



Bürger und Windenergie

Zwischen bloßer Akzeptanzbeschaffung und echter Mitsprache

Von ANATOL ITTEN und DR. RENÉ MONO

Bürger und Windenergie

Zwischen bloßer Akzeptanzbeschaffung und echter Mitsprache

Der Wunsch der Bürger über einen frühzeitigen und umfassenden Einbezug bei Planungsvorhaben ist hoch. Auch Kommunen zeigen sich für neue Partizipationsformate immer offener. Unternehmen suchen Bürgerbeteiligung jedoch oft aus Sorge, dass ihre Projekte sonst von einer ablehnenden Öffentlichkeit verzögert oder ganz verhindert werden. Bislang wird diesen Verfahren aber nicht genügend Rechnung getragen. Die langfristige Ersparnis von Transformationskosten sowie der Imagegewinn durch akzeptable und gemeinsame getragene Lösungen wird nicht gesehen.

Öffentlichkeitsbeteiligung ist Voraussetzungsreich und kein Allheilmittel für Akzeptanz. Für den Erfolg ist eine klare Zielsetzung des Beteiligungsprozesses, die ausreichende Einplanung von Zeit und Ressourcen, die passende Methodenauswahl und die Prüfung des vorhandenen Gestaltungsspielraumes. Dieser Beitrag zeigt die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung auf und die Faktoren, die zu Erfolg oder Misserfolg führen können.

Autoren

ANATOL ITTEN ist „Senior Specialist für Partizipation & Konfliktlösung“ bei der 100 Prozent erneuerbar stiftung. Er betreut den Themenkomplex Akzeptanz und Beteiligung und promoviert parallel an der Universität Luzern zum Thema öffentlicher Mediation. Zuletzt war er als Public Affairs-Consultant in Berlin und Washington D.C. tätig. An den Universitäten Bern, Osnabrück und Malmö studierte er Politik- und Rechtswissenschaften und ist darüber hinaus ausgebildeter Mediator.

DR. RENÉ MONO ist seit Juni 2011 Geschäftsführer der 100 Prozent erneuerbar stiftung. Er studierte Medienmanagement in Wien, Hannover und Pampolona. Nach Tätigkeiten für die deutsch-chilenische Handelskammer in Santiago de Chile und den Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft in Hamburg wandte er sich als Kommunikationsberater dem Feld der Public Affairs zu. Er war zuletzt bei Ketchum Pleon Member of the Board und Leiter der globalen Energie-Practice.

Warum Bürgerbeteiligung?

„Weil wir merken, dass einige Einwohnerinnen und Einwohner mit einem gewissen Unbehagen daran denken, dass Windkraftanlagen in unserer Landschaft erstellt werden sollen. Weil in dem Windprojekt große Chancen für uns alle liegen. Und weil wir verstehen, dass es Vorbehalte gibt, die wir ernst nehmen und wenn möglich ausräumen möchten.“ – Dies waren die Beweggründe des Oberbürgermeisters von Schondorf für eine Durchführung einer Bürgerbeteiligung für mögliche Standortvorschläge zur Errichtung von Windenergieanlagen. Nach zwei Planungswerkstätten, einem Experten-Hearing und einem Bürgergutachten wurden mehrere Standorte als geeignet vorgeschlagen. Die Stadtwerke rechnen sich nun große Chancen für deren Realisierung aus, weil die Bürger die Möglichkeit bekommen haben, sich an der Standortsuche und Bewertung zu beteiligen. Die Bürgerbeteiligung soll auch in der Investitions- und Betriebsphase weiter Raum finden.

Das Beispiel in Schondorf zeigt, was viele Studien und Umfragen bereits erkannt haben: Die Forderungen nach mehr Partizipation nehmen zu, (z.B. Universität Wuppertal¹, Forschungsgruppe Umweltpsychologie², Bertelsmann Stiftung³ sowie Forsa⁴ oder Infratest⁵). Gleichzeitig steigen die Erwartungen an partizipative Prozesse und der Vertrauensverlust in etablierte Institutionen aus Politik und Wirtschaft hält an. Aktuelle Beispiele dafür sind der Volksentscheid zur Rekommunalisierung der Energienetze in Hamburg, die zahlreichen Bürgerinitiativen gegen neue Stromtrassen, das Bürgerdialogforum zur Fehmarnbeltquerung oder die Mediation zur Sanierung des Landwehrkanals in Berlin. Beteiligungsprozesse haben auch für die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung zum Ausbau der erneuerbaren Energien eine hohe Bedeutung. Deshalb geht derjenige, der auf Beteiligung verzichtet oder sie minimiert, immer ein Risiko ein, dass sein Projekt nicht die ausreichende Legitimation erfährt und möglicherweise blockiert wird. Ein Projekt nur nach den gesetzlichen Vorgaben zu planen, reicht häufig nicht aus, um Legitimität herzustellen. Wenn ein Projekt aufgrund des Verfahrens, zum Beispiel wegen mangelnder Bürgerbeteiligung oder seiner Auswirkungen, zum Beispiel ungleiche Kosten-Nutzen-Verteilung, nicht als angemessen angesehen wird, wird es nicht als legitim akzeptiert werden.

Lokale Interessen frühzeitig berücksichtigen – aber wie?

Veränderungen im ländlichen Umfeld rufen in vielen Fällen Unsicherheit hervor, die in Angst und Ablehnung münden kann. Wer vor vollendete Tatsachen gestellt wird, bei dem stellt sich häufig Misstrauen gegenüber dem Planungsunternehmen ein, ebenso wie ein Gefühl der Fremdbestimmung. Die Bürger wollen bei Neubauprojekten wissen, warum etwas gebaut wird und warum hier? Sie wollen wissen wer hinter einem Vorhaben steckt und mit welchem Interesse. Die Verteilung der Kosten und Nutzen des Projektes für den Betroffenen, wie auch für den Ort sind ebenso von zentraler Bedeutung. Hinzu kommen subjektive Einschätzungen zu Auswirkungen auf das Landschaftsbild, Gesundheit, Naturschutz, Immobilien oder Tourismus.

1—http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/07/Buergerbeteiligung-und-Erneuerbare-Energien_100pes.pdf

2—http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_format.pdf

3—http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf

4—http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/hilfsnavi/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/?tx_ttnews%5Btt_news

5—<http://www.infratest-dimap.de/ueber-uns/kooperationen/konferenz-buergerbeteiligung/>

Diese offenen Fragen und Unsicherheiten können vermieden werden. Dafür müssen die Interessen der lokalen Bevölkerung bei der Projektplanung möglichst frühzeitig erkannt und entsprechend berücksichtigt werden. Oder die Bevölkerung, bzw. eine Vertretung wird direkt in den Planungsprozess eingebunden. Das ermöglicht Früherkennung von Konfliktpotenzialen und frühzeitige Hinweise auf Lösungsmöglichkeiten sowie kooperative Bearbeitung von bereits entwickelten Konflikten. Vielfach wird zudem übersehen, dass zufriedene Anwohner auch potentielle Kunden für lokalen Ökostrom bedeuten (etwa in Form der sonstigen Direktvermarktung nach EEG § 20 Abs. 1). Als geförderte Direktvermarktung bleibt nach der Streichung des Grünstromprivilegs nur noch die Inanspruchnahme der Marktprämie. Neben dem Marktprämienmodell und der in Ausnahmen zulässigen Einspeisevergütung bleibt dem Anlagenbetreiber aber noch die Möglichkeit der sonstigen Direktvermarktung, die allerdings nicht gefördert wird.

Bürgerbeteiligung im Planungsverlauf von Windenergie-Anlagen

Ein wichtiger Aspekt ist die Unterscheidung zwischen der formellen und informellen Beteiligung. Die formelle Beteiligung bezeichnet dabei die gesetzlich festgelegte, die informelle, die freiwillige Beteiligung. Die gesetzlich festgelegte Öffentlichkeitsbeteiligung als Instrument der Verwaltungsebene lässt jedoch nur ein beschränktes Maß an Beteiligung zu wie z.B. Informationspflichten und Einspruchsmöglichkeiten, die einen sehr passiven Charakter haben. Im Bereich der informellen Beteiligung existieren verschiedene Stoßrichtungen⁶, mit unterschiedlich starker Einbindung der Bürger. Im Folgenden werden vier Hauptrichtungen vorgestellt:

Kooperative Planung: In dieser Beteiligungsform geht der Projektplaner auf eine geeignete Gemeinde zu und wirbt in dieser für den Ausbau erneuerbarer Energien. Lassen sich die zentralen Akteure bzw. eine Mehrheit der Gemeinde überzeugen, so wird in einem ersten Schritt der grobe Rahmen des Projekts abgesteckt. Eine Auswahl von Zufallsbürgern, Experten und/oder Interessierten erarbeitet gemeinsam mit dem Projektplaner Vorschläge und Empfehlungen. Danach wird die konkrete Projektplanung vorgenommen. Aus Sicht von Projektplanern ist kooperative Planung sinnvoll, wenn ein starker Einbezug der lokalen Akteure unabdingbar ist. Sie geht jedoch einher mit einem Verlust von Kontrolle bei der Planung. Als Methoden für Kooperative Planung eignen sich Formate wie: ESTEEM⁷, Energie-Tisch, Planungswerkstatt oder Zukunftswerkstatt.

Verhandlung: Der Projektplaner erstellt eigenständig einen Projektentwurf. Anschließend ermittelt er die Interessen der wichtigsten Akteure vor Ort (etwa durch Antizipation oder Konsultation). Werden dabei gewichtige Konfliktpunkte offensichtlich, die nicht durch eine einfache Anpassung des Projektdesigns gelöst werden können, so werden sie mit den relevanten Interessensgruppen in direkten Verhandlungen erörtert. Es wird für alle Betroffenen ein tragfähiger Kompromiss angestrebt. Die Einbindung der Öffentlichkeit findet nur punktuell statt; den Großteil des Projektdesigns bestimmt der Projektplaner allein. Als Methoden für Verhandlung eignen sich Formate wie: Runder Tisch oder Mediation.

6—http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/07/Akzeptanzleitfaden_Kurzfassung.pdf

7—ESTEEM (Engage stakeholders through a systematic toolbox to manage new energy projects) versteht sich als praxisbezogener Ansatz zur systematischen Einbindung von Stakeholdern in den Planungsprozess von Erneuerbare-Energie-Anlagen mit dem Ziel, die Akzeptanz für die Anlagen zu steigern. Das Konzept wurde im Rahmen des „Create Acceptance“ Projekts der EU in Kooperation von elf Forschungszentren, Energie- und Umweltinstituten sowie Universitäten entwickelt.

8— <http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabu-de/energie/20.pdf>

9— Das Konfliktpotential des Projekts hängt a) von der Ausgestaltung der Anlage, b) von dem Ausmaß der jeweiligen Interessengegensätze von Bewohnern und Stakeholdern und c) von dem Machtpotential der Windkraftgegner ab.

10— Unsicherheit besteht dann, wenn zukünftige Ereignisse wie z.B. Entwicklungen im Planungs- und Genehmigungsprozess, Auswirkungen des Windparks auf die Umwelt, das Verhalten der lokalen Bevölkerung etc. nicht oder nur ungenau vorhergesagt werden können. Je mehr solcher Faktoren nicht prognostiziert werden können und je bedeutsamer diese Faktoren (für den Projekterfolg) sind, desto größer ist das Ausmaß der Unsicherheit.

Konsultation: Der Projektplaner erstellt eigenständig einen Projektentwurf. Um abzuklären, inwiefern dieser von der lokalen Bevölkerung bzw. den Anwohnern mitgetragen wird, erhebt er deren Meinung, Anregungen und Kritik im Rahmen eines Konsultationsverfahrens. Wie der Projektplaner auf das so erhobene Feedback reagiert, liegt allein im Ermessen des Projektplaners. Die Öffentlichkeit wird zwar befragt, kann die Projektgestaltung aber nicht aktiv beeinflussen. Als Methoden der Konsultation eignen sich: Gespräche mit Bürgermeister oder Gemeinderat, Informationsveranstaltungen, Bürgerversammlungen, Workshops oder Online-Panels.

Antizipation: Im Rahmen der Projektplanung ermittelt der Projektierer die Vorstellungen und Interessen der lokalen Akteure, jedoch ohne sie direkt einzubinden. Stellt er dabei bedeutsame Konflikte mit dem geplanten Projektdesign fest, so kann er das Design entsprechend anpassen, um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen. Als Methoden der Antizipation eignen sich: Akteursanalyse, Stakeholdermatrix oder Desktoprecherche.

Social Media bis persönliches Gespräch: Information kennt viele Wege

Zur Umsetzung der oben aufgeführten Beteiligungsformen bedarf es stets begleitender Kommunikationsmaßnahmen. Diese sollten dazu dienen, den Sinn des Projektes für die Bevölkerung vor Ort verständlich zu machen. Das bedeutet, dass Vorteile für die Beteiligten sachkundig und glaubwürdig vorgetragen sowie eventuelle Bedenken berücksichtigt werden. Öffentliche Informationsveranstaltungen, Internetseiten, Social Media, Pressegespräche, Redaktionsbesuche, Hauswurfsendungen, Direct Mailing, Face-to-Face Kommunikation oder persönliche Beratung sind nur einige der vielen Möglichkeiten, wie Anwohner über die Hintergründe und den Projektverlauf einer Windanlage informiert werden können. Die Wahl der Beteiligungsform soll sich laut NABU (2008)⁸ an dem Ausmaß des Konfliktpotentials⁹ sowie der Unsicherheit¹⁰ des Projekts orientieren (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Auswahlschema für die Beteiligungsformen

HOHES KONFLIKTPOTENTIAL	Verhandlung (mittlere Beteiligung & Gestaltungskompetenz)	Kooperative Planung (starke Beteiligung/geringe Gestaltungskompetenz)
GERINGES KONFLIKTPOTENTIAL	Antizipation (keine direkte Beteiligung/ hohe Gestaltungskompetenz)	Konsultation (mittlere Beteiligung & Gestaltungskompetenz)
	GERINGE UNSICHERHEIT	HOHE UNSICHERHEIT

Quelle: modifizierte Darstellung nach NABU 2008

Einfache Beteiligung bei wenig Konfliktpotenzial

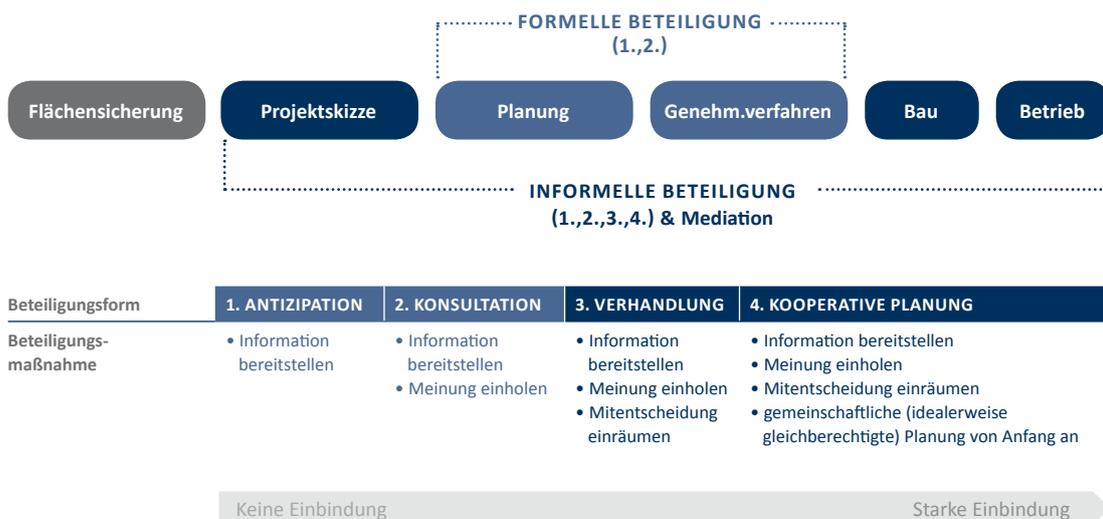
Bei geringem Konfliktpotential und geringer Unsicherheit kann eine einfachere Bürgerbeteiligung genügen, wenn aus Sicht der Anwohner das Projekt nur eine geringere Betroffenheit erzeugt und eine direkte Mitwirkung nicht eingefordert wird. Bei steigendem Konfliktpotential und wachsender Unsicherheit ist es zwingend erforderlich, die Bürger zunehmend stärker einzubinden und ihnen Teilhabe am Projektverlauf zu gewährleisten, da hierdurch sowohl Unsicherheit als auch Konfliktpotential reduziert werden können. Insgesamt, so zeigen Erfahrungen, verhalten sich eingebundene Akteure tendenziell konstruktiver, das heißt lösungsorientierter. Es gilt zu ermitteln, welche Beteiligungsform im konkreten Fall situativ geeignet ist. Dafür sind entsprechend das Ausmaß von Unsicherheit und Konfliktpotential zu bestimmen. Die ESTEEM toolbox¹¹ ist ein hilfreicher, praxisnaher Ansatz zur systematischen Einbindung von Anwohnern und weiteren Stakeholdern in den Planungsprozess von EE-Anlagen. Der ESTEEM-Prozess läuft in mehreren Schritten ab, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Grundlegende Analyse des Projektumfeldes (Kontextfaktoren, Akteure, Wegschritte)
2. Interview mit ausgesuchten Stakeholdern hinsichtlich ihrer Vorstellungen zum Projekt; Abgleich der Vorstellungen den Projektplänen
3. Darauf aufbauend: Identifikation der zentralen Konfliktpunkte und Kooperationschancen
4. Der Projektplaner entwickelt Lösungsansätze für die vorab identifizierten Konfliktpunkte bzw. Kooperationsansätze für die identifizierten Kooperationschancen
5. Die Lösungs- und Kooperationsansätze werden den Stakeholdern auf einem Workshop präsentiert und mit ihnen diskutiert. Evtl. werden während des Workshops neue Ansätze entwickelt.
6. Die von den Stakeholdern befürworteten bzw. akzeptierten Lösungs- und Kooperationsansätze werden vom Projektplaner in konkrete Handlungspläne übertragen.

Während die gesetzlich festgelegte Öffentlichkeitsbeteiligung vorwiegend in der Planungs- und Genehmigungsphase angewendet wird, ist die Einsatzmöglichkeit der informellen Beteiligung im Prinzip in allen Phasen und vor allem frühzeitiger möglich. Das Verfahren Mediation kommt dagegen häufig bei auftretenden Konflikten während der Bauphase zum Einsatz. *Abbildung 2* zeigt die Planungsphasen und Beteiligungsmodelle in der Übersicht.

11— <http://www.esteem-tool.eu>

Abbildung 2: Formelle und informelle Beteiligung im Planungsprozess



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an UPSY 2010, S. 19

Materielle Beteiligung: In vieler Hinsicht geht es bei einer ökonomischen Betrachtung der Energiewende auch um Verteilungskonflikte, insbesondere um die Frage, wie sich externe Kosten auf die Bevölkerung verteilen. Gerade bei externen Kosten besteht die Schwierigkeit, sie in Geldeinheiten auszudrücken. Die ökonomische Akzeptanzforschung sieht darin eine Erklärung für die Entstehung von Nichtakzeptanz. Dieser Forschungsstrang geht davon aus, dass Menschen keine Anlagen in der Nähe wollen, deren Bau negative Effekte auf Immobilienwerte, Erholungsmöglichkeiten oder Gesundheit mit sich bringt. Daher können materielle Formen der Beteiligung die Akzeptanz von EE-Projekten entscheidend fördern. Allerdings ist darauf zu achten, dass solche Angebote keine Bestechungsreflexe auslösen. Denn wie das Beispiel einer Bürgeranleihe an einer Stromtrasse in Schleswig Holstein¹² gezeigt hat, sind Bürger nicht bereit, ihr Ersparnis in ein Projekt zu investieren, in dem Fragen zum Planungsverlauf, zur gesundheitlichen Belastung, oder zum Naturschutz ungeklärt sind und bei dem in vieler Hinsicht keine ausreichende Bürgerbeteiligung stattgefunden hat. Finanzielle Beteiligungsmodelle können sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Sie unterscheiden sich beispielsweise hinsichtlich ihrer Rechtsform, der Höhe der Mindestbeteiligung, der Haftungsregelung, der Laufzeit etc. Sie setzen jedoch entsprechendes Fachwissen voraus (wirtschaftlich, rechtlich, administrativ und auch technisch). Bei unzureichendem Wissen bzw. falscher Kalkulation und Planung besteht die Gefahr, die EE-Projekte zu ruinieren und damit das Vertrauen der Anleger in EE als sichere

12— <http://www.akzeptanz-offshore-windenergie.de/downloads/106/Forschungsbericht.pdf>

Technologie und Geldanlagemöglichkeit nachhaltig zu schädigen. Orientierung bietet das Konzept des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung¹³ (IZT). Formen materieller Beteiligung können prinzipiell in jeder Phase des Projekts angeboten werden, faktisch müssen solche Beteiligungsmodelle aber schon frühzeitig, d.h. bei der finanziellen Planung des EE-Projektes bekannt sein und einkalkuliert werden. Dies ist notwendig um abzuklären, ob ausreichender finanzieller Spielraum vorhanden ist und ob sich weitere Fremdkapitalgeber (wie Banken) auf die Finanzierungsstruktur einlassen. Maßnahmen, die sich für die materielle Beteiligung eignen sind: finanzielle Beteiligung (Anteile, Aktien), Pacht, Sponsoring, Strombezug aus den Anlagen für Anwohner.

Örtliche Kenntnisse nutzen

Das nexus Institut (2012)¹⁴ kommt in einer Befragung von 111 Kommunen zum Ergebnis, dass drei Viertel der befragten Kommunen mehr Chancen als Risiken in Bürgerbeteiligung sehen, die Hälfte sieht darin sogar große oder sehr große Chancen. Daher geben sich immer mehr Bundesländer und Kommunen Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Für die Praxis sind diese Kommunen vielversprechende Ansprechpartner für Beteiligungsprozesse. Um als Unternehmen einen Beteiligungsprozess zu initiieren, ist es von Vorteil, wenn ein Projekt mit einer Kommune durchgeführt wird, die bereits über Erfahrungen mit Erneuerbare Energien und Bürgerbeteiligung verfügt. Darüber hinaus ist es für jeden Vorhabensträger empfehlenswert, vorhandene Leitlinien in den Kommunen zu studieren und auf spezifisch regionale Anforderungen zu reagieren. Die Städte Bonn und Heidelberg¹⁵ gelten hierbei als Vorzeigebespiele. In vielen Fällen gibt es neben den Leitlinien auch städtische oder kommunale Arbeitskreise für Bürgerbeteiligung. Auch hier ist es lohnenswert, diese Akteure bei der Planung zu konsultieren und einzubeziehen.

Die Einbindung von Anwohnern, Gemeindevertreter und weiteren Akteuren in ein Beteiligungsverfahren ist eine wertvolle Informationsquelle:

- Gemeinde - genehmigungsrelevante Informationen
- Gemeinderat - anstehende Beschlüsse
- Experten der Verbände - fachbezogene Informationen
- Anwohner - Informationen zur öffentlichen Wahrnehmung des Projekts.

In den Kommunalverwaltungen nehmen die Organisation und Zuständigkeiten für Bürgerbeteiligung unterschiedliche Formen an (Deutsches Institut für Urbanistik 2013¹⁶). Grundsätzlich lassen diese sich in zwei Bereiche gliedern, die unterschiedliche Folgen für die Bürgerbeteiligung bei der Planung von Windanlagen haben können:

Bau- und Planungsdezernat: In vielen Kommunen ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an Infrastrukturvorhaben im Bau- und Planungsdezernat angesiedelt, da dort in der Regel die größte Fach- und Prozessexpertise vorhanden ist. Zu beach-

13— <https://www.izt.de/projekte/laufende-projekte/projekt/akzeptanzfoerderungee/>

14— http://www.nexusinstitut.de/images/stories/content-pdf/12-10-30_Unternehmen_Buergerbeteiligung.pdf

15— <http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>

16— <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-zu-einer-kommunalen-beteiligungskultur.html>

ten ist jedoch, dass sich die Beteiligungsexpertise in vielen Fällen auf die gesetzlichen Vorgaben beschränkt und eher eine passive Beteiligung beschreibt, die auf öffentliche Bekanntmachungen und Einspruchsmöglichkeiten beschränkt. Die Verordnung der Bürgerbeteiligung im Bau- und Planungsdezernat bedeutet, dass Beteiligungsverfahren eher situativ und insbesondere mit einem Expertenfokus auf Stadt- und Kommunalplanung durchgeführt werden.

Stabsstelle oder Amt mit direkter Zuordnung zum Oberbürgermeister: In diesem Modell wird Bürgerbeteiligung in einer eigenen Abteilung gestaltet, die meistens ressortübergreifend agiert und berät. In vielen Fällen wird gleichzeitig ein Bürgerbüro unterhalten, das eine kontinuierliche Einbeziehung der Bürger in die Verwaltungstätigkeiten vorsieht. In diesem Organisationsmodell ist die partizipative und integrative Stadt- und Kommunalentwicklung in der Regel stärker ausgeprägt sowie qualifizierteres und ressortübergreifendes Wissen zu Bürgerbeteiligung vorhanden. Dies bedeutet, dass mit diesem Modell eine eher strategisch ausgerichtete Form mit gesamtstädtischen Fokus der Bürgerbeteiligung genutzt wird und die Einwohner mehr im Zentrum der Beachtung stehen.

Typische Fehlprozesse vermeiden

Beteiligung ist voraussetzungsreich: Wie zahlreiche Kommentare aus vergangenen Beteiligungsverfahren zeigen, fällt es den Bürgern schwer, trotz der Masse an Informationen die Auswirkungen sowie die konkreten Kosten und Nutzen von Windanlagen für ihre Kommune vor Ort zu verstehen. Im Dialog mit den Bürgern kann daher nicht ausschließlich auf die gesetzlichen Grundlagen, Gutachten und Faktenlage verwiesen werden, sondern die Notwendigkeit muss argumentativ begründet sein. Der Bürger will den Sinn und den Nutzen für sich oder die Gemeinschaft verstehen, und er erwartet, dass der Vorhabensträger darlegt, welche Überlegungen zur Entscheidungen der Standortauswahl und der Projektskizze geführt haben. Häufig werden viel zu abstrakte Modelle und Berechnungen vorgestellt, die wenig auf den örtlichen Kontext Bezug nehmen und dann scheitern.

Vielen Verfahren haftet zudem der Mangel an, dass der Verlauf und das Ziel der Beteiligung unklar ist. Beteiligungsmethoden, wie Workshops oder Informationsveranstaltungen werden häufig isoliert und Anlassbezogen durchgeführt. Für den Bürger ist dann nicht ersichtlich, wie er sich kontinuierlich in den Planungsverlauf einbringen kann und wie dieser Prozess in Bezug zur konkreten Projektplanung steht. Bürgerbeteiligung, die sich über mehrere Phasen erstrecken, werden tendenziell besser bewertet als Beteiligungen, die auf eine Phase beschränkt bleiben.

Ein weiterer häufig auftretender Fehler ist die mangelnde Nachvollziehbarkeit der bürgerschaftlichen Mitwirkung auf das Endresultat. In vielen Fällen besteht zwar die Absicht, dass Vorschläge, Anregungen oder Befürchtungen der Bürger in die Überlegungen der Projektplanung mit aufgenommen werden. Trotzdem bleibt in der Regel für die Mehrzahl der Teilnehmer unklar, ob und welchem Maße sein Beitrag zu einer substantiellen Änderung in der Planung geführt hat. Das liegt vor al-

lem daran, dass in vielen Infrastrukturprojekten die Bürger zwar beteiligt werden, dies aber in der Regel durch eine eindimensionale Herangehensweise geschieht. Der Vorhabensträger verfolgt dabei das Ziel, Akzeptanz für eine bereits in Planung bestehendes Projekt zu generieren, bzw. örtliche Vorbehalte auszuräumen. Viel zu wenig wird jedoch der Versuch unternommen, der ablehnenden Haltung auf den Grund zu gehen und verdeckte Bedürfnisse zu klären. Oftmals liegen Vorbehalte gar nicht an der Projektskizze selbst, sondern in der Vorgehensweise der Projektträger, bzw. im mangelnden Vertrauen ihnen gegenüber. Dazu kommt, dass viele Bürger das Bedürfnis haben, über das „ob ein geplantes Projekt gebaut werden soll“, zu sprechen, während die Betreiber vor allem Rückmeldungen suchen „wie das geplante Projekt gebaut werden kann“. Das Resultat ist vor allem eine große Kommunikationslücke, mit Potential für Missverständnisse und falschen Erwartungen an die Beteiligung. Viele Bürger haben daher oftmals das Gefühl, dass es nur eine Scheinbeteiligung sei, in derer letztlich nur wenig Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden ist.

Wie wichtig das Vorhandensein von Entscheidungs- bzw. Gestaltungsspielraum ist, vermittelt die Erfahrung von Gisela Erler, Staatsrätin in Baden-Württemberg. Bei dem Filder-Dialog, einem großen Verfahren, das nach Stuttgart 21 lief, gelang durch die Einbeziehung von Zufallsbürgern ein intelligenter Gesprächsverlauf mit guten Vorschlägen. Leider ließ sich davon am Ende nichts umsetzen und entbehrte so letztlich des Sinnes. Das Verfahren war politisch missglückt. „Daraus habe ich gelernt, sagte Erler. „Ich werde keine Dialoge ohne gesicherte Handlungsspielräume mehr durchführen.“ Es muss also aus Sicht der Organisatoren für die Bürger klar kommuniziert werden, welche Gestaltungsspielräume bei der Beteiligung bestehen.

Reichweite und Grenzen von Beteiligung

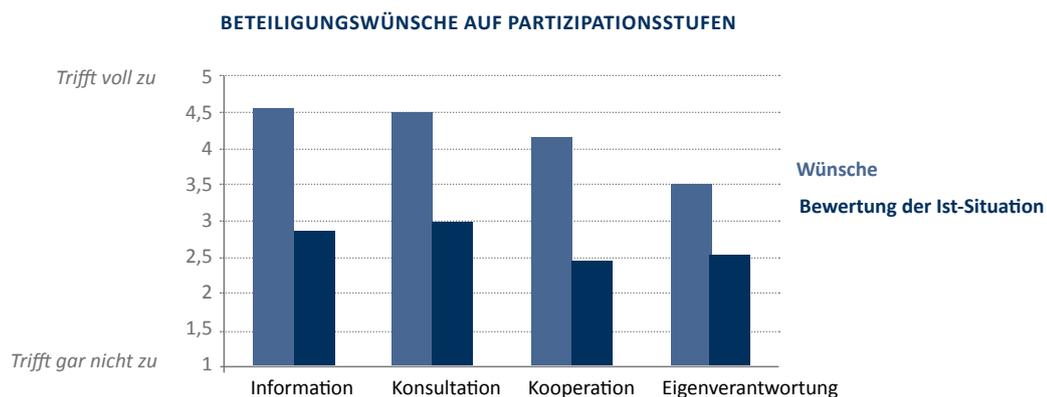
Seit Mitte der 1990er Jahre besteht in den meisten Bundesländern generell die Möglichkeit, Beteiligungsnachfrage durch Bürgerbegehren zu artikulieren. Dies drückt sich tatsächlich in der starken Zunahme der Bürgerbegehren seit dieser Zeit aus. Außerdem ist ein entsprechend starker Anstieg von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit spezifischen Energiefragen zu erkennen. Eine Untersuchung¹⁷ der 100 Prozent erneuerbar stiftung gemeinsam mit der Bergischen Universität Wuppertal hat gezeigt, dass ein Engagement gegen eine Form erneuerbarer Energien insbesondere von der verwendeten Technik abhängt und mit der Entfernung zum Wohnsitz abnimmt. Die Ergebnisse zeigten jedoch auch, dass keine generelle fundamentale Abwehrhaltung vor Ort zu erkennen ist, auch nicht, wenn EE-Anlagen in höherer Konzentration errichtet werden. Insbesondere bei einer ausgeprägten Wahrnehmung von Betroffenheit der lokalen Bevölkerung durch die EE-Anlage verbunden mit einer starken Ortsidentität ist der Wunsch oft vorhanden, Veränderungen im unmittelbaren Umfeld mitzugestalten. Betroffenheit ist ein starker Anreiz für viele Bürger, sich mit technischen, planerischen, juristischen und ökonomischen Fragen auseinanderzusetzen. Dass Anwohner die Beteiligung häufig als unzureichend empfinden, belegen exemplarisch die Untersuchungsergebnisse¹⁸

17— http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2013/07/Buergerbeteiligung-und-Erneuerbare-Energien_100pes.pdf

18— http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_format.pdf

der Forschungsgruppe Umweltpsychologie der Universität des Saarlandes (UPSY 2010). Dabei konnte stichprobenübergreifend festgestellt werden, dass die angebotenen Beteiligungsangebote hinter den Beteiligungswünschen der Anwohner zurückbleiben (*siehe Abbildung 3*). Insbesondere die frühzeitige Information über geplante EE-Projekte sowie die Möglichkeit, Fragen zu möglichen Risiken einbringen zu können, stellen ein wesentliches Kontroll- und Sicherheitsbedürfnis dar, so die Forschungsergebnisse.

Abbildung 3: Gegenüberstellung Beteiligungswünsche und Beteiligungsangebot



Quelle: UPSY (2010)

Bei Planern und Betreibern von EE-Anlagen herrscht zudem eine gewisse Skepsis gegenüber Bürgerbeteiligung. Konkurrenz um Flächensicherung hindert Unternehmen daran früh Informationen preiszugeben, die Abgabe der Planungshoheit und mögliche Proteste lassen die Mitwirkung unattraktiv erscheinen. Ein weiterer wesentlicher Hinderungsgrund für die Anwendung partizipativer Methoden ist der Mangel an Zeit, Budget und Ressourcen. Die kommenden Ausschreibungsverfahren durch die EEG-Reform werden diese Problematik weiter verstärken.

Eine weitere Schwierigkeit, die sich bei der Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben kann, wird in der Theorie auch als Mehrebenenproblematik bezeichnet. Je lokaler ein Projekt verankert ist und je lokaler die Entscheidung darüber getroffen werden kann, desto höher ist das Potential, einen Bezug der Bevölkerung zum Projekt herzustellen und sie darin abzubilden. Je weiter entfernt jedoch der Ursprung des Projekts zu seiner unmittelbaren Auswirkung liegt, desto schwieriger wird es, den Bezug zur lokalen Bevölkerung herzustellen und diese in das Gesamtprojekt ein-

zubeziehen. Damit steigt die Gefahr von Desinteresse oder Ablehnung. Das Problem wird insbesondere beim Netzausbau ersichtlich. Bereits gesetzlich festgelegte Ausbaukorridore lassen eine Diskussion über das „ob“ vor Ort kaum zu. Auch die Raum- und Regionalplanung sind in der heutigen Form wenig beteiligungssoffene Verfahren.

Erfolgsbeispiele von Bürgerbeteiligung

LANDKREIS EBERSBERG

Im Frühjahr 2012 haben sich die 21 Gemeinden des Landkreises darauf verständigt, durch einen gemeinsamen sachlichen Teilflächennutzungsplan Konzentrationsflächen für die Windkraftnutzung auszuweisen. Der Projektvorschlag für dieses Vorhaben rief jedoch heftigen Widerstand in einigen Gemeinden hervor, so dass eine Bürgerinitiative gegründet wurde. Auf mehreren Bürgerversammlungen und einer Informationsveranstaltung gelang schließlich ein Kompromiss mit dem Kreistag und den Gemeinden, obwohl dies einen Anstieg an Kosten und eine Reduktion an Anlagen für den Projektentwickler bedeutete. Weitere Informationen unter: www.energiewende-ebersberg.de oder www.carmen-ev.de

GEMEINDE ENGELSBRAND

In Engelsbrand hatten die Bürger die Möglichkeit über die Frage der Windkraftnutzung zu entscheiden. Der Bürgerentscheid am 14.10.2012 hat eine Zustimmung zur Frage der Windkraftnutzung in Engelsbrand erbracht. Daraus folgte der Auftrag zu untersuchen, ob Windkraftanlagen ökonomisch und ökologisch vor Ort errichtet werden können. Da weitere Kritiken an der Umsetzbarkeit herrschte, wurde von der Gemeinde ein Runder Tisch zu Windkraft eingerichtet. Mit der vierten und letzten Sitzung am 21.05.2014 ging der Runde Tisch zu Ende. Im Nachgang dieser Sitzung haben die Befürworter und Kritiker jeweils ihre eigene Empfehlung für den Gemeinderat zusammengetragen. Mehr Informationen unter: <http://www.engelsbrand.de/index.cfm?fuseaction=leben&rubrik=windkraft>

STADT SCHONDORF

Aufgrund bestehender Vorbehalte in der Kommune wurde in einer Planungswerkstatt mögliche Standortvorschläge zur Errichtung von Windenergieanlagen in der Region vorgestellt. In moderierten Arbeitsgruppen wurden alle Anregungen, Chancen und Risiken ergebnisoffen und fair diskutiert. Auch fanden eine Exkursion zu einer Windkraftanlage in der Nähe sowie ein Expertenhearing statt. Die Planungswerkstatt setzte sich aus Mitgliedern der Gemeinderäte, Vertretern der Ortschaften sowie verschiedener Vereine und Bürgerinitiativen zusammen. Hinzu kamen 50 Bürger aus der Mitte der Gesellschaft. Ziel war es, dem Gemeinderat abschließend eine Empfehlung zur weiteren Planung der Windenergienutzung auszusprechen, die auf größtmöglichem Konsens beruht. Am 24. Oktober 2012 fand die abschließende Projektwerkstatt und im Januar 2014 begannen die ersten Windmessungen. Mehr Informationen unter: <http://www.schorndorf.de/de/Leben-in-Schorndorf/Bürgerbeteiligung/Windkraftanlagen>
