsspielraum für Beteiligung gegeben ist.

**Der klare Blick auf Konfliktparteien und Konfliktlinien ist essentiell.** Es können Verteilungs- und Verfahrens-, Standort- bzw. Landnutzungs-, Identitäts- und Energieträgerkonflikten unterschieden werden (ENERLOG). Diese Typologie ist dienlich, um verschiedene Konfliktsettings analysieren zu können (ENERGIEKONFLIKTE). In einer Fallstudie wurden Konfliktlagen und Herausforderungen von Gemeindevertretern deutlich. Beispielsweise kann sich bei knappen personellen Ressourcen und fehlenden Kompetenzen in einer Kommune, allein die Information der Bevölkerung als schwierige und zeitaufwändige Aufgabe gestalten. Des Weiteren wird die Auseinandersetzung mit lokalen Projektgegnern als kräftezehrend wahrgenommen. Auch Differenzen zwischen Fachplanung und beauftragten Planungsbüros können den Planungsprozess erschweren (LITRES<sup>11</sup>).

---

<sup>10</sup> Vgl. SMIG: Dokumentation der Abschlusstagung und des Fachgesprächs, S. 3.

<sup>11</sup> Gut vernetzte, gebildete, professionell agierende und in der örtlichen Gemeinschaft anerkannte Bürger mit hoher Bereitschaft, Zeit und Geld in die Projektentwicklung und -realisierung zu investieren, konnten das lokale Bürgerwind-Projekt umsetzen. Hier wird die hohe Bedeutung von sozialem, kulturellem und symbolischem Kapital für das Gelingen von Bürgerbeteiligung deutlich.

**Beteiligung profitiert von guter, transparenter Fachplanung. Anwendungsorientierte Konzepte können kommunalen Akteuren als Planungshilfe dienen.** Bislang fehlt ein griffiges Konzept, das Bürgermeister, Investoren, Flächeneigentümer und Bürger über die Vorzüge einer regionalen Flächenpolitik für Erneuerbare Energien-Anlagen informiert und überzeugt. Wenn lokale Akteure befähigt werden, örtliche Bedingungen und Akteurskonstellationen als Grundlagen für die Planung von Energieinfrastrukturvorhaben besser zu beurteilen, kann auch die Beteiligung leichter organisiert werden (W3).

**In Forschungsprojekten entwickelte Werkzeuge können Entscheidungsprozesse in Kommunen unterstützen.** Dazu wurden verschiedene Tools zur Unterstützung transparenter Entscheidungsprozesse entwickelt und getestet. Das »Akzeptanzradar«<sup>12</sup> ermöglicht lokalen Planungsverantwortlichen die systematische Erfassung von Kritikpunkten. Dabei können das Konfliktpotenzial einzelner Aspekte abgeschätzt und Verhandlungsspielräume identifiziert werden<sup>13</sup>. Weitere Instrumente sind: Ein Excel-basiertes Energieflächenrating<sup>14</sup>, ein für Kommunen konzipiertes, GIS-basiertes Bewertungsinstrument von Flächen für die Energiegewinnung (GISEK<sup>15</sup>), sowie das »Wohlstandsradar«<sup>16</sup> zur Beurteilung der kommunalen Wohlfahrtseffekte geplanter EE-Anlagen (W3).

**Das Gerechtigkeitsempfinden spielt für die Akzeptanz der Energiewende eine herausragende Rolle.** Neben Aspekten der Verfahrensgerechtigkeit haben Wohlfahrtseffekte durch EE-Anlagen Auswirkungen auf das subjektive Gerechtigkeitsempfinden der betroffenen Bürger. Diese müssen im Zusammenhang zur Eigentümerschaft, Gewinnverteilung, Entschädigungszahlungen und dem Beitrag zur regionalen Wertschöpfung betrachtet werden. Zur Kompensation betroffener Personen und Gemeinden werden möglichst einfache Regelungen als sinnvoll erachtet (DZ-ES).

**Bürgerwindinitiativen sind Mitinitiatoren von Beteiligungsprozessen. Ihre Herausforderungen liegen u. a. bei der Gewinnung von Mitstreitern und der Auseinandersetzung mit den Projektgegnern.** Eine Fallstudie zeigt die Herausforderungen für eine Bürgerwindinitiative auf: In der Startphase der Planung herrschte Uneinigkeiten innerhalb der Gruppe der Projektbefürworter. Große Bedenken bestanden mit Blick auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Planung. Die Mobilisierung der lokalen Bevölkerung, sich für das Projekt zu engagieren bzw. eine Einigung über einen geeigneten Flächenpachtvertrag herbeizuführen, erforderte Zeit und Mühe (LITRES).

**Der Erfolg von Planungsvorhaben liegt in der Persönlichkeit der handelnden Akteure begründet: ihrem Engagement, ihre Ortsverbundenheit und Verwobenheit in professionelle Netzwerke.** Entscheidende Wirkung haben der Sachverstand einzelner Aktiver, ihre prinzipielle Bereitschaft, Zeit und Geld in das Projekt zu stecken, eine starke Einbindung in professionelle Netzwerke (Rechtsanwälte, Steuerberater) sowie das mit ihnen verbundene Identifikationspotenzial vor Ort (LITRES).

### 3.3 Erkenntnisse zu beteiligten Akteuren (den Beteiligten)

#### 3.3.1 Einstellungen, Rollen und Motivationslagen

**Beteiligungsprozesse müssen strategisch auf neue Rollen und Verantwortlichkeiten ausgerichtet werden.**

Mit der Energiewende haben sich die Handlungsmöglichkeiten von Bürgern erweitert. Demnach können sie als Energie-Konsumenten, Produzenten, Investoren und als sozio-politische Akteure auftreten. Gegenwärtig sind diese neuen Rollen wenig eingeübt und daraus resultierende Verantwortlichkeiten noch nicht verinnerlicht. Zudem fehlt mancherorts das notwendige Handlungswissen (KLIMA-CITOYEN).

---

12 Siehe hier [http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3\\_Discussionpaper\\_Akzeptanz-Radar.pdf](http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3_Discussionpaper_Akzeptanz-Radar.pdf)

13 Das Akzeptanzradar ist als Prototyp aus dem W3-Vorhaben hervorgegangen und gilt in der momentanen Variante als für Praktiker nur schwer anwendbar. In einem Folgeprojekt könnte untersucht werden, wie auch positive Einwendungen abgebildet werden können und das Instrument im Rahmen der Konfliktbearbeitung eingesetzt werden kann.

14 Siehe hier [http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3\\_Leitfaden\\_Energieflächenrating.pdf](http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3_Leitfaden_Energieflächenrating.pdf)

15 Siehe hier <http://www.w3-energieflächenpolitik.de/w-2/teilprojekte/gisek-flachennutzung.html>

16 Zum Online-Tutorial unter [http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3\\_Online-Tutorial-Wohlstandsradar.html](http://www.w3-energieflächenpolitik.de/pdf/W3_Online-Tutorial-Wohlstandsradar.html)

**Wenngleich in der öffentlichen Debatte präsent, gilt das Nimby-Konzept im wissenschaftlichen Diskurs als überholt.** Zahlreiche theoretische Konzepte beschäftigen sich damit, wie die Vielfalt der Meinungen und Positionen zu Energiewendefragen im Allgemeinen, und die Komplexität möglicher Interessenlagen bei Windenergieprojekten im Besonderen, in ein sinnvolles Ordnungsschema gebracht werden können. Das im öffentlichen Diskurs häufig verwendete Schlagwort Nimby (Not In My Back Yard) wird aus Sicht der aktuellen Sozialforschung der Komplexität von Motivationen und Interessenlagen nicht gerecht. Der Diskursraum wird wesentlich breiter eingeschätzt, als es eine solche pauschalisierende Betrachtung zulässt. Hinter völlig legitimen, identischen Eigeninteressen stecken bei genauerer Analyse unterschiedliche »maskierte« Motivationen (z. B. Heimatverlust, Angst vor Entwertung der eigenen Immobilie), die man für die weitere Konfliktbearbeitung erkennen muss (ENERGIEKONFLIKTE, DEZENT ZIVIL).

**Beteiligung adressiert Gerechtigkeitsfragen, die entweder auf die Verteilung von Kosten und Nutzen eines Planungsvorhabens oder auf die wahrgenommene Gerechtigkeit im Planungsprozess abzielen.** Wenn Bürger ihre tatsächliche Betroffenheit durch ein Windenergieprojekt zu spät erkennen, zieht dies oftmals ein Gefühl nach sich, ungerecht behandelt zu werden/worden zu sein (DEZENT ZIVIL). Partizipationsforscher stellen die sogenannte Verteilungsgerechtigkeit der Verfahrensgerechtigkeit gegenüber.

Befragungen zur Akzeptanz der Energiewende belegen, dass eine Mehrheit von Bürgern ihre Zahlungsbereitschaft für EE Strom an bestimmte Bedingungen koppelt (KOMMA-P)<sup>17</sup>. Einen Zusammenhang zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Beteiligung sehen auch andere Wissenschaftler: Akzeptanzfragen sind demnach eng mit der Eigentümerschaft von EE-Anlagen verknüpft (DZ-ES<sup>18</sup>).

**Ohne Information gelingt keine Beteiligung.** Information ist die Basis für das Engagement der Bürger – und somit Voraussetzung für Beteiligung. Beteiligung wird nicht gelingen, wenn die projekt- und prozessbezogenen Kenntnisse bei Bürgern minimal sind. Nur gut informierte Bürger können sich ein Bild von ihren Handlungsmöglichkeiten machen und die Gestaltungsspielräume ausloten (DEZENT ZIVIL).

**Unterschiedliche »Beteiligungscharaktere« erfordern eine differenzierte Ausgestaltung von Beteiligung.** Nach diesem idealtypischen Verständnis entspricht der Bürger im Beteiligungsprozess entweder dem geschäftsorientierten »Managerial-Type«, welcher vorrangig an Informationen und Kostensenkungen bei Projektplanungen interessiert ist. Oder er entspricht dem beratungsorientierten »Deliberative-Type«, für den Demokratieentwicklung und soziale Gerechtigkeit eine zentrale Bedeutung spielen (vgl. KOMMA-P). Beide Typen unterscheiden sich stark in ihrem Rollenverständnis und ihrer Bereitschaft, Zeit für Mitentscheidungs- und Gestaltungsprozesse zu investieren. Die Beteiligungspraxis muss auf beide Typen reagieren und für beide Charaktere geeignete Beteiligungsformate gestalten.

**Der öffentliche Diskurs kann in zwei grundlegende Diskursebenen gegliedert werden:**

- die grundsätzliche Haltung zur Energiewende (in der Ausprägung von positiv bis negativ) und
- die konkrete Einstellung zu einem konkreten Projekt vor Ort (von aktiver Opposition bis aktiver Unterstützung).

Daraus ergibt sich eine Vierfelder-Matrix, wonach sich Energiewende-positive und -kritische Projektbefürworter und Energiewende-positive und -kritische Projektgegner unterscheiden lassen. Eine nicht unbedeutende, fünfte Untergruppe bilden die sogenannten Indifferenten, welche in der Analyse stärkere Beachtung finden sollten. Anhand dieser idealtypischen Gruppierung sind genauere Untersuchungen von Argumentationsmustern innerhalb der Untergruppen und Beobachtungen von Diskursbewegungen »zwischen den Lagern« im Konfliktverlauf möglich (ENERGIEKONFLIKTE).

---

<sup>17</sup> Hier ist das Fairness-Empfinden ausschlaggebend. Ein Drittel der Bürger ist gar nicht bereit, höhere Kosten zu tragen. Zudem besteht ein starker Zusammenhang zwischen Zahlungsbereitschaft und erwartetem gesellschaftlichen Nutzen bzw. Generationengerechtigkeit (vgl. KomMA-P)

<sup>18</sup> Mit deutlicher Mehrheit bevorzugten die Befragten EE-Anlagen in öffentlicher Hand (vgl. DZ-ES).



**Eine Kopplung von individueller (räumlicher) Betroffenheit und Beteiligungsmöglichkeiten ist für die zu beteiligenden Akteure von großer Bedeutung.** Für Beteiligungsprozesse relevante Akteure können anhand definierter Such- und Beteiligungsräume definiert werden. Demnach werden anhand der potenziellen Standorte von Windenergieanlagen die sogenannten Suchräume abgegrenzt. Die Beteiligungsräume sind dann jene Bereiche, in denen Bürger und andere Akteure verortet sind, die in den Beteiligungsprozess eingebunden werden. Die Auswertung von Beteiligungsverfahren hat ergeben, dass Bürger oft auf die Ausdehnung von Such- und Beteiligungsräumen hinwirken. Entsprechend müssen die Zuschnitte von Such- und Beteiligungsräumen gegenüber dem Bürger stets gut begründet und planerisch konsistent umgesetzt werden (DEMOENERGIE).

### 3.3.2 Projektbefürworter

**Beteiligung erfordert die aktive Artikulation von Interessen und Positionierung im öffentlichen Raum. Eine passive Befürwortung von Windenergieprojekten kann im Planungsprozess nicht wirksam werden.** Grundsätzlich unterscheidet die Forschung zwischen aktiver und passiver Befürwortung, wobei die passive Befürwortung bislang kaum empirisch untersucht wurde. Im Kontext der untersuchten FONA-Projekte standen meist aktive Gegner und aktive Befürworter von lokalen Projekten im Fokus. Eine Haushaltsbefragung in Bayern belegte, dass es für den dort geplanten Windpark eine klare, wenn auch »schweigende Mehrheit« von Befürwortern zum Erhebungszeitpunkt gab. Im späteren Planungsprozess wandelte sich das Kräfteverhältnis von Befürwortern und Kritikern (vgl. LOKALE PASSUNG).

**Die Befürwortung eines Energiewendeprojektes kann daher rühren, dass sich Betroffene als verfahrensmündige Bürger erleben, die Gestaltungsspielräume ausnutzen können.** Die Beteiligung am Planungsprozess in einem frühen Projektstadium ermöglicht häufig erst Formen finanzieller Teilhabe. Wie eine Fallstudie gezeigt hat, können Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit für die betroffenen Bürger größeres Gewicht haben als Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Im späteren Verfahrensverlauf wurde in diesem Fall deutlich, dass finanzielle Teilhabefragen einen neuen Projektzuschnitt erforderlich machten: Die Windenergie war nicht die vor Ort favorisierte erneuerbare Energie. Jedoch wurde deutlich, dass sich Bürger in einen ergebnisoffenen Prozess der politischen Meinungsbildung aktiv und konstruktiv einbinden lassen, bis hin zu Alternativenprüfung und der Erarbeitung eigener Projektvarianten (LOKALE PASSUNG).

Wesentlich erscheint hier die Erkenntnis, dass man nur über eine differenziertere Betrachtung der spezifischen Motivationen der Bürger die passenden Beteiligungsformen bestimmen können wird. Das Finden maßgeschneiderter Lösungen erfordert Zeit und die konstruktive Auseinandersetzung zwischen den Akteuren vor Ort (ebd.).

### 3.3.3 Dem Projekt gegenüber Unentschiedene, indifferente und beteiligungsferne Akteure

**Das bürgerliche Engagement für die Energiewende ist begrenzt.** Laut einer Repräsentativbefragung umfasst die Gruppe der Unentschiedenen gegenüber der Energiewende fast ein Drittel der Deutschen. Zahlenmäßig vergleichbar groß sind die Gruppen der Kritiker und der Unterstützer der Energiewende<sup>19</sup>. Im Gegensatz zu den Befürwortern der Energiewende haben die Unentschiedenen verhältnismäßig wenig Erfahrung mit Windenergieanlagen. Wenn planungsverantwortliche Akteure die Gruppe der Unentschiedenen gewinnen wollen, muss bei der strategischen Ausrichtung von Beteiligungsprozessen die begrenzte Aktivierbarkeit dieser Gruppe berücksichtigt werden (KOMMA-P).

**Die Erkenntnisse zu den »Indifferenten« zeichnen ein diffuses Bild. Die Gruppe lässt sich anhand verschiedener Kriterien empirisch beschreiben.** Die Behauptung, mehr Beteiligung führe automatisch zu mehr Akzeptanz, ist durch Umfragedaten widerlegt<sup>20</sup>. Ein wesentlicher Bevölkerungsanteil hat demnach überhaupt kein Interesse an Partizipation (KOMMA-P). Die sogenannten »Indifferenten« sind in diesem Zusammenhang »eine nicht immer leicht abgrenzbare Gruppe von Menschen, die (...) hinsichtlich eines konkreten Projekts keine eindeutige Haltung entwickelt haben« (ENERGIEKONFLIKTE<sup>21</sup>). Sie lassen sich zahlenmäßig schwer erfassen, da sie sich kaum öffentlich zu Wort melden. Je polarisierter die Konfliktlage ist, desto kleiner fällt die Gruppe normalerweise aus.

---

<sup>19</sup> Vgl. Akzeptanzsurvey 2015, TNS Emnid Umfrage im Rahmen des Projektes KOMMA-P

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Vgl. ENERGIEKONFLIKTE: Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen eines interdisziplinären Forschungsprojekts: S. 13

**Auch die Gruppe der »Beteiligungsfernen« lässt sich beschreiben.** Die Gründe für Nichtbeteiligung sehen Forscher unter anderem bei sprachlichen Barrieren aufgrund unterschiedlicher sozio-kultureller Hintergründe. Beteiligungsfernen Personen wird ein mangelndes Problem- oder Klimabewusstsein zugeschrieben, ihr Gemeinwohlinteresse sei gering ausgeprägt, Wissen oder Ressourcen fehlten und Betroffenheit sowie Selbstwirksamkeit würden nicht wahrgenommen. Im Hinblick auf Motivlagen und Mediennutzungsverhalten wird die Gruppe der Beteiligungsfernen als äußerst heterogen beschrieben (KLIMA-CITOYEN).

**Fragen von Inklusion in Beteiligungsverfahren stellen sich vor allem im Hinblick auf die Gruppen der Indifferenten und Beteiligungsfernen.** Eine Vielzahl von Bürgern bleibt inaktiv trotz starker Bemühungen von Politik und Verwaltung. Es muss gelingen, besser einzuschätzen, welche Bevölkerungsteile überhaupt mit Beteiligungsformaten erreicht werden. Die aktuelle Forschung liefert dazu keine Spezifizierungen. Pragmatismus im Planungsalltag – davon ausgehend, dass nicht jeder beteiligt werden will – kann zu einem effizienteren Einsatz von personellen und zeitlichen Ressourcen führen. Fragen der Inklusion, der zielgruppengerechte Ansprache und Aktivierung von Bürgern zählen zu zentralen Herausforderungen bei der Konzeption und Durchführung von Beteiligungsverfahren. Das bislang unerschlossene Potenzial der Gruppe der Indifferenten bzw. Unentschlossenen wird in der Forschung vielstimmig betont (KOMMA-P, ENERGIEKONFLIKTE und KLIMA-CITOYEN).

### 3.3.4 Projektkritiker

**Die sozialökologische Forschung hat mittlerweile ein relativ klares Bild von der Gruppe der Windenergiekritiker.** Sie lassen sich empirisch beschreiben: Kritiker verfügen über mehr Zeit als der Bevölkerungsdurchschnitt. Es handelt sich tendenziell um ältere Männer aus der Mittelschicht, mit hoher formaler Bildung, die in ihrem Umfeld gut vernetzt sind. Leitfiguren von Protestgruppen sind nicht selten Neubürger, die an die Peripherie der Städte gezogen sind, um Ruhe zu finden. Windenergiekritiker organisieren sich zunehmend professioneller, sind internetaffin, verfügen über Marketingfahrung und sind zunehmend regionsübergreifend vernetzt (ENERGIEKONFLIKTE). Dabei wird betont, dass das Weltbild von Energiewendekritiker derart geschlossen ist, dass es im Hinblick auf Beteiligungsprozesse im Kontext Energiewende sinnvoller sei, sich auf die Gruppe der Unentschlossenen zu konzentrieren (KOMMA-P<sup>22</sup>).

**Die Motivationen zum Protest gegen Windenergievorhaben sind gut untersucht. Unterschieden werden manifeste (artikulierte) und latente Motive.** Die Motive von betroffenen Bürgern und anderen Stakeholdern, die sich gegen die Vorhaben organisieren, sind in der Regel vielgestaltig. Mitunter gibt es auch keine klar erkennbaren Motive. Natur- und artenschutzbezogene Argumente werden in der Debatte stärker hervorgehoben, weil die dahinterstehenden Sorgen und Ängste (z. B. Infraschall, Landschaftsbild) in Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht erfolgreich adressiert werden können. Forscher sprechen hier von »getarnten« und »latenten« Motiven. Das Nicht-Einbringen-Können emotionaler und symbolisch geladener Themen (bspw. verletztes Heimatempfinden, befürchtete Immobilienpreisminderung) in die Genehmigungsverfahren bedeutet gewissermaßen deren »Disqualifikation« im Verfahren. Die Exklusion fürchtend, würden Akteure »maskiert auftreten« und statt ihren tatsächlichen Sorgen Ausdruck zu verleihen, den Schutz von Vögeln und Fledermäusen einfordern (DEZENT ZIVIL).

**Allein über Angebote zur finanziellen Teilhabe ist die Steigerung der Akzeptanz für Vorhaben nicht zu erreichen.** Gegner überdenken unter bestimmten Umständen ihre Protesthaltung: Wenn beispielsweise der Natur- und Artenschutz ebenso sichergestellt ist wie die Minderung gesundheitlicher Risiken für den Menschen. Diesem Befund nach sind es gerade nicht die Angebote finanzieller Teilhabe, die Gegner von ihrem Protest abhalten (ENERGIEKONFLIKTE<sup>23</sup>). Zudem gibt es die Erkenntnis, dass finanzielle Teilhabe die Kluft zwischen Einkommensstarken und -schwachen, die sich aus ökonomischen Gründen nicht beteiligen können, vergrößert (SMIG). Das Problem des sozialen Neids werde so gerade nicht gelöst.

---

<sup>22</sup> Vgl. Bericht des KOMMA-P Abschluss Symposiums 30.06.2016

<sup>23</sup> Mit Blick nach Brandenburg nivellieren sich die Werte, hier spielt die finanzielle Beteiligung von Gemeinden und Bürgern als Motiv, die Gegnerschaft aufzugeben, eine wichtigere Rolle als in den Vergleichsregionen (ENERGIEKONFLIKTE).



**Im Vorfeld von Planungsvorhaben ist finanzielle Teilhabe immer wieder ein offen formulierter Wunsch an den Planungsträger.** Haushaltsbefragungen haben gezeigt, dass Bürger von Energiewendeprojekten finanziell profitieren möchten. Das Engagement externer Investoren wird eher abgelehnt. Einen (alleinigen) Interessenausgleich über diesen Weg innerhalb der Gruppe der Projektkritiker herbeiführen zu können, wird als nicht möglich angesehen (LOKALE PASSUNG).

Eine nach Regionen und Stakeholdern differenzierte Betrachtung lässt erkennen, dass man Akzeptabilität und schließlich Akzeptanz für einzelne Projekte nicht (allein) durch die Optimierung von Beteiligung steigern kann (ENERGIEKONFLIKTE). Dies gilt sowohl für Möglichkeiten der Planungsbeteiligung als auch der finanziellen Teilhabe.

## 4 Handlungsempfehlungen an für Beteiligungsprozesse relevante Akteure

In diesem Kapitel werden die für Windenergieplanung und -genehmigung relevanten Handlungsempfehlungen nach Zielebenen gegliedert zusammengefasst. Damit stellen die nachfolgenden Aspekte keine Regeln oder Grundsätze guter Beteiligung zusammen und sind nicht als Überblick über Möglichkeiten guter Beteiligungspraxis zu verstehen<sup>24</sup>. Die genannten Punkte referieren vielmehr Vorschläge aus den FONA-Projekten zum Umgang mit von der Wissenschaft im jeweiligen Projektkontext identifizierten Problemen und Defiziten. Die Empfehlungen wurden keiner Bewertung oder rechtlichen Prüfung unterzogen, z. B. hinsichtlich der Umsetzbarkeit. Sie können sich in der Gesamtschau sogar widersprechen.

Die Darstellung der Handlungsempfehlungen ist in zwei große Blöcke gegliedert. Zuerst werden grundlegende Handlungsempfehlungen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen von Beteiligung im Kontext der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen dargestellt (Kapitel 4.1). Diese sind entsprechend den jeweils umsetzungsrelevanten Handlungsebenen untergliedert. Im zweiten Block (Kapitel 4.2) werden die in den Projekten generierten Empfehlungen zur Realisierung von Beteiligung aufgegriffen. Diese sind wiederum in grundsätzliche Empfehlungen zur Konzeption von Beteiligungsprozessen und konkrete Empfehlungen zu deren Ausgestaltung und Umsetzung unterteilt.

### 4.1 Handlungsempfehlungen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen von Beteiligung

#### 4.1.1 Auf Bundesebene

Für die Gestaltung der Rahmenbedingungen von Beteiligung im Kontext der Windenergienutzung auf Bundesebene werden zunächst grundsätzliche, allgemein gehaltenene Forderungen und Empfehlungen zusammengestellt und daran anschließend konkrete Vorschläge für gesetzliche Änderungen aufgegriffen.

– Es sollten grundsätzlich gesellschaftlich breit und interdisziplinär angelegte Debatten geführt werden. Dabei wird eine Kulturlandschaftsdebatte zu zentralen Einwänden gegenüber den Auswirkungen der Energiewende gefordert. Gegenstand soll insbesondere die Windenergienutzung und deren Auswirkungen auf das Landschaftsbild und die Identität bzw. den Wandel von Heimat sein. Zudem sollten Beispiele landschaftsangepasster EE-Planung viel stärker kommuniziert werden (ENERGIEKONFLIKTE). Wer diese Debatten anstoßen und ggf. organisieren und finanzieren soll, wird nicht thematisiert.

Neben einem Diskurs zum Landschaftswandel wird auch eine grundlegende Diskussion zu Gerechtigkeitsprinzipien als notwendig erachtet, um eine ausreichende Rückkopplung des gesellschaftlichen Großprojekts »Energiewende« mit den Bürgern zu gewährleisten. Methodisch wird hierzu auf Diskussionsformate aus dem Klimadialog des Bundes-

---

<sup>24</sup> Als Leitfäden und praxisbezogene Einführung für Beteiligung im Kontext der Windenergie kann an dieser Stelle beispielhaft verwiesen werden auf: Impuls (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung, Die Energiewende gemeinsam gestalten EnergieAgentur.NRW (2014): Windenergievorhaben und Akzeptanz Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren als integratives Projektmanagement. Weitere finden Sie unter: <http://www.fachagentur-windenergie.de/themen/beteiligung/linksammlung-zum-thema-beteiligung.html>

umweltministeriums verwiesen. Dabei soll allen Konfliktparteien ermöglicht werden, ihre Einwände, Perspektiven und Gerechtigkeitsvorstellungen zu artikulieren und zu diskutieren (ENERGIEKONFLIKTE). In diesem Zusammenhang kann eine Fokussierung auf Gemeinwohlziele helfen, die Diskussion von lokalen Perspektiven sowie konkreten Projekten und Konflikten zu lösen und damit auf eine Metaebene zu heben (ENERLOG).

- Um einer regionalen Energieflächenpolitik eine Grundlage zu geben, wird eine Verständigung zwischen Bund und Ländern über eine faire Verteilung erneuerbarer Energien im Raum als wichtig erachtet. Dazu wird ein Instrument ähnlich dem »Königsteiner Schlüssel« und ein Bundesraumordnungsplan ‚Energiewende‘ empfohlen. Auf dieser Grundlage könnten dann abgestimmte Landsenergie- und Klimaschutzstrategien als Handlungsorientierung für nachgelagerte Ebenen erstellt werden (W3).
- In Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen ortsspezifische Aspekte verstärkt berücksichtigt werden – beispielsweise naturräumliche Bedingungen, regionale Identitäten, bestehende Konflikte oder ortsspezifische Akteurs-, Wirtschafts- oder Siedlungskonstellationen (LOKALE PASSUNG).
- Es soll eine einheitliche, allgemein anerkannte Diskussionsgrundlage zwischen Gegnern und Befürwortern geschaffen werden. Dazu sollen bundeseinheitliche Risikoabschätzungen hinsichtlich der von EE-Anlagen ausgehenden und zugeschriebenen Belastungen (Lärm, Infraschall, Landschaftsveränderung) vorgenommen und transparent kommuniziert werden (ENERGIEKONFLIKTE). Zudem wird empfohlen, bei der Erstellung eines gesamträumlichen Planungskonzepts bundesweit einheitliche Leitlinien für die Differenzierung harter und weicher Tabu-Kriterien zu formulieren (W3). Weitergehende Vorschläge werden dazu nicht gemacht.
- Im Kontext finanzorientierter Instrumente wird eine Anpassung des Steuerrahmens (Gewerbesteuersplitting) gefordert, dahingehend, dass sich Abschreibungen für Kommunen nicht einnahmehindernd auswirken (W3).
- Die Förderpolitiken (EEG und sonstige Programme von Bund und Ländern) sollen so reformiert werden, dass eine Förderung von EE-Projekten an eine Einbettung in regionale Energiekonzepte gekoppelt wird (W3).
- Zur Professionalisierung der Konfliktvermittlung wird die Einrichtung einer »Serviceagentur Energiewende« auf Bundesebene angeregt. Die Organisation soll glaubwürdig für alle relevanten Belange eintreten und insbesondere in der Mediatorenvermittlung sowie in der Koordinierung und Finanzierung notwendiger Fortbildungen tätig sein. Dabei wird auf das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) als guten Ansatzpunkt verwiesen (ENERGIEKONFLIKTE).

Konkrete Empfehlungen für die Gestaltung des gesetzlichen Rahmens wurden insbesondere im Projekt DEZENT ZIVIL erarbeitet. Dazu müssen die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahren nicht neu aufgestellt, sondern lediglich an die Ansprüche einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung angepasst und dazu punktuell ergänzt werden. Dies betrifft wesentlich die Stärkung der Verfahrensmündigkeit der Bürger und ein Angebot informeller Dialogmöglichkeiten im Rahmen formeller Entscheidungsprozesse. Zentrale Forderungen sind:

- Um der Regionalplanung die Möglichkeit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich zu eröffnen, wird die Aufnahme der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Raumordnungsgesetz (ROG) empfohlen<sup>25</sup>. Zur konkreten Ausgestaltung wird auf die bestehende Regelung zur frühzeitigen Beteiligung im Baugesetzbuch (BauGB) verwiesen<sup>26</sup> (DEZENT ZIVIL).
- Zur Verbesserung der Transparenz der Abwägungsmaßstäbe sollte es der Regional- und Bauleitplanung zumindest ausdrücklich ermöglicht werden, ihre jeweiligen Abwägungsmaßstäbe zu veröffentlichen<sup>27</sup> (DEZENT ZIVIL).

---

25 § 10 Abs. 1 ROG

26 § 3 Abs. 1 BauGB

27 Für eine bundesweite Regelung sollten § 11 Abs. 2 ROG und § 2 Abs. 3 BauGB entsprechend ergänzt werden.

- Regional- und Bauleitplanung sollten im ROG verpflichtet werden – über die bestehenden Pflichten im Rahmen des Umweltberichts hinaus – für die fachfremde Öffentlichkeit verständliche Zusammenfassungen der gesamten Planungsunterlagen zu erstellen. Diese sollten, dem Stand der jeweiligen Unterlagen entsprechend, bereits bei einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen müssen (DEZENT ZIVIL).
- Angesichts der gesellschaftlichen Sprengkraft von Windenergiekonflikten vor Ort wird nachdrücklich empfohlen, die Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) schon ab sechs Anlagen vorzusehen<sup>28</sup> (DEZENT ZIVIL).

Im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzverfahrens sollten öffentlich bestellte Sachverständige und von der Genehmigungsbehörde gewählte Dritte<sup>29</sup> obligatorisch zu Vorverhandlungen hinzugezogen werden<sup>30</sup>. Einfache Simulationen und Visualisierungen sollten als Gegenstand der Antragsunterlagen<sup>31</sup> aufgenommen und unter Mitwirkung der Öffentlichkeit erstellt werden. Erörterungstermine im BImSchG-Verfahren sollten (wie bereits bis zum Jahr 2007) wieder obligatorisch durchgeführt und von einem fachkundigen Dritten geleitet werden<sup>32</sup>. Auch in vereinfachten Verfahren nach der 9. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) sollten verpflichtend allgemeinverständliche Kurzbeschreibungen erstellt werden müssen. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Genehmigungsbehörde auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren über Antrag und Stand des Verfahrens unterrichten darf (DEZENT ZIVIL)<sup>33</sup>.

#### 4.1.2 Auf Landesebene

Neben Empfehlungen an die Bundesebene wurden auch bundesweit relevante Empfehlungen formuliert, die sich an die Bundesländer richten:

- Die Länder werden aufgefordert, Landesenergie- und Klimaschutzstrategien zu erstellen. Diese sollen als Leitplanken für Konzepte der Regionalplanung und der Kommunen dienen und gleichzeitig eine Orientierung für die Durchführung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung bei kontroversen Themen an die Hand geben (W3).
- Mehrere Forschungsprojekte drängen auf die Schaffung von Organisationsstrukturen auf Landesebene. Diese sollen die kommunale und regionale Ebene bei der Umsetzung von Beteiligung und Konfliktmanagement vor Ort effektiv zu unterstützen und begleiten. Konkret werden eine Servicestelle auf Länderebene zur Professionalisierung der Konfliktvermittlung (ENERGIEKONFLIKTE), der Aufbau regionaler Beratungs- und Koordinierungsinstitutionen in Form von Energieagenturen (W3) eine interdisziplinäre Beratungsstelle für Kommunen mit Energiewendeprojekten (LOKALE PASSUNG), sowie eine zentrale Stelle zur Unterstützung von Behörden bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung (DEZENT ZIVIL) gefordert.

Bezüglich letzterer wird vorgeschlagen durch Landesgesetz eine unabhängige und allparteiliche »Zentrale Stelle« einzurichten, die alle für das Land tätigen Behörden bei der Durchführung von Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt. Die vom Land beauftragte und finanzierte Stelle soll bereits im Vorfeld möglicher Konflikte zur Verfügung stehen und glaubwürdige, verständliche Informationen anbieten. Ziel ist trotz möglicher Kritik und Instrumentalisierungsversuche durch einzelne Akteure, eine allparteiliche unabhängige Perspektive zu vertreten. Zudem soll sie die zuständigen Planungsträger bei Umfeld- und Konfliktanalysen unterstützen. Zentrale Instrumente dafür sind Informationsmaterialien, Schulungen, Konfliktprävention und Beratung von Behörden. Die Stelle hat eine koordinierende Funktion und überträgt ihre Aufgaben überwiegend an Dritte. Zuständige Behörden sollen z. B. durch Verwaltungsvorschrift zur Kooperation mit der Zentralen Stelle verpflichtet werden. Ein bewusster und reflektierter Umgang mit Rückkopplungsprozessen ist für die Arbeit der Zentralen Stelle und der durch sie Beauftragten von zentraler Bedeutung (DEZENT ZIVIL).

28 Dazu soll Anhang 1 Nr. 1.6 der 4. BImSchV entsprechend geändert werden.

29 Falls Bürgervertrauensleute ernannt wurden (s. 4.2.1) sollten diese obligatorisch einbezogen werden.

30 Die jeweiligen Vorschriften in §2 der 9. BImSchV sollen hierfür jeweils von Kann- in Muss-Vorschriften geändert werden

31 in § 4a der 9. BImSchV

32 § 10 Abs. 6 der 9. BImSchV sollte dazu entsprechend revidiert werden

33 in § 19 BImSchG

- Um den mit dem Ausbau der Windenergie gewachsenen Koordinierungsaufgaben und Anforderungen im Kontext informeller Beteiligungsmöglichkeiten gerecht werden zu können, sollen Kommunen und regionale Planungsstellen ländersseitig mit entsprechend größeren personellen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet werden. Dies kann z. B. über geeignete Förderprogramme umgesetzt werden (W3).
- Neben der Verbesserung von Beteiligung im Planungsverfahren müssen finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten für betroffenen Bürger und Regionen geschaffen werden – entweder monetär, durch finanzielle Teilhabe, oder durch gemeinwohlorientierte Unterstützung von Kommunen und öffentlichen Einrichtungen. Zumindest die betroffenen Gemeinden müssten durch den Betrieb von Windenergieanlagen (WEA) einen offensichtlichen Vorteil erlangen. Diesbezüglich wird auf das Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern verwiesen, welches auch explizit die ökonomische Beteiligung der Gemeinden adressiert. Zudem sollen ebenfalls nicht-monetäre Kompensationsmöglichkeiten für Kommunen geprüft werden, um dem Vorwurf der Käuflichkeit zu entgehen (ENERGIEKONFLIKTE). Entsprechende Kompensationsregelungen sollten möglichst einfach und konkret gehalten sein (DZ-ES).
- Die Länder sollen mögliche Regelungen für ein kommunales Vorkaufs-/ Pachtrecht für die Nutzung erneuerbarer Energien prüfen. Ziel einer solchen Regelung ist es, die Sicherung und den Erwerb von geeigneten Flächen durch die Kommunen zu ermöglichen und dafür geeignete transparente Entscheidungskriterien zu eröffnen (W3).

#### **4.1.3 Auf regionaler Ebene**

Für die regionale Ebene, für Landkreise und Planungsregionen, werden folgende Empfehlungen formuliert:

- Regionalplänenwürfe sollten nicht nur ins Internet gestellt, sondern auch aktiv mit der Öffentlichkeit, z. B. in geschützten Foren und Gruppendiskussionen, diskutiert werden (DEZENT ZIVIL).
- Rahmenbedingungen für die Ausweisung und Abwägungskriterien der Regionalplanung sollten öffentlich kommuniziert werden (DEZENT ZIVIL; ENERGIEKONFLIKTE).
- Kommunen sollen intensiv und frühzeitig an der Aufstellung der Regionalpläne beteiligt werden. Dabei steht die Antizipation denkbarer Konflikte im Vordergrund (W3).
- Landkreise sollen eine proaktive Vernetzung von regionaler Wirtschaft, Bürgern, Flächeneigentümern, Projektentwicklern und Investoren anstoßen und koordinieren und damit eine Plattform für Interessenausgleich und Beteiligungsmöglichkeiten schaffen (W3).
- Zudem sollten die jeweiligen Landkreise die Erstellung von Umfeldanalysen übernehmen, ggf. die Erstellung eines vertiefenden Konfliktscreenings koordinieren und zum Beteiligungs-Scoping einladen (DEZENT ZIVIL).

#### **4.1.4 Auf lokaler Ebene**

Die Handlungsempfehlungen zu Rahmenbedingungen auf lokaler Ebene richten sich insbesondere an Akteure aus dem Bereich der Gemeindeverwaltung und Lokalpolitik. Darüber hinaus sind sie immer auch für höhere Handlungsebenen relevant, da die lokale Ebene von höheren Planungsebenen unterstützt und zum Teil erst befähigt werden muss, die eigenen Rahmenbedingungen an die Herausforderungen der Planung von Energieinfrastrukturen anzupassen.

- Der Ausbau erneuerbarer Energien sollte vor Ort grundsätzlich in eine lokale oder regionale Klimastrategie eingebettet sein. In diesem Zusammenhang stellen beispielsweise die Leitlinien Bürgerenergie Steinfurt einen guten Rahmen für die Umsetzung von Gemeinschaftsanlagen dar (KLIMA-CITOYEN).
- Um den Anforderungen und Herausforderungen von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene – und insbesondere in kleinen Gemeinden – gerecht werden zu können, muss jeweils der grundsätzliche Mehrwert von Bürgerbeteiligung erkannt werden. Das erfordert bei einigen Akteuren ein erweitertes Rollen- und Aufgabenverständnis. Hierbei und für die Implementierung wichtigen Grundwissens spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle. Entsprechend wichtig ist

es, für diesen Prozess ausreichend Zeit einzuplanen und neutrale, fachliche Hilfestellungen sowie professionelles Mentoring in Anspruch zu nehmen (KLIMA-CITOYEN).

- In den Kommunen sind konkrete Ansprechpartner («Kümmerer») notwendig, um ein adäquates Beteiligungsmanagement im Kontext erneuerbarer Energien zu ermöglichen (W3). Kümmererstrukturen – wie Klimaschutz- oder Energiebeauftragte – koordinieren und moderieren die Zusammenarbeit zwischen lokaler Bevölkerung und einer fachlich wie organisatorisch versierten Verwaltung. Sie organisieren und gestalten Vernetzungsstrukturen auf kommunaler, interkommunaler oder regionaler Ebene und mit externen Dritten (z. B. aus der Wissenschaft). Dazu müssen die entsprechenden Vernetzungsaktivitäten in ihrem Umfeld effektiv unterstützt werden (KLIMA-CITOYEN).

## 4.2 Handlungsempfehlungen zur Realisierung von Beteiligung

Neben Empfehlungen für den Wandel der Rahmenbedingungen für EE-Vorhaben und Beteiligung auf den unterschiedlichen Handlungsebenen fokussieren die Empfehlungen der Forschungsprojekte insbesondere auf Aspekte der Konzeption, Ausgestaltung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen.

### 4.2.1 Konzeption

Die nachfolgenden Punkte beziehen sich auf die grundlegende Konzeption und Einbettung von Beteiligungsverfahren.

- Die Landes- und Regionalplanung soll klare Positionen beziehen und frühzeitig regelmäßig vor Ort aktiv sein. Auch wenn das Bürgerinteresse noch gering ist, können wichtige Personen und Organisationen angesprochen werden (ENERGIEKONFLIKTE).
- Im Vorfeld von Beteiligungsverfahren soll die Selbstwirksamkeit von Behördenmitarbeitern reflektiert und durch Training, Schulung und Supervision gestärkt werden (DEZENT ZIVIL). Auch bürgerseitig sollte ein Kompetenzaufbau zu Beteiligungsprozessen stattfinden, um diese mit dem Beteiligungs- und Verfahrensrahmen vertraut zu machen. Durch einen offenen und ehrlichen Umgang mit den jeweiligen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten wird Beteiligungsverdrossenheit in Folge enttäuschter Erwartungen vorgebeugt und damit auch Ursachen von Politikverdrossenheit entgegenwirkt (KLIMA-CITOYEN).
- In Veränderungssituationen können Informationen besser verbreitet, Bürger und Akteure konkret angesprochen und für Beteiligung gewonnen werden. Entsprechend sollten derartige Situationen von Kommunen frühzeitig erkannt, als Gelegenheit zur Einbindung der Öffentlichkeit aufgefasst und aktiv genutzt werden (LOKALE PASSUNG).
- Im Idealfall werden die formell vorgesehenen Beteiligungsoptionen bereits ansprechend gestaltet und zusätzlich durch Räume für informelle Beteiligungselemente vorbereitet und begleitet. Dabei sollte eine kontinuierliche, systematische Beteiligung und eine informelle Beteiligungskultur in der Kommune angestrebt werden (KLIMA-CITOYEN).
- Voraussetzung für gelingende Beteiligungsprozesse ist ein an den jeweils konkreten Fall angepasstes Prozessdesign. Um dieses zu entwickeln, müssen die jeweiligen Beteiligungsziele und die ortsspezifischen Gegebenheiten in das Beteiligungsdesign einfließen. Daher müssen von den Verantwortlichen zunächst die Ziele und Spielräume im Gesamtvorhaben sowie die vorliegenden Interessenlagen aller Akteure eruiert und reflektiert werden. Um die Ergebnisse des informellen Verfahrens wirksam werden zu lassen, ist eine Verknüpfung mit dem formellen Verfahren wichtig. Um die Verknüpfung zu befördern, können bspw. die zuständigen Behörden in die Konzeption der informellen Beteiligung einbezogen werden (DEMOENERGIE, LOKALE PASSUNG).

- Bei der Konzeption von Dialog- und Beteiligungsprozessen zu Windenergieprojekten sollten Gemeinden externe Unterstützung in Anspruch nehmen. Gerät die Gemeinde in den Verdacht einer Interessenkollision, sollten möglichst frühzeitig professionelle Moderatoren hinzugezogen und eine Konfliktmoderation ins Auge gefasst werden (DEZENT ZIVIL). Dabei muss die Kontrolle über den Beteiligungsprozess in Teilen auch an neutrale Akteure abgegeben werden (DEMOENERGIE). Für eine erfolgreiche Prozessbegleitung ist die Ergebnisoffenheit, Neutralität und Professionalität der Prozessbegleiter entscheidend (LOKALE PASSUNG). Für Beteiligungsprozesse bei konflikträchtigen Planungen und eskalationsverdächtigen Windenergieprojekten sind Kosten von 25.000 bis 50.000 EUR zu veranschlagen (inkl. 10.000 bis 15.000 EUR für Visualisierung). Diese Kosten erscheinen angesichts der Investitionskosten für moderne WEA beherrschbar (DEZENT ZIVIL).
- Eine »Breitbildaufnahme der Ausgangsbedingungen« (KLIMA-CITOYEN<sup>34</sup>) ist für die Entwicklung neuer Lösungsansätze unerlässlich. Auf Grundlage von Bedarfen, Motiven und individuellen Handlungsmöglichkeiten der Bürger können Gestaltungsoptionen identifiziert und Konfliktpotenziale sichtbar werden. Entsprechend soll im Vorfeld von Beteiligungsprozessen eine Akteurs- bzw. Umfeldanalyse und ggf. eine Konfliktanalyse erstellt werden. Auf dieser Grundlage können
  - bestehende Netzwerke, engagierte Einzelpersonen und Pioniere des Wandels („Change Agents“) bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen berücksichtigt werden (KLIMA-CITOYEN).
  - Beteiligungsprozesse auf die jeweiligen Kontexte zugeschnitten werden (LOKALE PASSUNG).
  - Dialoge so konzipiert werden, dass sie fraktionsübergreifend mit Kritikern, Befürwortern und Neutralen geführt werden (DEZENT ZIVIL).
- Um eine gemeinsame Wissensbasis zu gewährleisten und Beiträge der Bürger einordnen und wertschätzen zu können, sollen informelle Dialog- und Beteiligungsprozesse von Fachplanern begleitet werden (LOKALE PASSUNG). Entsprechend relevant ist die Integration unterschiedlicher Wissensformen. Dabei ist eine geeignete Atmosphäre wichtig, in der der Wissensaustausch zwischen unterschiedlichen Fach- und Laienperspektiven gedeihen kann (KLIMA-CITOYEN).
- Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft bieten Synergiepotentiale um fachliches und methodisches Wissen einzuholen. Eine Einbettung kommunaler EE-Vorhaben und Beteiligungsprozesse in Forschungsprojekte bietet zudem auch neue Finanzierungsmöglichkeiten (KLIMA-CITOYEN). Lern- und Praxispartnerschaft mit Hochschulen bieten Möglichkeiten für Praxisseminare bzw. Studienprojekten, z. B. zur Begleitung des Aufbaus einer lokalen Energiegenossenschaft (ENGENO).
- Hinsichtlich der Zielgruppen von Beteiligung wird empfohlen, durch partizipative Verfahren insbesondere die Unterstützung von unentschlossenen Bürgern zu gewinnen, und dabei den Zuspruch von Unterstützern zu erhalten (KOMMA-P).
- Bei der Gestaltung von Energieprojekten sollte herausgearbeitet werden, welche Flächen am geeignetsten sind (DEZENT ZIVIL). Hierfür wurden Instrumentarien entwickelt: Unter Nutzung des Werkzeugs GISEK, eines Energieflächenratings, eines Akzeptanz- und Wohlstandsradars können Projektvarianten unter Beteiligung der Öffentlichkeit evaluiert werden (W3).
- Eine Möglichkeit zur Stärkung der Transparenz formeller Genehmigungsverfahren ist die Einbeziehung von »Bürgervertrauenspersonen«. Diese können in Verfahrensschritten, in denen keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen ist, als Verfahrenszeugen einbezogen werden und das Vertrauen in den Prozess stärken (DEZENT ZIVIL).

---

<sup>34</sup> Der Weg zum Klimabürger. Kommunale Unterstützungsmöglichkeiten, Strategien und Methoden: S. 10

#### 4.2.2 Gestaltung und Umsetzung

Im Folgenden werden konkrete methodische Hinweise und handlungsleitende Empfehlungen zur Gestaltung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren vor Ort aufgegriffen.

- Bürgerbeteiligung sollte möglichst frühzeitig im Prozess ansetzen (KLIMA-CITOYEN), möglichst bereits vor der Antragstellung, sodass noch Änderungen am Antrag möglich sind (DEZENT ZIVIL).
- Im Kontext von Regional- und Bauleitplanung und Genehmigungsverfahren sollten – vor dem Hintergrund entsprechender Voruntersuchungen – spezifische Veranstaltungsformate konzipiert werden, die die Beteiligung quasi-professioneller Akteure in den formellen Verfahren ergänzen und die breite Bürgerschaft erreichen. Da öffentliche Veranstaltungen wie Informationsabende oder Erörterungstermine leicht eskalieren können, sollte beim Einsatz von Beteiligungsformaten beachtet werden, dass diese:
  - inhaltlich verständlich sind und die interessierte Öffentlichkeit gut und verlässlich informiert und auf den weiteren Prozess vorbereiten,
  - eine realistische Darstellung von Anlagen und deren Auswirkungen bieten,
  - eine allparteiliche Moderation einbinden, welchen den regulierten Austausch konträrer Argumente sicherstellt
  - glaubwürdige Experten einbinden, die mit den Bürgern einen Dialog auf Augenhöhe führen,

Um vorhandene Kommunikationshürden zu überwinden und den förmlichen Erörterungstermin vorzubereiten, können konfliktreiche Themen und Konstellationen im Rahmen vorbereitender Veranstaltungen adressiert werden. Dabei können die politischen von den fachlich-rechtlichen Diskursen gelöst werden (DEZENT ZIVIL).

- In Zusammenhang mit der Ansprache und Inklusion breiter Bevölkerungsgruppen sind entsprechend angepasste Ansprache-, Bildungs- und Informationsformate notwendig (KLIMA-CITOYEN). Dabei wird es zunehmend schwerer, über traditionelle Ansprachekanäle wie Amtsblätter und Aushänge eine breite Aufmerksamkeit für Energiethemen zu wecken. In diesem Zusammenhang gewinnt der unmittelbare interaktive Austausch mit den Bürgern vor Ort an Bedeutung. Hierbei können neue Formate genutzt und Ansprache neu gestaltet werden (KLIMA-CITOYEN). In diesem Zusammenhang kann die Beauftragung von Textern oder Journalisten – also Nicht-Planern – zur »Übersetzung« der Planungsgrundlagen in allgemein verständliche Texte, oder auch Formate wie Erklärfilme, zu allgemein verständlichen Darstellungen von Planungsunterlagen und -prozessen hilfreich sein (DEZENT ZIVIL, LOKALE PASSUNG).
- Wird ein Auswahlverfahren für Teilnehmer eines Dialogprozesses o.ä. eingesetzt, müssen die Verfahren nachvollziehbar und Auswahlkriterien transparent sein (DEZENT ZIVIL). Dabei ist es für die Legitimität des Verfahrens bedeutend, dass ein möglichst breites Teilnehmerspektrum und damit auch schweigende, passive und beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen einbezogen werden.
- Eine externe Moderation muss allparteilich alle Standpunkte akzeptieren, ohne diese zu werten. Es muss dafür gesorgt werden, dass der Auftrag und Auftraggeber eines externen Beratungsunternehmens klar und öffentlich kommuniziert werden, um diesbezüglichen Spekulationen und Gerüchten vorzubeugen (DEZENT ZIVIL).
- Auch zu konkreten Umsetzungsformaten wurden einzelne Empfehlungen formuliert:
  - Mediations-, Schieds- oder Schlichtungsverfahren sollten möglichst im Vorfeld von Richtungsentscheidungen (in Regional- und Bauleitplanung sowie in Genehmigungsverfahren) stattfinden (DEZENT ZIVIL).
  - Informationsausstellungen sind ein geeignetes Format, um über z. B. rechtliche Grundlagen, Visualisierungen und Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren und gleichzeitig individuelle Bedenken (z. B. Sichtbarkeit, Schattenwurf) mit den Anwesenden persönlich zu besprechen (LOKALE PASSUNG).
  - Partizipative Gruppendiskussionen sind eine geeignete Methode, um kontroverse Themen zu erörtern, wenn sie professionell moderiert und dokumentiert werden. Zudem sind ein nachvollziehbares Einladungsverfahren und die Legitimität aus Sicht der Beteiligten von großer Bedeutung. Expertengespräche können dazu beitragen »maskierte« Interessen – bspw. das Vorbringen naturschutzfachlicher Bedenken anstelle individueller Sorgen wie Heimatverlust – zu überwinden (DEZENT ZIVIL).



## 5 Fazit

Die Analyse der jüngsten Forschungsergebnisse der FONA2-Reihe zu Beteiligungsprozessen im Kontext der Energiewende zeigt grundsätzlich, dass die formellen Verfahrensregeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Windenergieplanungen von den Bürgern besser verstanden werden müssen, damit diese ihre Gestaltungsmöglichkeiten effizienter nutzen können. Formelle Beteiligung muss qualitativ besser ausgestaltet werden, die Inhalte der Planvorhaben selbst müssen transparenter dargestellt werden (z. B. durch allgemein besser verständliche Planungsunterlagen und klare Darstellung der Verfahren).

Informelle Beteiligung bietet größere Ausgestaltungsspielräume als die formelle Beteiligung, da nicht gesetzlich definiert wird, wer, wann, wie zu beteiligen ist. Damit kann das kreative Potenzial von Akteuren besser genutzt werden, die sich freiwillig für die Umsetzung von Projekten engagieren. Zudem treten in informellen Beteiligungsprozessen Konflikte offen zu Tage, mit denen je nach Zeitpunkt der Intervention und Eskalationsgrad des Konflikts mehr oder weniger konstruktiv umgegangen werden kann. In jedem Fall ist eine neutrale externe Moderation und Beratung für den Erfolg informeller Beteiligung bei konfliktbelasteten Projekten von großer Bedeutung. Um das Verfahren dem Gegenstand und der Situation vor Ort angemessen zu gestalten, sind entsprechende Voruntersuchungen (Akteurs- und Konfliktanalysen) notwendig.

Best-Practice-Leitfäden oder Online-Portale zum Thema Beteiligung können eine grobe Handlungsorientierung darstellen. Im Idealfall werden Akteure zur Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsprozessen ermutigt. Gleichzeitig sollte beachtet werden, dass derartige »Werkzeugkästen« im konkreten Anwendungsfall – Entscheidung für und Ausgestaltung von geeigneten Beteiligungsformaten – die Analyse der lokalen Bedingungen nicht ersetzen können. Hierbei sind fachkundige externe Begleitung und Beratung von zentraler Bedeutung. Patentrezepte und Allheilmittel gibt es derzeit nicht.

Zukünftig sollte stärker die Rolle von Klimaschutzkonzepten in einem definierten Raum (z. B. auf Ebene des Landkreises) als strategische Voraussetzung in den Blick genommen werden, sich mit Energieverbräuchen, Energieeffizienz und -erzeugung auseinanderzusetzen. Auf Basis der konzeptionellen Überlegungen kann die Planung von Ressourcen in den öffentlichen Verwaltungen erfolgen. Die Aktivierung der »stillen Mehrheit« unentschlossener Bürger, die sich weder aktiv für noch aktiv gegen Windenergieplanungen positionieren, stellt für Beteiligung ein großes Potenzial dar. Hier ist es sinnvoll, den Einsatz von Kraft und Finanzen auf diese Gruppe zu fokussieren anstatt sich primär am weitgehend geschlossenen Weltbild zahlreicher Windenergiegegner abzuarbeiten. Dabei sollten sich die zuständigen Akteure jedoch bewusst sein, dass nicht jeder Bürger ein Interesse an Planungsbeteiligung oder aktiver finanzieller Teilhabe hat und nicht alle Bürger unmittelbar eingebunden werden können. Vor dem Hintergrund der individuellen Zugänge und Motive ist es wichtig, gut einzuschätzen, wer mit welchen Beteiligungsformaten erreicht werden kann – und wie der Kreis der Beteiligten angemessen gestaltet werden kann. Hier stellen sich in erster Linie Fragen der Inklusion und Legitimität von Beteiligungsprozessen. Dabei ist jedoch unklar, welche Folgen die Auswahl von Teilnehmern in Beteiligungsprozessen auf deren Gestaltung, Verlauf und Ergebnisse hat.

Auch die Grenzen informeller Beteiligung sind klar gesteckt: Wenn keine Gestaltungsspielräume im weiteren Planungsprozess bestehen, ist Beteiligung unangebracht und sogar kontraproduktiv. In solchen Fällen (z. B. bei weit fortgeschrittenem Planungsstand) sollten sich planungsverantwortliche Akteure auf reine Informations- und Dialogangebote beschränken und keine falschen Erwartungen wecken (vgl. FA Wind 2015<sup>35</sup>). Weitere Grenzen ergeben sich aus ihrem freiwilligen Charakter: Informelle Beteiligung setzt voraus, dass der Mehrwert von Beteiligung erkannt wird und dafür zeitliche, finanzielle und Wissensressourcen in öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung gestellt werden. Zugleich müssen die formellen Planungsverfahren fähig sein, die Ergebnisse informeller Beteiligung zu berücksichtigen. Dies impliziert einen Wandel der deutschen Planungskultur: Planung muss sich für neue informelle Formate öffnen.

---

35 FA Wind (2015): Ergebnisrapport „Krisen vermeiden, Spielräume nutzen“ [http://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veranstaltungen/Fortbildung\\_Konfliktmanagement/FA-Wind\\_Ergebnisrapport\\_Fortbildung\\_Konfliktmanagement\\_2016-05-13.pdf](http://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veranstaltungen/Fortbildung_Konfliktmanagement/FA-Wind_Ergebnisrapport_Fortbildung_Konfliktmanagement_2016-05-13.pdf)



Gleichzeitig müssen Bürger befähigt werden, die entsprechenden Prozesse zu verstehen und ihre Einflussmöglichkeiten wahrzunehmen.

Auch Angebote zur finanziellen Teilhabe sind kein Universalwerkzeug, die eine positive Beurteilung von Windenergieprojekten bewirken. Wenn die gewählten Maßnahmen finanzieller Teilhabe jedoch breit akzeptiert werden und die Teilhabeoptionen große Bevölkerungsteile erreichen, wirken sie sich positiv auf die Wahrnehmung von Vorhaben aus. Auch hier zeigt sich: Planungsbeteiligung und aktive finanzielle Teilhabe sind eng miteinander verknüpft. Akteure müssen sich frühzeitig miteinander auseinandersetzen, um akzeptierte Formen finanzieller Teilhabe auszuhandeln, z. B. Bürgerenergieprojekte zu initiieren, Flächenpoolmodelle zu organisieren oder mit Projektierern angemessene – und unter Berücksichtigung der einschlägigen verwaltungs- oder sogar (korruptions-)strafrechtlichen Vorschriften zulässige – gemeinwohlorientierte Ausgleichsoptionen zu finden.

Insgesamt fällt auf, dass sich die generierten Erkenntnisse vor allem auf die lokale und regionale Ebene beziehen, die Handlungsempfehlungen hingegen verstärkt an höhere Ebenen – die Landes- bzw. Bundesebene – adressiert werden. Diese Struktur zeigt die große Bedeutung, welche Bürger und andere lokale Akteure für die Gestaltung und Umsetzung partizipativer Planungsprozesse haben. Hier muss Beteiligung als wertvolles Element von Planungsprozessen erkannt und Informationsarbeit geleistet werden. Aufgrund ihrer Kontextabhängigkeit können für Umsetzung von Beteiligung nur grundsätzliche Empfehlungen adressiert werden. Darüber hinaus wird aus den Empfehlungen die Notwendigkeit eines top down implementierten institutionellen Wandels deutlich, der die entsprechenden Akteure zu besserer Beteiligung verpflichtet.

Die Entwicklung einer lebhaften Planungskultur hat somit eine formelle und informelle Dimension. Beide müssen bewusst und aktiv befördert werden. Ein Kulturwandel in der Verwaltung kann nicht nur verordnet werden. Er muss wachsen und kann durch Förderprogramme, Kampagnen, Bildungsmaßnahmen, Netzwerkbildung und ein entsprechendes organisatorisches Setting begleitet und unterstützt werden.

Ein blinder Fleck der Forschungsperspektiven sind ökonomische Akteure: Keine der Handlungsempfehlungen richtet sich explizit an Projektentwickler. Eine mögliche Ursache dafür ist, dass Projektentwickler kaum als Praxispartner in die sozialwissenschaftlichen Projekte eingebunden waren. Darüber hinaus bestehen größere Handlungsspielräume eben im Zuge jener dem Genehmigungsverfahren vorgelagerten Planungsverfahren, welche Projektierer selbst nicht initiativ gestalten können. Zudem stehen ökonomische Interessen Forderungen nach Transparenz häufig entgegen, da Wettbewerbsnachteile bei der Flächensicherung befürchtet werden<sup>36</sup>.

Dialog und Beteiligung sind eng mit Debatten und Diskursen zur Energiewende und den Ausbau der Windenergie und deren Folgen verknüpft. Diese müssen verstärkt geführt und initiiert werden. Dabei ist es auch wichtig, – neben den lokalen Diskussionen um einzelne Projekte – die Perspektive zu erweitern. Hierbei müssen auch Entscheider aus Politik und Verwaltung eine ganzheitliche Betrachtung der Windenergienutzung im Zusammenspiel mit anderen Energiegewinnungsarten, Möglichkeiten der Sektorkopplung und Energieeffizienz/-suffizienz vornehmen. Auch eine reformierte Förderpolitik sollte stärker die größeren Zusammenhänge berücksichtigen.

Die Ergebnisse der betrachteten Projekte sind heterogen und zeigen das große Spektrum an Umsetzungspotenzialen, -defiziten und Stellschrauben für gute Beteiligung. Um die Erkenntnisse und Empfehlungen wirkmächtig werden zu lassen und mit Leben zu füllen, müssen diese Eingang in die außerwissenschaftliche Kommunikation finden und in breit geführte Diskurse zu Beteiligung und Windenergie getragen werden. Diese Diskurse zu initiieren, zu informieren und mitzugestalten, sind zentrale Herausforderungen für die Implementierung guter Beteiligungspraxis und Schlüsselaspekte zur nachhaltigen Sicherung der Akzeptanz der Windenergie an Land.

---

<sup>36</sup> Ein Ansatz in diesem Zusammenhang ist das Siegel »Faire Windenergie in Thüringen«, welches entsprechend zertifizierte Projektierer zu Transparenz, Beteiligung und Teilhabe verpflichtet. Entscheidend für die Auswahl eines solchen »fairen« Projektierers sind jedoch die jeweiligen Flächeneigentümer von Windeignungsgebieten. Diese müssen also wiederum frühzeitig über das Siegel, ihre diesbezüglichen Handlungsoptionen und die Strategien der Projektierer informiert werden. Eine gute Möglichkeit zur Verbreitung solcher Informationen bieten Prozesse frühzeitiger Planungsbeteiligung.

## 6 Weiterführende Informationen

### Demoenergie

Das Forschungsprojekt hat zum Ziel, Erkenntnisse über Konflikte, Kontextbedingungen und Herausforderungen von dialogorientierter Bürgerbeteiligung zur Planung von Energieinfrastruktur zu sammeln. Die empirischen Studien haben u. a. den Netzausbau in Bayern sowie zahlreiche Beteiligungsverfahren um EE-Projekte in den Fokus genommen. Mit Hilfe von qualitativen Interviews, teilnehmenden Beobachtungen wurden ausgewählte Partizipationsfälle auf einer »Landkarte der Beteiligung« visualisiert und in einer Datenbank systematisch erfasst.

In dem Verbundprojekt zwischen dem Kulturwissenschaftlichen Institut Essen und dem Institute for Advanced Sustainability Studies waren als Praxispartner der Übertragungsnetzbetreiber Tennet, der Naturschutzbund, der Verband Kommunaler Unternehmen, der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft sowie die Deutsche Umwelthilfe eingebunden.

[www.demoenergie.de](http://www.demoenergie.de)

### Dezent Zivil

Am Beispiel von Windenergie- und Biomasseanlagen wurden Elemente verbesserter Planungs- und Genehmigungsverfahren erarbeitet. Dabei hat sich als zentrale Frage gestellt, wie die Entscheidungsverfahren durch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen, organisatorische Neuerungen und angepasste Kommunikationsstrategien optimiert werden können. Das Forschungsvorhaben hat typische soziale, soziokulturelle Einflussfaktoren in den Blick genommen; die Konfliktentwicklung und Konfliktkommunikation einer sozialwissenschaftlichen Analyse unterzogen und die Handlungsmöglichkeiten beteiligungsrelevanter Akteure aus juristischer Sicht bewertet.

Die Projektleitung von DEZENT ZIVIL hatte die Hochschule Kassel inne, in enger Kooperation mit Team Ewen und dem Institut für sozial-ökologische Forschung. Als Praxispartner fungierten die Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, das Ingenieurbüro Lenné3D, das Staatsministerium Baden-Württemberg, der Naturschutzbund Baden-Württemberg, das Landesumweltministerium sowie die Kommunen Schopfheim und Hasel in Baden-Württemberg.

[www.dezent-zivil.de](http://www.dezent-zivil.de)

### DZ-ES

Das Forschungsvorhaben DZ-ES hat die dezentrale Beteiligung an der Planung und Finanzierung von EE-Anlagen und Verteilnetzen untersucht. Unter welchen Marktbedingungen stellen sich positive Effizienzeffekte ein bzw. können Belastungen der Konsumenten und Widerstände in der lokalen Bevölkerung gemindert werden. Neben juristischen und ökonomischen Analysen sind umfangreiche Repräsentativbefragungen durchgeführt worden, um allgemeine Präferenzen und Einstellungen der deutschen Bevölkerung zum Umbau des Energiesystems zu erfassen.

Ökonomen der Technischen Universität Berlin kooperierten in diesem Forschungsvorhaben mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, der Universität Greifswald, der Kanzlei Becker Büttner Held sowie zahlreichen Praxispartnern (u. a. Deutsche Kreditbank, Deutscher Städte- und Gemeindebund).

[www.dz-es.de](http://www.dz-es.de)

### Energiekonflikte

Ausgehend von der Frage nach Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitsvorstellungen unterschiedlicher erneuerbarer Energiesysteme haben die Wissenschaftler ihr Hauptaugenmerk auf die Protest-Bedingungen gegen Windenergievorhaben gerichtet. Unter welchen Voraussetzungen geben Projektgegner ihre Protesthaltung auf? Sind deren Einwände unter prozeduralen und gerechtigkeitsethischen Aspekten rekonstruierbar?

Anhand von Argument-, Diskursanalysen und Verfahrensanalysen, durch teilnehmende Beobachtungen, Planspiele und Experteninterviews haben Forscher des Potsdam-Institut für Klimafolgenabschätzung, gemeinsam mit Forschern der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, der Universität Potsdam und dem Raum & Energie, Institut für Planung, Kommu-

nikation und Prozessmanagement sowie mehreren Praxispartnern zahlreiche Hinweise auf verbesserte Verfahrens- und Beteiligungsgestaltung erarbeitet.

[www.energiekonflikte.de](http://www.energiekonflikte.de)

### **ENERGIO**

Ziel dieses Forschungsvorhabens war es, regionale Aspekte bei der Planung und Umsetzung der Energiewende in Deutschland empirisch zu beleuchten. Hier wurde u. a. die Frage geklärt, in welchem Maße die Akzeptanz und die Mitwirkung von Akteuren regional ausgeprägt sind. Wie lassen sich des Weiteren innovative Politikmaßnahmen und –konzepte im Energiebereich unter Kommunen verbreiten? Wie können dabei Kernmechanismen wie Lernen, Nachahmung und Wettbewerb ihre Wirkung entfalten?

In erster Linie durch politikwissenschaftlich-qualitative Analysen und Fallstudien, Haushalts- und Stadtwerkebefragungen haben Forscher des ifo-Institut in Zusammenarbeit mit der Universität Kassel, der Universität Hamburg und ewi Energy, Research and Scenarios unter Beteiligung von Praxispartner (u. a. Elektrizitätswerke Schönau) darauf Antworten gesucht.

[www.ifo.de/de/w/4BWFhwfzM](http://www.ifo.de/de/w/4BWFhwfzM)

### **EnGeno**

Dieses Vorhaben hat die energiegenossenschaftsbezogenen Transformationspotenziale auf personeller, organisationaler und Systemebene beschrieben. Es wurden lokale Innovationsimpulse und Beteiligungsbereitschaften Energiegenossenschaften beurteilt, Erfolgsfaktoren identifiziert sowie strategische Orientierungen und beispielgebende Unternehmens- und Geschäftsmodellen gegeben. Ziel ist die Ermittlung des Status Quo und eine »Kartierung« von Energiegenossenschaften in Deutschland.

Mittels Szenarienentwicklung, Befragungen, Interviews und Workshops wurden strategische Optionen für Energiegenossenschaften erarbeitet. Empfehlungen, Hinweise und praktische Tipps für unterschiedliche Problemlagen und Entwicklungsstadien von Energiegenossenschaften wurden formuliert. Projektverantwortlich hat die Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg gezeichnet, im Verbund mit dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung und IdE Institut dezentrale Energietechnologien sowie verschiedenen Genossenschaftsverbänden.

[www.engeno.net](http://www.engeno.net)

### **Klima-Citoyen**

KLIMA-CITOYEN hat die Rollen, Handlungsoptionen und neuen Verantwortlichkeiten des Bürgers bei der Energiewende erforscht. Ziel war die Ableitung von Strategien für die Aktivierung des Bürgers als aktiver Mitgestalter des Transformationsprozesses. Dabei wurden fördernde bzw. hemmende Rahmenbedingungen, Potentiale und Bedarfe in den Kommunen berücksichtigt. Durch Experteninterviews, Haushaltsbefragungen und durch Auswertung von Workshop-Reihen wurden abschließend Handlungsempfehlungen formuliert.

Die Projektleitung hat die Universität des Saarlands übernommen. Kooperationspartner waren das Institut für ökologische Wirtschaftsförderung Heidelberg, Zeppelin University und Bosch & Partner. Unterstützt wurde das Vorhaben von Energiewende-Aktiven aus dem Kreis Steinfurt, der Stadt Heidelberg, der saarländischen Gemeinde Nalbach sowie aus der Altmark/Sachsen-Anhalt.

### **KomMA-P**

Dieses Projekt hat erforscht, inwieweit Bürger die technischen Optionen der Energiewende akzeptieren und welche Möglichkeiten es gibt, sie an der Entscheidungsfindung und der Umsetzung dieser Optionen zu beteiligen. Stadtwerke und Kommunen als Vorreiter der Energiewende sind dahingehend untersucht worden, welche Strategien, Kompetenzen und Dienstleistungen zukünftig wichtiger werden. Neben der Berechnung von Ausbauszenarien wurden repräsentative Befragungen und Stakeholder-Dialoge durchgeführt. Eine Energieflussvisualisierung, eine Literaturstudie zur Partizipation sowie eine Diskursanalyse digitaler Medien haben das Forschungsprogramm abgerundet.

Geleitet vom Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE, hat das Vorhaben mehrere Forschungsinstitute eingebunden: das Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI und die Westfälische-Wilhelms-Universität Münster. Viele Praxispartner wie der Verband kommunaler Unternehmen, die Verbraucherzentrale NRW, SWW Wunsiedel GmbH, diverse Stadtwerke und die Kommunikationsagentur Energiewende haben das Projekt unterstützt.

[www.energie-wende-akzeptanz.de](http://www.energie-wende-akzeptanz.de)

### **LITRES**

Das Vorhaben hat untersucht, wie durch den Wandel des Energiesektors bestehende technische und wirtschaftliche Strukturen verändert bzw. neu geschaffen werden und wie sich neue Regulierungs- und Nutzungsstrukturen darstellen lassen. Im Fokus der Forscher standen Städte und Regionen als Orte, in denen sozio-technische Innovationen entwickelt und erprobt werden, sowie die dort innovativ-aktiven Akteure und deren Handlungsorientierungen. Ausgehend von zwei Fallstudien, umfangreichen Literaturrecherchen und Online-Befragungen wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die in einem Gruppen-Delphi-Workshop von Experten bezüglich Umsetzbarkeit und Wirksamkeit beurteilt wurden.

Von Sozialwissenschaftlern der Universität Stuttgart geleitet, wurden ebenfalls Forscher der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster sowie Juristen der Kanzlei Becker Büttner Held in das Projekt eingebunden. Es wurde begleitet von zwei bayerischen Gemeinden und dem Beratungsunternehmen COMPARE Consulting.

[www.uni-stuttgart.de/litres](http://www.uni-stuttgart.de/litres)

### **Lokale Passung**

Den Zusammenhang von Sozialstrukturen, Lebensweise und Umweltverbrauch hat das Projekt LOKALE PASSUNG untersucht. Wie können Energiesysteme analysiert und beschrieben werden, sodass potenzielle Konflikte um deren Kontrollen, Rentabilität und Versorgungssicherheit sichtbar werden? Darüber hinaus haben sich die Wissenschaftler für die rechtlichen Rahmenbedingungen der lokalen Umsetzung der Energiewende und die Chancen partizipativer Verfahren interessiert.

Mittels Stakeholder-Analysen und schriftlichen Befragungen wurden Soziologen der Ludwig-Maximilian-Universität München gemeinsam mit dem bifa Umweltinstitut in mehreren bayerischen Gemeinden tätig. Sie haben neutrale Energieberatungen, Infomessen und eine Themenausstellung Wind vor Ort angeboten und den politischen Willensbildungsprozess begleitet, um lokal passende Energiewendeprojekte zu identifizieren.

[www.lokale-passung.de](http://www.lokale-passung.de)

### **SMiG**

SmiG hat sich u. a. diesen Fragen gewidmet: welche Faktoren die Einstellungen zu den erneuerbaren Energien beeinflussen und welche Strategien zur Förderung der Akzeptanz der erneuerbaren Energien auch bei direkter Betroffenheit entwickelt werden können? In dem Projekt sind technische Modellierungen für Konstellationen von Erneuerbare-Energien-Anlagen und Verbrauchern vorgenommen worden wie auch Haushaltsbefragungen, Akteursgespräche und wirtschaftliche Simulationen.

Projektverantwortlich hat das ECOLOG-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung gezeichnet, in Kooperation mit der Technischen Universität Clausthal, der Hochschule Neubrandenburg, der Leuphana Universität Lüneburg sowie zahlreichen Praxispartnern wie den Stadtwerken Neustrelitz, Landeszentrum für erneuerbare Energie MV, Volkswind Immenrode, Goslar mit Energie und Kommunen aus Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

[www.smig2013.de](http://www.smig2013.de)

### W<sup>3</sup>

Das Forschungsprojekt W<sup>3</sup> hat untersucht, welche erneuerbaren Energien unter technischen, ökologischen, wirtschaftlichen und Akzeptanz-Gesichtspunkten am besten auf welchen Flächen realisiert werden können? Von zentralem Interesse war es, Instrumente für planungsverantwortliche Akteure zu entwickeln, mit denen die geeignetsten Flächen für die entsprechenden Energieträger identifiziert werden können. Auf Basis mehrerer Experten-Befragungen sowie Energiepolitik-Laboren sind flächenbezogene Modellösungen für die drei Praxisregionen und auf andere Regionen übertragbare Lösungsansätze erarbeitet.

Koordiniert durch inter3, hat das Verbundprojekt Forscher der Hochschule Anhalt, Brandenburgische Technische Universität Cottbus und Technische Universität Berlin eingebunden, die gemeinsam mit regionalen Praxispartnern des Landkreises Wittenberg, des Landkreises Tirschenreuth sowie der Stadt Uebigau-Wahrenbrück kooperiert haben.

[www.w3-energieflächenpolitik.de](http://www.w3-energieflächenpolitik.de)

Forschungsvorhaben	Quelle
Demoenergie	Thesenpapier: Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen, Februar 2016; Online-Datenbank: Energiebeteiligt.
Dezent Zivil	Zwischenbericht: Konzept zur Konfliktbewältigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergie- und Biogasanlagen in Baden-Württemberg, aktualisiert Mai 2015. Endbericht: Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, 2016.
DZ-ES	Ergebnissteckbrief: Dezentrale Beteiligung an der Planung und Finanzierung der Transformation des Energiesystems, 2016.
Energiekonflikte	Praxisbericht: Wie viel Konflikt muss die Energiewende ertragen?, Juni 2016. Handlungsempfehlungen: Kerneergebnisse und Handlungsempfehlungen eines interdisziplinären Forschungsprojekts, Juni 2016.
ENERGIO	Working Paper: Die Diffusion von Politikinnovationen: Fallstudie zum »Schönauer Modell«, September 2015.
EnGeno	Handlungsorientierungen für Energiegenossenschaften, August 2016.
EnerLOG	Ergebnisbroschüre: Energiekonflikte nutzen, 2016.
Klima-Citoyen	Wegweiser: Der Weg zum Klimabürger, Juni 2016.
KomMA-P	Bericht des KomMA-P-Abschluss Symposiums: Kommunale Energiewende – Wie können sich Stadtwerke neu positionieren?, Juni 2016. Akzeptanzsurvey-Bericht, September 2016.
LITRES	Projektbericht, Mai 2016.
Lokale Passung	Projektbericht: Beteiligungsformate für die Energiewende, Oktober 2016.
SMiG	Ergebnispapier, September 2016.
W <sup>3</sup>	Leitfaden: Energieflächenrating, 2016; Leitfaden: Wohlstandsradar, April 2016; Discussion Paper: Akzeptanzradar, November 2015; Publikation: Denkanstöße und Handlungsempfehlungen für eine regionale Energieflächenpolitik, April 2016.

Tab. 1: Ausgewählte weiterführende Informationen zu den ausgewerteten Forschungsvorhaben (FONA 2)

**Fachagentur Windenergie an Land e.V.**

Fanny-Zobel-Straße 11 | 12435 Berlin  
T +49 30 64 494 60-60 | F +49 30 64 494 60-61  
post@fa-wind.de | www.fachagentur-windenergie.de