FACHAGENTUR
WINDENERGIE AN LAND

HINTERGRUNDPAPIER

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie

Von der Theorie in die Praxis

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie

Von der Theorie in die Praxis

Frank Sondershaus

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Projektträger Jülich
Forschungszentrum Jülich

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

Ziel und Inhalt 4

Einführung 5
- Akzeptanz und Beteiligung im Kontext der Windenergie an Land 5
- Handlungsfeld Beteiligung und Teilhabe 7
  - Exkurs: Kernelemente guter Beteiligung 8

Von der Theorie in die Praxis 10
- Potentiale und Hemmnisse 10
  - Weshalb eigentlich frühe, informelle Beteiligung? – Potentiale 10
  - Warum ist Beteiligung eigentlich kein Selbstläufer? – Umsetzungshemmnisse 12
- Wer kann Was tun? – Rollen bei der Initiierung informeller Beteiligungsverfahren 13
  - Regionalplanung 14
  - Kommunen 14
  - Projektierer 16
  - Energieagenturen 17
- Auf dem Papier ist vieles vorhanden 19
  - Ausgewählte Beteiligungsleitfäden 19
- Wie werden Beteiligungshemmnisse überwunden? – Angebote der Länder 25
  - Das Siegel faire Windenergie in Thüringen 25
  - Das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern 26
  - Weitere Angebote zur Unterstützung von Dialogangeboten in Kommunen in den Ländern 27
- Zusammenfassende Thesen 30

Quellen und Literatur 31

Impressum 33

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

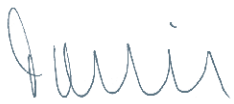
der Ausbau der Windenergie an Land hat sich in den vergangenen Jahren aus Gründen des Klimaschutzes kontinuierlich beschleunigt. Trotz der grundsätzlich hohen Unterstützung für diese Entwicklung in der Bevölkerung sind mit Windenergieprojekten vielerorts erhebliche, zum Teil sehr heftige Widerstände verbunden. Dabei vermischen sich bei den Protesten unterschiedliche Perspektiven, Interessen und Argumentationslinien. Wortführer von Bürgerinitiativen argumentieren vielfach mit Grundsatzkritik an der Energiewende und insbesondere der Windenergie, die auch von Teilen der Politik unreflektiert übernommen wird. Gleichzeitig rufen die zunehmend höheren und damit stärker landschaftsprägenden Anlagen bei den Menschen vor Ort sehr individuelle Vorstellungen, Fragen und Sorgen hervor. Vor diesem Hintergrund ist es von großer Bedeutung, die Bedürfnisse der Bürger vor Ort ernst zu nehmen und sie mit Informationen, Dialog- und Beteiligungsangeboten aufzugreifen. Allerdings attestiert u. a. das Forschungsprojekt Dezent-Zivil diesbezüglich formellen Verfahren und Kommunikationsprozessen von Behörden und Projektierern weitreichende Defizite.

Damit Projekte möglichst konfliktarm umgesetzt werden und radikalen Windenergiegegnern die Argumentationsgrundlage entzogen wird, ist es zunächst wichtig, die Gründe und Chancen der Energiewende zu vermitteln und offen darüber zu sprechen, welche Alternativen es sonst gibt. Dabei sind auch diejenigen Bedürfnisse und Interessen wahrzunehmen und aufzugreifen, die im formellen Verfahren nicht berücksichtigt werden können. Dazu sollte die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig glaubwürdig, transparent und verständlich über Fachfragen, Verfahrensaspekte, Handlungsspielräume und die Auswirkungen vor Ort informiert werden. Zudem sollten die ansässigen Menschen ihre Fragen und Bedenken äußern und sich im Rahmen des Möglichen in die Projektplanung, -genehmigung und -umsetzung einbringen können. Das schafft Vertrauen – und eben hier setzt informelle Beteiligung an. Defizite des formellen Verfahrens können mit informellen Prozessen zumindest teilweise kompensiert und damit die Legitimität des Verfahrens aus Sicht der betroffenen Öffentlichkeit gestärkt werden. Zudem können Windenergieprojekte an den jeweiligen lokalen Kontext angepasst, potentielle Probleme identifiziert, Konflikte frühzeitig verhandelt und Möglichkeiten für gemeinwohlorientierte Teilhabe gefunden werden.

Die vorliegende Broschüre soll dazu beitragen, interessierte Akteure über Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie zu informieren und frühe Beteiligungsprozesse selbstverständlich(er) zu machen. Die Inhalte basieren neben Literaturanalysen wesentlich auf Workshops, die die FA Wind in den vergangenen Jahren für unterschiedliche Zielgruppen veranstaltet hat. Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern möchten wir uns an dieser Stelle nochmals ausdrücklich für ihr Engagement bedanken.

Ich wünsche Ihnen eine gewinnbringende Lektüre.

Ihr



Axel Tscherniak, Geschäftsführer

Axel Tscherniak

Ziel und Inhalt

Die Beteiligung lokaler und regionaler Akteure[1] an Planungsprozessen ist ein wichtiges Element zur Stärkung der Akzeptanz von Windenergievorhaben vor Ort. In diesem Zusammenhang wird die Demokratisierung der Energiewende als ein Megatrend identifiziert (Agora Energiewende 2017). Um eine möglichst reibungslose und damit zügige Umsetzung von Projekten zu erreichen, werden zunehmend Formen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert.

Für eine frühzeitige, informelle Planungsbeteiligung, deren Verzahnung mit formellen Beteiligungsformen und die konkrete Projektumsetzung existieren bereits zahlreiche anwendungsorientierte Publikationen wie Handbücher, Richtlinien, Leitfäden und Empfehlungen für verschiedene Akteursgruppen (vgl. RWE Stiftung 2015) – auch im Kontext der Windenergie (z. B. Impuls 2013, Energieagentur NRW 2014, FA Wind 2017a). Der Umsetzung von Verfahren informeller Beteiligung stehen allerdings Hürden entgegen, die bislang nur teilweise benannt und nicht systematisch aufgearbeitet sind. Vorschläge zu ihrer Überwindung sind diffus oder fehlen gänzlich (Walk et al. 2015: 55f.).

Vor diesem Hintergrund wird das Thema informelle Beteiligung im Kontext der Windenergie auf den folgenden Seiten grundlegend und kompakt aufbereitet. Grundlage sind neben Literaturanalyen insbesondere die Ergebnisse mehrerer Workshops zum Thema Beteiligung, die die Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind) in den vergangenen Jahren veranstaltet hat.

Eingangs wird das Handlungsfeld Beteiligung und Teilhabe skizziert und die grundsätzlichen Ziele von Öffentlichkeitsbeteiligung reflektiert. Anschließend werden Grundsätze und Potentiale guter Beteiligung dargestellt. Ein Überblick über Beteiligungshemmnisse zeigt, weshalb frühzeitige – und damit informelle – Beteiligung bei der Windenergie noch keine Selbstverständlichkeit ist. Anschließend werden die Rollen von Regionalplanung, Kommunen, Projektierern und Energieagenturen umrissen und jeweils Handlungsfelder formuliert. Ausgewählte Beteiligungsleitfäden zeigen, dass geeignetes Orientierungswissen für unterschiedliche Zielgruppen bereits vorliegt. Anhand unterschiedlicher Projekte aus den Ländern wird dargestellt, wie aktiv mit Beteiligungshemmnissen umgegangen wird. Abschließend liefern zusammenfassende Thesen Anknüpfungspunkte für die weitere Diskussion.

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

Einführung

Akzeptanz und Beteiligung im Kontext der Windenergie an Land

Große Transformationsprozesse wie die Energiewende sind grundsätzlich konfliktbehaftet – auch dann, wenn die Ziele von einer breiten Mehrheit unterstützt werden (Reusswig 2016: 4). Diese Aussage trifft in besonderer Weise auf den Ausbau der Windenergie an Land zu und wird seit vielen Jahren diskutiert (Wüstenhagen et al. 2007). Zwar unterstützt in den repräsentativen Umfragen der FA Wind (2015, 2016, 2017) eine sehr große Mehrheit von über 80 Prozent die Nutzung und den Ausbau der Windenergie im Rahmen der Energiewende und auch die Akzeptanz des Windenergieausbaus im eigenen Wohnumfeld ist bei einer ähnlich großen Mehrheit vorhanden. Gleichzeitig rufen Windenergieprojekte vor Ort jedoch vielerorts vehemente Widerstände hervor, die zu heftigen Konflikten in den betroffenen Gemeinden führen können. Auch in einigen repräsentativen Umfragen war die grundsätzlich hohe Akzeptanz von Windenergieanlagen in der Nachbarschaft zuletzt zunehmenden Schwankungen unterworfen (AEE 2014–2017) und regional z. T. signifikant gesunken, beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern (Mecklenburg-Vorpommern/TNS Emnid 2015).[2]

Die Umfragen der FA Wind (2015, 2017) verdeutlichen zudem eine konstant breite Unterstützung für eine stärkere und frühzeitigere Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext von Windenergieprojekten. Mit 59 Prozent ist eine Mehrheit der Befragten zudem bereit, sich bei persönlicher Betroffenheit selbst in den Planungsprozess einzubringen. Auch die Entwicklung von Vorgaben für eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung findet breite Zustimmung (FA Wind 2016) (Abbildung 1).

Dieses wachsende Bedürfnis nach mehr Beteiligung ist Teil eines gesellschaftlichen Wandels, der weit über Windenergieprojekte hinausweist und beispielsweise beim Bau von Strom- oder Bahntrassen bereits zu einer veränderten Beteiligungskultur geführt hat. Elemente dieses gesellschaftlichen Wandels sind u. a. schnellere Kommunikation durch soziale Medien, wachsende

Meinungen zu Planungsbeteiligung

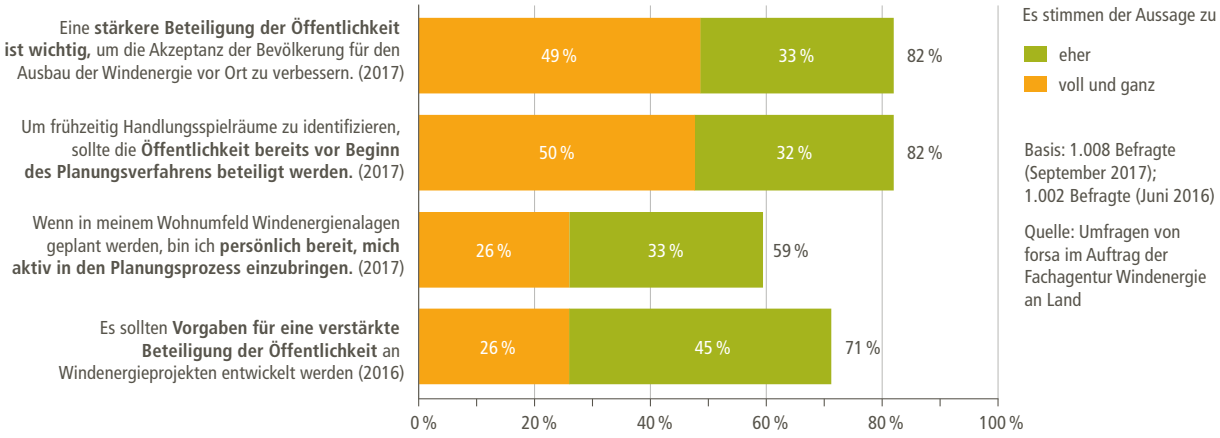


Abbildung 1: Meinungen zu Planungsbeteiligung (eigene Darstellung)

[2] Die Akzeptanz von Windenergie in der Nachbarschaft schwankte zuletzt in repräsentativen Umfragen der Agentur für erneuerbare Energien: 61 % (2014), 59 % (2015), 52 % (2016), 57 % (2017). In Mecklenburg-Vorpommern sank die Unterstützung von Windenergieanlangen im Wohnumfeld (3 km) von 55 % (2013) auf 46 % (2015).

Individualisierung und ein Vertrauensverlust in Institutionen (VDI 2015). Die Folgen dieses Wandels kommen nun auch bei der Realisierung von Windenergieanlagen stark zum Tragen, und hier insbesondere in ländlichen Räumen. In der Projektierungs- und Verwaltungspraxis findet das Bedürfnis nach mehr Information, Transparenz, Dialog und Beteiligung jedoch vielerorts keine oder nicht ausreichend Resonanz.

Unter diesen Umständen stellen Bürgerinitiativen bei Windenergieplanungen oftmals einen ersten Anlaufpunkt für verunsicherte und frustrierte Bürger dar. Während Gemeinden nach Informationen suchen und Projektierer Vorverträge mit Flächeneigentümern abschließen, beginnen Bürgerinitiativen mit frühzeitiger Information der Öffentlichkeit und Meinungsbildung. Dabei werden vielfach Unsicherheit und Sorgen mit unvollständigen Informationen und monokausalen Argumenten geschürt. Gleichzeitig können die potentiell Betroffenen ihre Fragen und Anliegen – z. B. zum Thema Landschaftswandel, regionale Wertschöpfung und dem als intransparent und ungerecht empfundenen Planungsprozess – nicht wirksam in die Entscheidungsprozesse in den Planungs- und Genehmigungsverfahren einbringen (Roßnagel et al. 2014, 2016). Dementsprechend argumentieren Bürgerinitiativen häufig mit Naturschutzbelangen, tragen die Diskussion auf die übergeordneten politischen Ebenen und sprechen dem förmlichen Verfahren die Legitimation ab. Mit dem Ziel politischen Druck aufzubauen, wird versucht, möglichst viele Unterstützer zu mobilisieren und sich als Vertreter des Gemeinwohls zu präsentieren, welches gegen die bürokratischen Verfahren verteidigt werden muss. Derart emotional und normativ aufgeladene Konflikte eskalieren schnell, strahlen weit über den jeweiligen Gegenstand hinaus und werden häufig als mangelnde Akzeptanz gegenüber der Energiewende wahrgenommen (ebd. 2014). Letzteres nutzt wiederum ein kleiner, überregional gut vernetzter Kern von Windenergiegegnern, um mit lokalen Initiativen vor Ort Parteipolitik zur Energiewende in Bund und Ländern zu machen und das Wählerverhalten zu beeinflussen.

Im Kontext der Akzeptanzdebatte muss beachtet werden, dass sich die Motivation der Initiatoren von Beteiligungsverfahren und die Ziele derjenigen Akteure, die sich an Beteiligungsverfahren beteiligen, voneinander unterscheiden. Vertreter der Politik und der Windenergiewirtschaft fordern Initiativen für mehr Öffentlichkeitsbeteiligung und finanzielle Teilhabe meist als Maßnahmen zur Stärkung der Akzeptanz. Diese Perspektive beleuchtet den Zweck von Beteiligung jedoch nur einseitig aus Sicht der Planungs- und Vorhabenträger. Bürger und Vertreter der Öffentlichkeit engagieren sich in Beteiligungsprozessen jedoch nicht, um von einem Projekt überzeugt zu werden und dieses besser zu akzeptieren. Sie wollen informiert und gehört werden, um sich eine eigene Meinung zu bilden und das Projekt möglichst in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Die grundsätzlichen Beteiligungsziele von Bürgern und Vertretern der Öffentlichkeit sind also Transparenz, Verfahrensgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit. Die vielfach proklamierte Akzeptanzsteigerung ist damit zwar ein legitimes politisches Ziel verstärkter Beteiligungsbestrebungen, gleichzeitig jedoch kein angemessener Zweck projektbezogener Beteiligungsverfahren. Werden die Interessen der Öffentlichkeit vernachlässigt und Beteiligung nur um ihrer selbst willen durchgeführt (als Alibi- oder Scheinbeteiligung), kann dies zu Vertrauensverlust und langfristigen Konflikten führen, die weit über ein Projekt hinaus wirken. Gleichzeitig sind frühzeitige Beteiligung und insbesondere transparente frühzeitige Information für eine gesellschaftsverträgliche Energiewende und ein vertrauensvolles Miteinander elementar. Dabei entscheiden nicht die jeweils gewählten Formate über den Erfolg eines Verfahrens, sondern „was drin ist". Konsequente, belastbare Planungen und kompetente, nachvollziehbare Interessenabwägungen sind dabei unabdingbar (Fahrenkrug et al. 2016: 23).

Handlungsfeld Beteiligung und Teilhabe

Die Akzeptanz von Windenergievorhaben vor Ort ist eng verknüpft mit Transparenz, Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit. Beteiligungsstrategien können helfen, diese Gerechtigkeitsaspekte in der Planung und Umsetzung von Projekten angemessen zu berücksichtigen und darüber die Akzeptanz vor Ort zu stärken (Abbildung 2). Dabei können zwei Bereiche von Beteiligung unterschieden werden, die begrifflich klar voneinander zu trennen sind:

- die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess – Öffentlichkeitsbeteiligung – sowie
- die finanzielle Beteiligung von Bürgern, Kommunen und regionalen Unternehmen an der generierten Wertschöpfung – die finanzielle Teilhabe vor Ort.

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung[3] wiederum können formelle und informelle Beteiligungselemente unterschieden werden. Während die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist, handelt es sich bei der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung um freiwillige Maßnahmen der Vorhaben- und Planungsträger. Mit entsprechenden Maßnahmen kann die lokale Bevölkerung z. B. frühzeitig – im Vorfeld formeller Verfahren – mit proaktiven Informations- und Beteiligungsverfahren in die Planungen einbezogen werden.

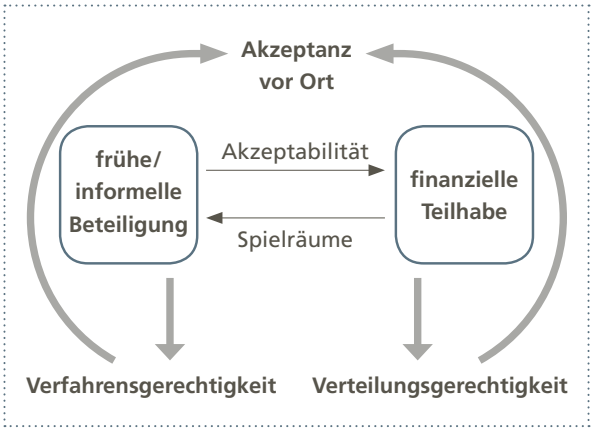


Abbildung 2: Verhältnis von Beteiligung, Teilhabe, Gerechtigkeit und Akzeptanz (eigene Darstellung)

Dabei geht Beteiligung über bloße Information hinaus und zielt darauf ab, Perspektiven und Argumente im Dialog auf Augenhöhe auszutauschen und ein Projekt letztlich mitzugestalten (FA Wind 2017) (Abbildung 3).

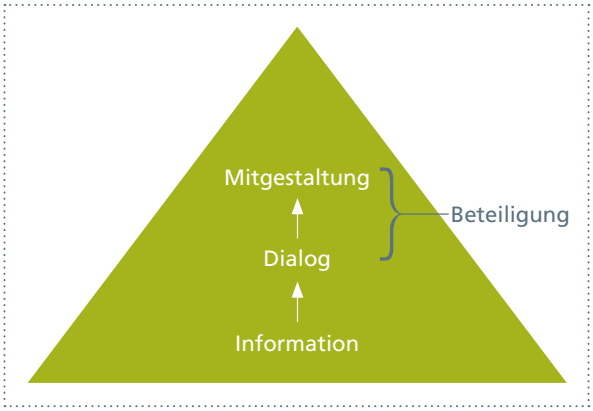


Abbildung 3: Beteiligungspyramide (eigene Darstellung)

Neben der Vermittlung von Informationen können dazu in Dialogformaten zunächst Gestaltungsspielräume identifiziert und angemessene Beteiligungsformen gefunden werden. Von einem solchen Vorgehen können alle Seiten profitieren: Für die Menschen vor Ort kann die Verfahrensgerechtigkeit gestärkt und Möglichkeiten zu mehr Verteilungsgerechtigkeit eröffnet werden. Vorhaben- und Planungsträger können Kritik konstruktiv nutzen, vom Wissen lokaler Akteure profitieren, Planungsrisiken frühzeitig erkennen und damit gegebenenfalls Verfahrenskosten senken. Zudem kann durch eine sachorientierte Auseinandersetzung die Akzeptanz eines Projektes, und damit auch des Ausbaus der Windenergie insgesamt, gestärkt werden.

[3] In der Diskussion um Beteiligungsverfahren wird begrifflich zudem kaum zwischen Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Während Bürgerbeteiligung einerseits die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an konkreten Planungs- und Zulassungsverfahren und andererseits die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden umfasst, ist Öffentlichkeitsbeteiligung nur auf konkrete Verfahren bezogen. Versteht man Öffentlichkeitsbeteiligung in einem weiten Sinne, so ist sie nicht auf die in individuellen Rechtspositionen betroffene Öffentlichkeit beschränkt, sondern steht jedermann zu, also sowohl Bürgerinnen und Bürgern, als auch juristischen Personen und deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen (so Art. 1 Abs. 2 UVP-RL) (Stender-Vorwachs 2012).

Durch finanzielle Teilhabe von Bürgern und Kommunen an der durch Windenergieanlagen vor Ort generierten Wertschöpfung kann die Verteilungsgerechtigkeit befördert werden. Dabei gibt es unterschiedliche Formen „aktiver" und „passiver" finanzieller Teilhabe an Windenergieprojekten (Bertelsmann Stiftung 2014, EnergieAgentur.NRW 2014a).

Erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung und finanzielle Teilhabe sind häufig miteinander gekoppelt. In Dialogverfahren können an die Gegebenheiten und Bedürfnisse vor Ort angepasste Teilhabemodelle entwickelt und damit Akzeptabilität von Windenergieprojekten verbessert werden. Eine frühzeitige öffentliche Auseinandersetzung mit zukünftigen Windenergieprojekten kann in ein Bürgerenergieprojekt münden. Gemeinsam vor Ort entwickelte Bürgerwindenergieprojekte erweitern ihrerseits den Einfluss lokaler Akteure auf die Projektgestaltung und Umsetzung.

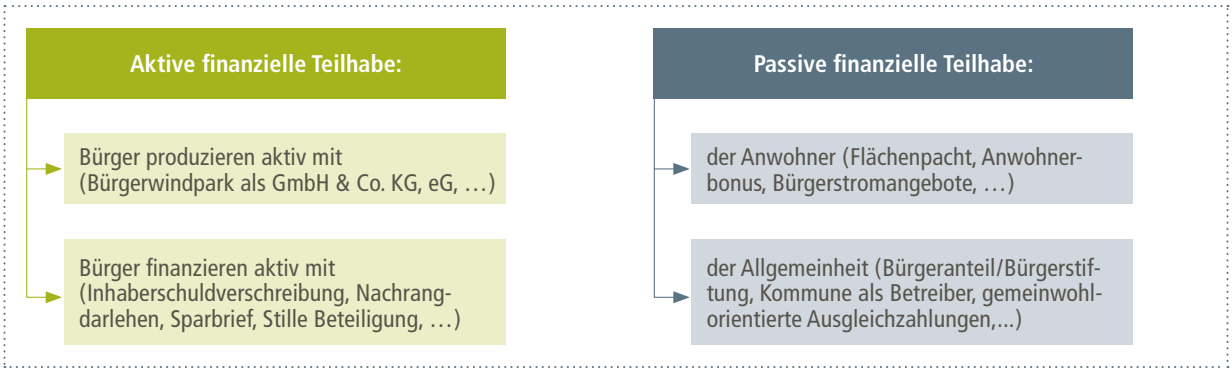


Abbildung 4: Aktive und passive Teilhabe (nach EnergieAgentur.NRW 2014a)

Exkurs: Kernelemente guter Beteiligung[4]

Frühzeitigkeit

Damit Beteiligung rechtzeitig ansetzen und wirksam sein kann, muss die Öffentlichkeit über Prozesse und Inhalte informiert sein. Daher muss bereits im Vorfeld der Planungs- und Genehmigungsverfahren frühzeitig informiert werden. Damit können auch vorhandene Spielräume und Grenzen des Beteiligungsverfahrens verdeutlicht, Interessen offengelegt und überzogene Erwartungen vorgebeugt werden (Erwartungsmanagement).

Transparenz und Glaubwürdigkeit

Relevante Informationen[5] müssen nachvollziehbar offengelegt, verbreitet, erläutert und laufend dokumentiert werden. Die Faktenlage sollte gemeinsam geklärt und so ein gemeinsames Projektverständnis entwickelt werden.

[4] Grundlage sind die in den Beteiligungsleitfäden von Impuls (2013), der EnergieAgentur.NRW (2014) und den Richtlinien VDI 7000 (2015) und VDI 7001 (2014) aufgeführten Beteiligungsgrundsätze.

[5] Insbesondere Informationen zu Akteuren, Kontexten und Verfahren, zu finanziellen und technischen Hintergründen sowie zu erwartenden Auswirkungen der Windräder und der Verwendung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses.

Verständlichkeit
Die Fachsprache von Ingenieuren, Juristen und Planern muss übersetzt und im Dialog allgemeinverständlich kommuniziert werden. Das Projekt muss für Laien aufbereitet und entsprechendes Wissen vor Ort verbreitet und vermittelt werden.

Gestaltungsmöglichkeit
Gestaltungsspielräume müssen vorhanden sein – nur so können die Beteiligten überhaupt etwas bewirken. Gesetzliche Regelungen, Restriktionen finanzieller oder planerischer Art, die Beteiligungsspielräume beeinflussen und beschränken, müssen von Anfang an offengelegt werden. Ohne Gestaltungsspielraum ist Beteiligung hinfällig.

Kontextualität
Beteiligungsverfahren müssen den Bedingungen vor Ort entsprechend gestaltet werden. Der jeweilige gesellschaftliche Kontext muss in spezifischen Akteurs-, Konflikt- und Themenfeldanalysen systematisch in Erfahrung gebracht werden. Diese partizipativen Analysen können gleichzeitig der Auftakt für den Dialog mit Stakeholdern und der Öffentlichkeit vor Ort sein.

Offenheit
Dialogverfahren sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen und Personen integrieren können und offen sein für alle, die sich einbringen wollen. Diese müssen entsprechend angesprochen und einbezogen werden.

Flexibilität
Beteiligungsverfahren lassen sich nicht in Schablonen pressen. Es braucht eine grundlegende Bereitschaft, Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, die eigenen Strategien kritisch zu reflektieren und das geplante Vorgehen an sich wandelnde Erfordernisse anzupassen.

Professionalität und Allparteilichkeit
Beteiligungsverfahren sind moderierte Dialoge. Sie erfordern professionelles Handwerkszeug, allparteiliche Moderation sowie ein transparentes Prozessdesign. Da die Prozessbeteiligten jeweils eine eigene Agenda haben, kann die allparteiliche Moderation grundsätzlich nur von externen Dritten geleistet werden.

Respekt und Wertschätzung
Die Teilnehmer eines Dialogverfahrens sollten sich respektvoll auf Augenhöhe begegnen – ungeachtet formaler Funktionen und Rollen. So werden kollaborative Beziehungen zwischen den Akteuren ermöglicht, die für gemeinsames Gestalten unbedingt erforderlich sind.

Kontinuität, Verbindlichkeit und Verantwortung
Die beteiligenden und beteiligten Personen sollten kontinuierlich am Verfahren teilnehmen. Die Mitwirkenden aus Verwaltung und Wirtschaft sollten die erarbeiteten Ergebnisse berücksichtigen, mittragen und umsetzen. Um dem Vertrauen der Beteiligten Rechnung tragen zu können, müssen Planungs- und Vorhabenträger über entsprechende Entscheidungsbefugnisse verfügen.

Krisen als Chancen
Konflikte können ein Planungsverfahren empfindlich belasten oder sogar blockieren. Konstruktiv genutzt, sind sie jedoch ein Motor für die Vorhabenentwicklung. Weil sie nach Lösungen verlangen, können Krisen die Kommunikation aktivieren, die beteiligten Gruppen festigen und dadurch die Konsensfindung fördern.

Von der Theorie in die Praxis

Potentiale und Hemmnisse

Informelle Beteiligung ist kein Muss und bindet Ressourcen. Daher ist die Frage nach Nutzen und Mehrwert informeller Beteiligungsarbeit für Planungs- und Vorhabenträger gerechtfertigt. In den Beteiligungsleitfäden (Impuls (2013), Energieagentur NRW (2014) VDI (2014; 2015) und im Rahmen von Workshops der FA Wind[6] wurden folgende Potentiale und Effekte sowie Grenzen frühzeitiger informeller Beteiligung herausgearbeitet:

Weshalb eigentlich frühe, informelle Beteiligung? – Potentiale

Aktivierung der Öffentlichkeit

- **Proaktive, frühzeitige Initiative:** Insbesondere staatliche Akteure können den Windenergieausbau frühzeitig auf die öffentliche Agenda setzen und Beteiligungsverfahren einleiten – beispielsweise im Rahmen der Erstellung von (Wind-)Energie- oder Klimaschutzkonzepten.

- **Schweigende Mehrheit aktivieren:** Neutrale oder indifferente Bürger können in Dialogverfahren ausgewogen informiert und in den Beteiligungsprozess einbezogen werden. Gegenwärtig wird dieses Feld oftmals dogmatischen, gegen Windenergie agierenden Bürgerinitiativen überlassen.

Information der Öffentlichkeit und Versachlichung der Diskussionen

- **Fachlich fundierte, glaubwürdige Information der betroffenen Öffentlichkeit** zu Verfahren (Planung, Genehmigung), Umsetzung und Auswirkungen (Vor- und Nachteile) eines Projekts: In Dialogformaten können Informationen verständlich und auf Augenhöhe vermittelt werden.

- **Erwartungen erden, Rollen klären:** Die Erwartungen der Akteure an ihren Einfluss im Beteiligungsverfahren auf Projektplanung, Genehmigung und Umsetzung und tatsächliche Gestaltungsspielräume können ausgelotet werden. Möglicher Frustration kann vorgebeugt werden, wenn Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Akteure geklärt werden.

Bedingungen vor Ort berücksichtigen

- **Soziale Bedürfnisse aufgreifen:** Bürger und Träger öffentlicher Belange erwarten im Vorfeld konkreter Planungen aktiv informiert zu werden und Gehör zu finden. Projektierer sollten die jeweilige Kommune frühzeitig – möglichst parallel zur Flächenakquise – kontaktieren und proaktiv auf lokale Akteure, Netzwerke und die lokale Presse zugehen.

- **Expertise vor Ort nutzen:** Da bei informellen Prozessen nicht bestimmt ist, wer wann wie zu beteiligen ist, können individuelle Formen der Zusammenarbeit gefunden und Akteure animiert werden, sich konstruktiv in die Umsetzung von Projekten einzubringen.

Konflikte vorbeugen

- **Konfliktprävention und frühzeitiges Konfliktmanagement:** Die im Vorfeld von Beteiligungsprozessen notwendigen Akteurs- und Themenfeldanalysen dienen nicht nur der Konzeption eines passenden Verfahrensdesigns, sondern auch als Frühwarnsystem für Konflikte. Gemeinsam mit transparenter Information bilden sie die Basis für passfähige Dialog- und ggf. auch Mediationsangebote.

[6] „Planungsbeteiligung bei Windenergieprojekten“ 10/2015, Erfurt (FA Wind 2015b); „LEADER-Regionen und Windenergienutzung“ 03/2016, Lutherstadt Wittenberg (FA Wind 2016b); „Krisen vermeiden, Spielräume nutzen – Konflikte in der kommunalen Windenergieplanung meistern“ 04/2016, Mannheim & Osnabrück (FA Wind 2016c); Workshop der Landesenergieagenturen „Von der Theorie in die Praxis – wie kann die Implementierung guter informeller Beteiligung effektiv unterstützt werden?“ 12/2016, Berlin (FA Wind 2016d); „Leinen los! Auftakttreffen zu einem Dialogprozess zu Potentialen und Grenzen informeller Beteiligung“ 03/2017, Berlin (FA Wind 2017b).

- **Vertrauen aufbauen und erhalten:** Durch Transparenz und fundierte Sachinformationen zum Stand der Planung, zu Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten sowie Auswirkungen des Vorhabens vor Ort kann Vertrauen in Verfahren und Akteure aufgebaut werden.

- **Interkommunale Kooperation:** Die räumliche Betroffenheit von Windenergieprojekten orientiert sich nicht an Verwaltungsgrenzen. Auch potentiell betroffene Nachbarkommunen können in Dialogverfahren eingebunden und, neben möglichen Konflikten, Optionen für interkommunale Zusammenarbeit identifiziert werden.

Verfahrensgerechtigkeit stärken

- **Verfahrensgerechtigkeit verbessern:** Durch eine frühzeitige Information und Einbindung der Öffentlichkeit kann das Bedürfnis der Betroffenen nach Selbstwirksamkeit aufgegriffen werden und damit die wahrgenommene Gerechtigkeit des Planungsverfahrens gestärkt werden.

- **Identifikation projektspezifischer Gestaltungspielräume:** Auch wenn die Entscheidungen zu der Standortwahl und anderen Aspekten eines Windenergieprojekts bereits getroffen sind, bestehen noch Gestaltungsspielräume für finanzielle Teilhabe.

Verteilungsgerechtigkeit verbessern

- **Teilhabe stärken:** In Beteiligungsprozessen können gemeinsam Teilhabemodelle für Bürger und Gemeinden identifiziert und ausgestaltet werden, die die Situation vor Ort und die Bedürfnisse der Menschen berücksichtigen. Bürger erwarten, dass Kommunen diese Spielräume lokal spezifisch ausgestalten und Projektierer interessante Angebote vorlegen.

- **Die Einbindung der regionalen Wirtschaft** und damit die Stärkung der Wertschöpfung vor Ort kann im Zuge von Dialogprozessen verbessert werden.

Projekte optimieren

- **Optimierung der Projekte** durch neue Ideen und die Einbindung von lokalem Wissen: Hemmnisse können frühzeitig angegangen und Projekte angepasst werden.

- **Erarbeitung effizienter und tragfähiger Lösungen:** Im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren können Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die in der Bevölkerung stärker legitimiert und damit aktiv akzeptiert sind.

Projekte effizienter umsetzen

- **Risikominimierung und Kostenreduktion für Vorhabenträger:** In Dialogverfahren können Planungs- und Vorhabenträger mögliche Fehleinschätzungen und unterschätzte Risiken rechtzeitig erkennen. Sie sind damit ein grundlegender Teil des projektspezifischen Risikomanagements.

- **Beschleunigung des Planungsverfahrens und Entlastung des Genehmigungsverfahrens,** da bereits im Vorfeld mit Bürgern und lokalen Akteuren vor Ort gut abgestimmte Genehmigungsanträge eingereicht werden können.

- **Steuerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung,** die im Jahr 2013 mit § 25 Abs. 3 in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) eingeführt wurde.

Akzeptanz fördern

- **Die Akzeptanz der Projekte vor Ort** wird insbesondere durch die Verbesserung der Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit gestärkt.

- **Die Akzeptanz der Energiewende insgesamt** wird durch die aktive Einbeziehung der Öffentlichkeit, und der gegebenenfalls verbesserten Akzeptanz der Projekte vor Ort, gestärkt. Der Stellenwert, den lokale Konflikte in der öffentlichen Energiewendediskussion einnehmen, kann verringert werden.

Warum ist Beteiligung eigentlich kein Selbstläufer? – Umsetzungshemmnisse

Knappe Ressourcen

- **Beteiligung ist ein Lernfeld** und beansprucht vielerorts knappe Ressourcen – finanzielle, personelle und fachliche. Insbesondere für kleine ländliche Gemeinden sind Windenergieprojekte eine komplexe planerische Aufgabe, sodass für die informelle Beteiligung kaum Ressourcen vorhanden sind.[7]

- **Beteiligungswissen ist vielerorts nicht vorhanden.** Insbesondere im ländlichen Raum gibt es entsprechende Bedarfe, die jedoch vielfach nur schwer adressiert werden können.

Unzureichende Strukturen

- **Zuständigkeiten fehlen:** Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist als Tätigkeitsbereich in der Regel nicht verortet. Qualifizierte „Kümmerer" fehlen, sowohl bei Kommunen als auch bei Projektierern.

- **Die bestehende formell geprägte Planungskultur** ist schwer reformierbar. Der Fokus der Planung liegt primär auf Rechtssicherheit und nicht auf der Stärkung individuell wahrgenommener Gerechtigkeit.

- **Differenzierte Förderstruktur:** Beteiligung wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich gefördert, in einigen intensiv – mit spezifischer organisatorischer und institutioneller Infrastruktur – in anderen bislang gar nicht.

- **Die Komplexität der Fachsprache und von Planungs- und Genehmigungsverfahren** überfordert Bürger und wirkt entsprechend als Beteiligungshemmnis.

- **Fragen zur Legitimität** informeller Prozesse und zum Verhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie müssen vielerorts erst geklärt werden.

Fehlende Motivation

- **Informell bedeutet freiwillig.** In § 25 Abs. 3 VwVfG ist zwar vorgesehen, dass die Behörde beim Träger der Planung auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt – ohne jedoch die Behörde oder den Planungs- oder Vorhabenträger dazu zu verpflichten.

- **Vielerorts fehlt der Wille.** Vorbehalte gegenüber Windenergieprojekten und/oder Öffentlichkeitsbeteiligung führen zu Passivität.

- **Der Mehrwert von Beteiligung wird vielfach nicht erkannt.** Frühzeitiger Information und Beteiligung steht die Sorge „schlafende Hunde zu wecken" entgegen. Beteiligung steht und fällt mit den handelnden Personen.

- **Vorbehalte gegenüber Beteiligung** werden durch Berichte über eskalierte Bürgerversammlungen und gewaltsame Protestformen verstärkt.

Bestehende Konflikte

- **Tradierte und thematisch anders gelagerte Konflikte** innerhalb einer Kommune oder zwischen Kommunen übertragen sich auf Windenergieplanungen und belasten die Beteiligungsplanung zusätzlich durch ein eingespieltes Gegeneinander der Konfliktparteien.

- **Emotionalisierung und Eskalation von Konflikten:** Wenn das Meinungsbild vor Ort stark polarisiert ist und „gefühlte Wahrheiten", Fehlinformationen und gegenseitige Vorwürfe die Debatte dominieren, dann erschwert das eine sachliche Diskussion – zumindest mit Teilen der Öffentlichkeit.

- **Gegensätzliche Interessen und Rechtspositionen** von Projektierern, Flächeneigentümern und Windenergiegegnern können auch in Beteiligungsverfahren nicht immer aufgelöst werden.

[7] Gleichzeitig sind die Kosten für Beteiligungsverfahren mit 25.000 bis 50.000€ (inklusive Visualisierung) (Roßnagel 2016) verglichen mit den Gesamtprojektkosten schon bei kleinen Windparks relativ gering.

Geringe Gestaltungsspielräume

- **Die Entscheidung, ob und wo ein Projekt umgesetzt werden kann, ist vielerorts nicht mehr verhandelbar.** In vielen Ländern wird darüber auf Ebene der Regionalplanung entschieden und kann nur bei der Regionalplanerstellung beeinflusst werden.

- **Die grundsätzliche Unverbindlichkeit informeller Beteiligung** muss von Beginn an klar und deutlich kommuniziert werden. Es muss geklärt werden, ob, wie und ggf. in welchem Maße die Ergebnisse einzelner Maßnahmen Verbindlichkeit erlangen können.

- **Beteiligung ist kein Allheilmittel und voraussetzungsreich:** Nur wenn Spielräume in der Planung existieren, ist sie überhaupt sinnvoll. Sonst kann lediglich gut und transparent informiert werden. Die Erwartungen an die Wirkung informeller Verfahren sollten einer realistischen Prüfung standhalten.

Wer kann Was tun? – Rollen bei der Initiierung informeller Beteiligungsverfahren

Informelle Beteiligung erfolgt freiwillig. Zwar wird der grundsätzliche Nutzen und Mehrwert transparenter Information und frühzeitiger Beteiligung überwiegend anerkannt. Die Verantwortung für eskalierende Projekte und die Umsetzung von Information und Beteiligung wird jedoch zwischen den Akteuren und Ebenen hin- und hergeschoben: Die Bundesebene verweist zur Umsetzung der Energiewende auf die Länder, die Länder wiederum auf die Regionalplanung und die Kommunen. Die Kommunen fordern ihrerseits Unterstützung von „oben" ein, insbesondere eine aktive Rolle seitens der Projektierer sowie Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitsprache bei der Regionalplanung. Während Projektierer wiederum mit systemimmanenten Zwängen wie Planungssicherheit, Kosten- und Konkurrenzdruck argumentieren, fokussieren Akteure der Regionalplanung wie auch Genehmigungsbehörden auf die Rechtssicherheit der Planung und verweisen auf die bestehenden formellen Beteiligungsmöglichkeiten. Dieses Schwarzer-Peter-Spiel gilt es zu unterbrechen und gemeinsam die Chancen der informellen Beteiligung zu stärken.

Da die öffentliche Verwaltung bereits im Vorfeld von Windenergieplanungen aktiv werden kann, kommt ihr bei der Implementierung frühzeitiger Beteiligung eine entscheidende Rolle zu – beispielsweise im Zuge der Erstellung von Energie- und Klimaschutzkonzepten sowie im Rahmen der Bauleitplanung. Projektträger können die Öffentlichkeit dann an der konkreten Projektplanung und -umsetzung beteiligen.

Für die Finanzierung informeller Beteiligungsverfahren im Vorfeld konkreter Projekte und im Kontext der Bauleitplanung ist dementsprechend die öffentliche Hand relevant. Von Bund und zahlreichen Ländern gibt es unterschiedliche Förderangebote, die in diesem Zusammenhang genutzt werden können, sowohl für konkrete Dialog- und Mediationsverfahren (vgl. S. 25 ff.), als auch für die partizipative Erstellung von Klimaschutzkonzepten und die Finanzierung von Klimaschutzmanagern[8]. Im konkreten Projektkontext können die jeweiligen Projektträger die Kosten für informelle Beteiligungsverfahren übernehmen.[9]

[8] Z. B. über die nationale Klimaschutzinitiative.

[9] Die nachfolgende Darstellung der unterschiedlichen Rollen und Handlungsfelder basieren wesentlich auf einer Auswertung von Workshops und Veranstaltungen der FA Wind (vgl. Fußnote 4).

Regionalplanung

Die Rolle der Regionalplanung hängt stark von den jeweils definierten Gebietskategorien ab. Diese unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und zum Teil auch zwischen einzelnen Planungsregionen. Werden von der Regionalplanung abschließende flächenscharfe Festlegungen für den Ausbau der Windenergie getroffen, sind auch die Kommunen an diese Vorgaben gebunden und haben diesbezüglich nur eingeschränkte Spielräume. Die Entscheidung, wo Windenergieanlagen errichtet werden, liegt dann maßgeblich bei der Regionalplanung. Den Kommunen bleibt nur noch die Konkretisierung dieser Vorgaben. Für die Regionalplanung impliziert dies wiederum, dass Potentiale für eine Stärkung der Verfahrensgerechtigkeit von der kommunalen auf die regionale Ebene verlagert werden. Da informelle Öffentlichkeitsbeteiligung nur schwer mit der Rechtssicherheit der Regionalplanerstellung vereinbar ist, haben gerade Träger einer abschließenden Regionalplanung über die bestehenden formellen Beteiligungsverfahren hinaus kaum Beteiligungsspielräume. Träger einer nicht abschließenden Regionalplanung haben dagegen größere Spielräume, da die Entscheidung über die abschließende Flächenausweisung hier auf der kommunalen Ebene angesiedelt ist.

Handlungsfelder für die Regionalplanung

Transparenz stärken
Die Regionalplanung muss ihren Planungsstand kontinuierlich transparent und verständlich darstellen und begründen. Dabei müssen die Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeit über das formelle Beteiligungsverfahren Einfluss zu nehmen aktiv kommuniziert werden.

Eigene Rolle und Aufgaben aktiv vermitteln
Die Entscheidungsspielräume und die Rolle der Regionalplanung bei der Windenergieplanung unterscheiden sich zwischen den Bundesländern stark. Das jeweilige Rollen- und Aufgabenverständnis muss entwickelt und aktiv nach außen vermittelt werden.

Beteiligungsspielräume reflektieren
Beteiligungsspielräume sollten reflektiert und transparent begründet kommuniziert werden. Dabei sollte auch die Diskrepanz zwischen dem öffentlichen Bedürfnis nach stärkerer Beteiligung und der Notwendigkeit von Rechtssicherheit reflektiert werden.

Kommunen

Kommunen sind Schlüsselakteure für die Umsetzung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie können auch unabhängig von konkreten Projekten, bereits im Vorfeld spezifischer Planungen, Themen setzen und die Öffentlichkeit frühzeitig an der Umsetzung der Energiewende vor Ort beteiligen. Die Handlungsspielräume von Kommunen im Kontext der Windenergie unterscheiden sich allerdings zwischen den Bundesländern stark, in Abhängigkeit der jeweiligen Entscheidungsspielräume der kommunalen Bauleitplanung. In einigen Bundesländern werden die Flächen für den Windenergieausbau bereits auf Ebene der Regionalplanung ausgewiesen und dann von den betroffenen Kommunen lediglich in die eigene Bauleitplanung übernommen. In anderen Ländern entscheiden die Kommunen selbst im Rahmen der Bauleitplanung über Windenergieflächen und haben damit auch entsprechend größere Beteiligungsspielräume. Gleichzeitig verlagert sich damit allerdings auch die Konfliktlösung der Entscheidung über das „Wo“ in die Kommunen – mit allen Vor- und Nachteilen.

Bei konkreten Windenergieplanungen stehen sich in den Kommunen häufig schwer vereinbare Interessengegensätze gegenüber, die stark emotional diskutiert werden. Dabei steht die kommunale Planung vor der besonderen Herausforderung, Vorgaben der jeweiligen Landesregierung umzusetzen, unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen und vielfältige Interessen abzuwägen – beispielsweise öffentliche und private Interessen, Rechtssicherheit, Erhalt des sozialen Friedens, Vertrauen in Politik und Verwaltung. Zudem muss die Kommunalpolitik die mehrheitlichen Interessen der Bürgerschaft vertreten, was mitunter zu Rollenkonflikten führen kann. Bei Windenergieprojekten werden Gemeindevertreter häufig nicht als allparteiliche Moderatoren akzeptiert und in die Konflikte hineingezogen.

Zudem werden kommunale Akteure vielerorts erst dann mit Informations- und Dialogmaßnahmen aktiv, wenn Konflikte offen zutage treten. Dieses späte Intervenieren, z. B. durch ad hoc anberaumte Informationsveranstaltungen, führt oftmals zu verschärfter Eskalation. Werden Windenergieprojekte frühzeitig in ihrem Konfliktpotential erkannt und mit externer Unterstützung kommunikativ begleitet, kann dies eine Deeskalation ermöglichen. In diesem Fall fungiert die Kommune als Mandatgeberin für die Initiierung eines Dialogverfahrens durch Dritte.

Kommunen können Konflikte vorbeugen bzw. diese möglichst frühzeitig produktiv aufgreifen. Bevor sich Windenergieplanungen konkretisieren, kann die Öffentlichkeit beispielsweise an der Erarbeitung eines kommunalen Klimaschutzkonzeptes beteiligt werden. Dabei werden auch Möglichkeiten, Sorgen und Chancen der Windenergie im lokalen Kontext diskutiert. Bürger, Verbände und Vereine vor Ort können so frühzeitig in die Umsetzung der Energiewende einbezogen und damit für deren Notwendigkeit sensibilisiert werden.

Die Resultate eines solchen Prozesses können beispielsweise im Kreis Steinfurt beobachtet werden. In Zusammenhang mit dem kommunalen Klimaschutzkonzept „Energieland 2050" wurden ein Masterplan Wind und „Bürgerwindpark Leitlinien" aufgestellt. Mit ersterem wurden unter anderem Potentialflächen im Landkreis identifiziert. Ziele der mit den Bürgermeistern der Gemeinden abgestimmten Bürgerwindleitlinien sind: eine Ausgewogenheit von wirtschaftlichen, sozialen und naturschutzfachlichen Interessen zu erreichen, die regionale Wertschöpfung zu maximieren und finanzielle und konzeptionelle Beteiligung an Windenergieprojekten aufzubauen. Damit soll auch die Akzeptanz des Windenergieausbaus gewährleistet werden.

Handlungsfelder für Kommunen

Nicht wegducken, sondern aktiv werden: frühzeitig, deeskalierend und konstruktiv

Gerade aufgrund seines Konfliktpotentials sollten Kommunen frühzeitig das Thema Windenergie auf die lokale Agenda setzen – wenn noch Spielräume bestehen und Konflikte nicht eskaliert sind. Von strategisch großer Bedeutung ist dabei die partizipative Erstellung von Klimaschutz- und Energiekonzepten. Dabei kann das Thema Windenergie in größere Zusammenhänge eingebettet und diskutiert werden. Im ländlichen Raum ist die Landkreisebene eine geeignete Kulisse, um derartige Strategieprozesse zu initiieren, beispielsweise durch Klimaschutzmanager oder Energieagenturen im Landkreis. Dabei können aktive und passive Gemeinden im Landkreis identifiziert und das Thema Windenergie in das öffentliche Bewusstsein getragen werden. Zudem können im Rahmen der Klimaschutzstrategie eines Landkreises interkommunale Kooperationsbedarfe erkannt und gemeinwohlorientierte Projekte abgestimmt werden.

Ressourcen mobilisieren – fit machen für Beteiligung

Das Thema Beteiligung weist über die Windenergie hinaus und ist für Kommunen langfristig relevant. Ein entsprechendes Verständnis, fachliche und

methodische Grundkenntnisse sowie das Bewusstsein für den Mehrwert von Beteiligung sind gegenwärtig jedoch nicht selbstverständlich. Hier können auf Landkreisebene ggf. Ressourcen gebündelt und die Gemeinden inhaltlich und fachlich unterstützt werden.

Förderangebote nutzen, professionelle Unterstützung in Anspruch nehmen

Bestehende Förder- und Unterstützungsangebote für die Initiierung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen müssen in Erfahrung gebracht, vermittelt und genutzt werden. Wo landesseitig keine entsprechenden Angebote existieren, sollten diese eingerichtet und bis dahin Angebote des Bundes in Anspruch genommen werden, z. B. die Förderung von Klimaschutzkonzepten und -managern (Kommunalrichtlinie der nationale Klimaschutzinitiative), Weiterbildungen für Kommunalvertreter (Angebote der FA Wind) oder Vermittlung im Mediationsfall (Angebot des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende).

Interkommunal vernetzen – regionale Plattformen und Netzwerkakteure stimulieren

Zahlreiche Kommunen haben Erfahrungen mit Windenergieprojekten gesammelt und Beteiligungs- oder Mediationsprozesse initiiert. Hier kann über interkommunale Netzwerke wichtiges Erfahrungswissen vermittelt werden. Auch auf regionaler Ebene kann interkommunale Abstimmung hilfreich sein, beispielsweise wenn Windenergieprojekte an Gemeindegrenzen umgesetzt werden und um gemeindeübergreifend gemeinsam Positionen zu finden und Ressourcen zu bündeln. Potentiell wichtige Akteure zur Förderung des interkommunalen Austauschs und der Informationsarbeit sind die kommunalen Spitzenverbände der Länder, die Landkreise, LEADER-Netzwerke und die Landes- bzw. regionalen Energieagenturen.

Projektierer

Im Aufgabenverständnis von Projektierern spielt frühzeitige, informelle Beteiligung bislang kaum eine Rolle. Das Bewusstsein für gute, dialogorientierte Informationsarbeit nimmt jedoch zu, beispielsweise ersetzen dezentrale „Infomärkte" zunehmend die frontalen, vielmals eskalierenden Informationsveranstaltungen.

Frühzeitige Beteiligung wird nicht als originäre Aufgabe in der Projektierung angesehen und dabei auf strukturelle Beteiligungshemmnisse verwiesen. Um gute Bedingungen für die Vertragsverhandlungen mit Flächeneigentümern zu haben, agieren Projektierer bei Flächenanalyse und -akquise in der Regel im Verborgenen. Nach dem Prinzip „Erst wenn die Flächen gesichert sind, ist es ein Projekt." treten die Unternehmen erst dann öffentlich auf, wenn die Flächensicherung abgeschlossen ist. Dass dieses Vorgehen Gerüchte schürt und die Gründung aufgebrachter Bürgerinitiativen begünstigt, ist vielen Projektierern bewusst. Dennoch wird nicht mehr Offenheit praktiziert, da dies zu Wettbewerbsnachteilen führen kann. Entsprechend sind die Kommunikationsstrategien meist reaktiv und setzen spät an.

Dabei haben Projektierer durchaus eigene Möglichkeiten Beteiligungsspielräume zu eröffnen: beispielsweise Bürgerwindenergieanlagen, gemeinwohlorientierte Teilhabemodelle, maßgeschneiderte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Schon allein wegen des ggf. abnehmenden Konfliktpotentials sollten derartige Angebote auch im Rahmen ökonomischer Abwägungen in der Projektierung sinnvoll erscheinen.

Handlungsfelder für Projektierer

Notwendigkeit für gute Information und Beteiligung erkennen

Das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Akzeptanz von Windenergieprojekten vor Ort sind schneller verloren als aufgebaut. Dies kann Projekte verhindern und die Geschäftstätigkeit von Projektierern letztlich nachhaltig gefährden.

Verhaltenscodex für Vorgehen bei Flächenakquise entwickeln

Damit frühzeitige Transparenz nicht als Wettbewerbsnachteil begriffen wird, ist ein grundlegender Wandel in der Branche notwendig. Dazu gehört auch eine Diskussion über die gegenwärtige Flächensicherungspraxis und über verbindliche Beteiligungsstandards. Die Richtlinien des VDI (7000 und 7001) arbeiten das Handlungsfeld der frühen, informellen Öffentlichkeitsbeteiligung aus Projektmanagementperspektive auf. Diese sollten auf die besondere Situation der Windenergie übertragen werden.

Eigene Beteiligungsspielräume offen reflektieren

Die Spielräume für Beteiligung werden meist als gering angesehen. Vor diesem Hintergrund sollten Potentiale der Ausgestaltung von sozialem Engagement vor Ort, der partizipativen Evaluation von Entwurfsplanungen oder zur Berücksichtigung des Landschaftsbildes diskutiert werden – sowohl grundsätzlich als auch projektbezogen. Möglichkeiten oder Formen der finanziellen Teilhabe der ansässigen Bevölkerung und der regionalen Wertschöpfung sollten konsequent ausgelotet werden. Dabei sollten frühzeitig vor Ort gemeinsam passende Teilhabeformen kreiert werden – nicht erst bei externem Druck oder sich abzeichnenden Konflikten.

Dialogkultur entwickeln

Eine Dialogkultur muss erlernt, entwickelt und gelebt werden. Dafür ist Mut zu Transparenz und Dialog auf Augenhöhe notwendig. Kommunen, Stakeholder und die vor Ort lebenden Menschen müssen sich als Partner anerkennen.

Beteiligungskultur in die eigene Unternehmens-DNA integrieren

Um eine Beteiligungskultur zu entwickeln, ist es notwendig, die aktuelle Projektierungspraxis selbstkritisch in Frage zu stellen und zu reflektieren. Beteiligung muss in das Projektmanagement integriert und das eigene Selbstverständnis im Umgang mit der Öffentlichkeit gewandelt werden. Dies sollte nicht allein Ingenieuren und Betriebswirten überlassen werden, sondern qualifiziertes Fachpersonal hinzugezogen werden. Die Geschäftsführung trägt in diesem Veränderungsprozess eine besondere Verantwortung.

Energieagenturen

Landesenergieagenturen versuchen die Akzeptanz der Energiewende zu stärken, Beteiligungshemmnissen auf kommunaler Ebene entgegenzuwirken und die interkommunale Kooperation zu stärken. Sie treten als Aufklärer, Beobachter und Kommunikatoren in Erscheinung, sie sind Dreh- und Angelpunkte für die Kooperation in den Ländern und unterstützen die an der Umsetzung vor Ort aktiven Akteure, insbesondere Kommunen.

Dazu bieten einige Landesenergieagenturen Online-Plattformen an und unterstützen Dialogprozesse fachlich und finanziell (für eine ausführlichere Darstellung ausgewählter Angebote der Landesenergieagenturen siehe S. 28 f.). Auch Einrichtungen auf Bundesebene bieten unterschiedliche Informations- und Vernetzungsangebote für Praxisakteure unterschiedlicher Handlungsebenen an.[10]

[10] Beispielsweise Angebote der Fachagentur Windenergie an Land, des Service- und Kompetenzzentrums Kommunaler Klimaschutz, des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende oder der Agentur für Erneuerbare Energien

Handlungsfelder für Akteure auf Landes- und Bundesebene

Wissen schaffen und bündeln

Beteiligung ist für alle Beteiligten ein Lernfeld und muss entsprechend unterstützt werden. Verfahren und Methoden sollten kontinuierlich evaluiert und Erfahrungen gebündelt werden. Zudem müssen bestehendes Wissen und Informationen besser verbreitet werden. Bestehende Angebote sollten gebündelt, vernetzt und länderübergreifend koordiniert und kommuniziert werden.

Beraten und befähigen

Um das Thema Beteiligung im Kontext von Windenergieprojekten zu stärken, ist eine aktive Informationsarbeit notwendig, die auch Grundsatzfragen zu Klimawandel, Energiewende und Windenergienutzung aufgreift und die Notwendigkeit der Energiewende vermittelt. Um unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen, sollten vielfältige Formate wie Plakatreihen, Erklärfilme, Planspiele und Methoden der Umweltbildung genutzt werden. Neben passiven Informationsangeboten sollten möglichst Berater vor Ort aktiv werden. Zudem sind Bildungsangebote für Akteure der öffentlichen Verwaltung und Projektierer notwendig, um Basiswissen für transparente Information, für die Gestaltung von Dialogprozessen und den Mehrwert von Öffentlichkeitsbeteiligung zu vermitteln.

Themen setzen und Narrative entwickeln

Gesellschaftliche Aspekte, z. B. Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit und die Veränderung des Landschaftsbildes, sind für den Windenergieausbau vor Ort von großer Bedeutung, spielen aber im administrativen und politischen Kontext eine untergeordnete Rolle. Entsprechend müssen diese Themen durch Veranstaltungen, Runde Tische und Plattformen, auch für informelle Gespräche, stärker in den Fokus gerückt werden.

Mit Geschichten und Bildern – sogenannten Narrativen – wird Kompliziertes erzählbar und für die eigene Lebenswelt begreifbar. Sie entfalten damit leicht große Wirkung und können Menschen mobilisieren und motivieren. Über Narrative können Windenergieprojekte in lokale und landschaftliche Kontexte eingebunden oder die Energiewende als gesellschaftliches Gemeinschaftswerk vermittelt werden.

Instrumente entwickeln, nutzen und verfeinern

Individuelle Konflikt-, Themen- und Akteursanalysen sind essentielle Grundlage für gelingende Dialog- und Beteiligungsverfahren und müssen mit entsprechender Sorgfalt durchgeführt werden. Dafür sind Fördermittel und verlässliche politische Unterstützung notwendig. Zudem sollten Instrumente entwickelt werden, mit denen die Phase der Flächensicherung konstruktiv begleiten werden kann – z. B. Bürger(meister)-Sprechstunden, Aufklärung über Verträge oder Instrumente wie dem Flächenpooling.

Formelle und informelle Beteiligung verschränken, Regeln gestalten

Potentiale und Defizite formeller Beteiligung und die Möglichkeiten zur Verzahnung mit informellen Prozessen müssen intensiver reflektiert werden – ebenso die Ausgestaltung von Regeln und/ oder Anreizsystemen für bessere Beteiligung, z. B. als Selbstverpflichtungen oder über eine gesetzliche Verankerung von bislang informellen Beteiligungsverfahren und Teilhabeoptionen.

Strukturen schaffen und gestalten

Die unterschiedlichen für die Umsetzung der Energiewende relevanten Sektoren und Handlungsebenen müssen besser vernetzt werden. Damit können Potentiale der verschiedenen Akteursgruppen zur Stärkung des Themas Beteiligung stimuliert und Synergien besser genutzt werden.

Auf dem Papier ist vieles vorhanden

Ausgewählte Beteiligungsleitfäden

Praxis und Forschung zur Öffentlichkeitsbeteiligung blicken in Deutschland inzwischen auf über 40 Jahre Erfahrung zurück. Das Handlungsfeld ist elaboriert und es liegen zahlreiche anwendungsorientierte Publikationen vor. Die institutionellen Kontexte von Beteiligungsprozessen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Bundesländern mitunter stark. Dies spiegelt sich auch in den Veröffentlichungen wider. Die nachfolgend dargestellten Dokumente stellen nur einen Teil der Publikationen zu Beteiligung und Teilhabe im Kontext der Windenergie dar. Sie ergänzen sich hinsichtlich ihrer Perspektiven und Zielgruppen:[11]

- Die VDI Richtlinien 7000 und 7001 bilden ein zentrales und umfassendes Referenzwerk für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Richtlinien verzahnen formelle und informelle Beteiligungselemente und betrachten Öffentlichkeitsbeteiligung zuvorderst aus Sicht der Vorhabenträger und des Projektmanagements.
- Der Leitfaden „Windenergievorhaben und Akzeptanz. Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren als integratives Projektmanagement" greift das Phasenmodell der VDI 7000 auf und überträgt es auf die Planung von Windenergieprojekten in Nordrhein-Westfalen, große kommunale Handlungsspielräume berücksichtigend.
- Der Leitfaden „Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten" richtet sich ebenfalls an kommunale und regionale Akteure aus Politik und Verwaltung, jedoch im Kontext eines stark regionalplanerisch gesteuerten Windenergieausbaus, mit geringeren kommunalen Handlungsspielräumen.

Die Richtlinien VDI 7000 und 7001 zu Kommunikation und früher Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Richtlinien 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie und Infrastrukturprojekten" und 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten" des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) bilden seit ihrem Erscheinen 2014/2015 ein zentrales Referenzwerk für die Einbindung der Öffentlichkeit in die Planung und Umsetzung von Groß- und Infrastrukturprojekten. Die Richtlinien richten sich primär an Vorhabenträger und geben Empfehlungen, wie sich Organisationen auf Prozesse früher Öffentlichkeitsbeteiligung vorbereiten und diese dann in den einzelnen Projektphasen umsetzen können. Dazu werden die Zwecke und Nutzen von Beteiligungsverfahren für Planungsträger dargestellt und Herausforderungen sowie Grundsätze einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt.

Die VDI Richtlinien sind zudem eine Orientierungshilfe für Zulassungsbehörden, die nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) auf eine Durchführung früher Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollen (Brennecke 2016; Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung Baden-Württemberg). Die Inhalte können auch auf kommunale Planungsträger übertragen werden.

[11] Eine nach Bundesländern gegliederte Übersicht gibt es auf der FA Wind Homepage.

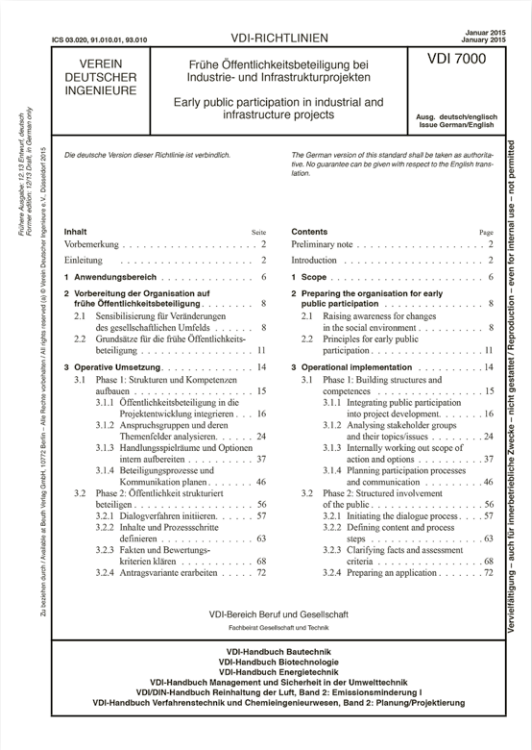
Die VDI 7000: „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“

Die VDI 7000 strukturiert das Beteiligungsverfahren in vier Phasen mit jeweils mehreren Beteiligungsschritten und ordnet diese den Phasen des Projektmanagements zu. Dabei werden jeweils Aktivitäten und Zuständigkeiten definiert und begründet. Zur Unterstützung der Umsetzung enthält die Richtlinie zahlreiche Arbeitshilfen wie Checklisten, Ablaufpläne und Analyseschemata, beispielsweise zur Identifizierung organisationinterner Defizite oder der Durchführung von Stakeholder- und Diskursanalysen.

Im Vorfeld konkreter Beteiligungsverfahren ist zunächst eine umfassende interne Sensibilisierung für die Notwendigkeit früher, informeller Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig. Daran knüpfen die vier operativen Umsetzungsphasen an:

1. **Strukturen und Kompetenzen aufbauen**
2. **Öffentlichkeit strukturiert beteiligen**
3. **Genehmigungsverfahren unterstützen**
4. **Bauphase und Projekt begleiten**

Die einzelnen Beteiligungsschritte und deren Arbeitspakete werden jeweils hinsichtlich ihrer Ziele und Notwendigkeiten charakterisiert und begründet. Daran anknüpfend werden jeweils relevante Schritte, Methoden und Beteiligungsinstrumente ausgeführt und begründet. Es werden Hinweise zur Umsetzung gegeben und durch Schlüsselfragen für die Projektarbeit operationalisiert.



ICS 03.020, 91.010.01, 93.010 — VDI-RICHTLINIEN — Januar 2015 / January 2015

VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

Early public participation in industrial and infrastructure projects

VDI 7000

Ausg. deutsch/englisch / Issue German/English

Die deutsche Version dieser Richtlinie ist verbindlich. / The German version of this standard shall be taken as authoritative. No guarantee can be given with respect to the English translation.

Inhalt — Seite

Vorbemerkung . . . 2
Einleitung . . . 2
1 Anwendungsbereich . . . 6
2 Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung . . . 8
2.1 Sensibilisierung für Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds . . . 8
2.2 Grundsätze für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung . . . 11
3 Operative Umsetzung . . . 14
3.1 Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen . . . 15
3.1.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektentwicklung integrieren . . . 16
3.1.2 Anspruchsgruppen und deren Themenfelder analysieren . . . 24
3.1.3 Handlungsspielräume und Optionen intern aufbereiten . . . 37
3.1.4 Beteiligungsprozesse und Kommunikation planen . . . 46
3.2 Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen . . . 56
3.2.1 Dialogverfahren initiieren . . . 57
3.2.2 Inhalte und Prozessschritte definieren . . . 63
3.2.3 Fakten und Bewertungskriterien klären . . . 68
3.2.4 Antragsvariante erarbeiten . . . 72

Contents — Page

Preliminary note . . . 2
Introduction . . . 2
1 Scope . . . 6
2 Preparing the organisation for early public participation . . . 8
2.1 Raising awareness for changes in the social environment . . . 8
2.2 Principles for early public participation . . . 11
3 Operational implementation . . . 14
3.1 Phase 1: Building structures and competences . . . 15
3.1.1 Integrating public participation into project development . . . 16
3.1.2 Analysing stakeholder groups and their topics/issues . . . 24
3.1.3 Internally working out scope of action and options . . . 37
3.1.4 Planning participation processes and communication . . . 46
3.2 Phase 2: Structured involvement of the public . . . 56
3.2.1 Initiating the dialogue process . . . 57
3.2.2 Defining content and process steps . . . 63
3.2.3 Clarifying facts and assessment criteria . . . 68
3.2.4 Preparing an application . . . 72

VDI-Bereich Beruf und Gesellschaft
Fachbeirat Gesellschaft und Technik

VDI-Handbuch Bautechnik
VDI-Handbuch Biotechnologie
VDI-Handbuch Energietechnik
VDI-Handbuch Management und Sicherheit in der Umwelttechnik
VDI/DIN-Handbuch Reinhaltung der Luft, Band 2: Emissionsminderung I
VDI-Handbuch Verfahrenstechnik und Chemieingenieurwesen, Band 2: Planung/Projektierung

Frühere Ausgabe: 12.15 Entwurf, deutsch
Former edition: 12/13 Draft, in German only
Zu beziehen durch / Available at Beuth Verlag GmbH, 10772 Berlin – Alle Rechte vorbehalten / All rights reserved (a) © Verein Deutscher Ingenieure e.V., Düsseldorf 2015
Vervielfältigung – auch für innerbetriebliche Zwecke – nicht gestattet / Reproduction – even for internal use – not permitted

Das Bausteinschema der Richtlinie darf nicht zu starr verstanden werden. Die Notwendigkeit kontextspezifischer Beteiligungsprozesse und der Forderung nach flexiblen Planungsprozessen wird entsprechend betont.

Die VDI Richtlinie 7001: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“

Die parallel zur VDI 7000 erarbeitete und bereits im März 2014 veröffentlichte VDI 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“ richtet sich speziell an Bauingenieure und Architekten. Als zentrale Potentiale für Vorhabenträger werden in der Richtlinie Kostensenkung und Risikominimierung angeführt (vgl. Abbildung 5).

In der Richtlinie werden die Grundsätze der VDI 7000 auf die Leistungsphasen für Architekten und Ingenieure (HOAI) übertragen. Grundprinzipien und Standards für Kommunikation und Beteiligung bei Infrastrukturprojekten werden zusammengestellt. Die Maßnahmen nach HOAI setzen später im Planungsverfahren an als die der VDI 7000. Damit sind sie gut für Projektierer von Windenergieanlagen geeignet, da diese erst verhältnismäßig spät im Planungsverfahren öffentlich aktiv werden.

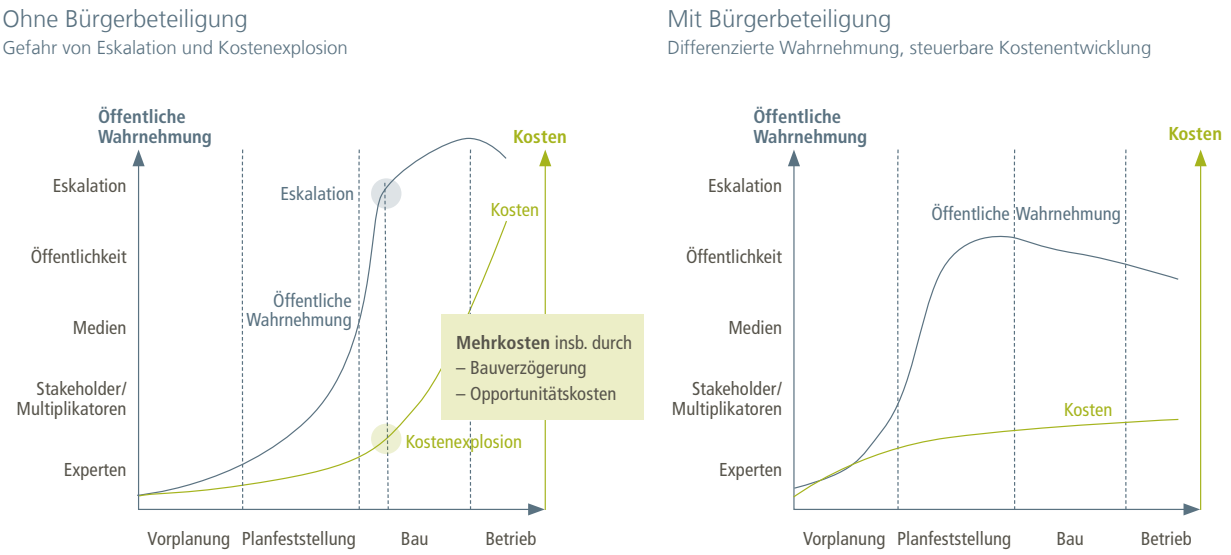


Abbildung 5: Öffentliche Wahrnehmung und Projektkosten mit und ohne Bürgerbeteiligung (Quelle: VDI 7001)

HOAI- Phase		Beteiligung
1	**Grundlagenermittlung**	Ermittlung der unternehmensinternen Beteiligungsgrundlagen (wer, wann, was, wie, mit wem?)
2	**Vorplanung mit Kostenschätzung**	Stakeholder- und Themenanalysen → partizipative Entwicklung einer projektspezifischen Kommunikations- und Beteiligungsstrategie
3	**Entwurfsplanung/ Kostenberechnung**	Erstellung und Beratung von Entwurfsplanungen → Anwohnerdialog
4	**Genehmigungsplanung**	verständliche Kommunikation von Entscheidungsprozessen und Planungsinhalten
5	**Ausführungsplanung**	Bereits initiierte Dialoge werden weitergeführt; Kontakt mit Anwohnern und Bürgern wird intensiviert (durch Informationsangebote, Dialogveranstaltungen, Bürgertelefon)
6/7	**Vorbereitung/Mitwirkung Vergabe**	Erläuterung der Vergabeverfahren und Berücksichtigung regionaler Wertschöpfung bei Auftragsvergabe
8	**Objektüberwachung**	Gewährleistung des Kommunikationsflusses und Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise durch Baustellenbesichtigungen und -events
9	**Objektbetreuung**	Öffentliche Präsentation der Projektresultate – auch die der Öffentlichkeitsbeteiligung
	Phasen 1 bis 10:	kontinuierliche, systematische Dokumentation und Evaluation der Beteiligungserfahrungen

Tabelle 1: Öffentlichkeitsbeteiligung nach HOAI Phasen, eigene Darstellung nach VDI 7001

Der Leitfaden: „Windenergievorhaben und Akzeptanz. Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren als integratives Projektmanagement“

Der Leitfaden der EnergieAgentur.NRW greift das Phasenmodell der VDI 7000 auf[12] und überträgt es auf die kommunale Planung und Umsetzung von Windenergieprojekten in Nordrhein-Westfalen, mit nicht abschließender Regionalplanung und damit entsprechend größeren kommunalen Entscheidungsspielräumen. Beteiligung wird als Triebfeder für Akzeptanz charakterisiert: „Bürgerbeteiligung ist kein ‚nice to have‘ – sie ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Energiewende“ (Renn in EA.NRW 2014b: 4). Vor diesem Hintergrund werden vier Faktoren als zentrale psychologische Ursachen lokaler Opposition identifiziert: Gefühl der Fremdbestimmung (1), Gefühl der ungleichen Kosten-Nutzen-Verteilung (2), Verunsicherung hinsichtlich der Fakten und Risikobewertung (3) und Exklusivität und mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung (4).

Nach der Einführung konzeptioneller Grundlagen werden Möglichkeiten und Gestaltungsspielräume in den einzelnen Projektphasen des kommunalen Windenergieausbaus dargestellt. Dabei gilt: „Je frühzeitiger die Gestaltungsmöglichkeiten eines parallelen Informations- und Beteiligungsverfahrens mitgedacht und sondiert werden, umso aussichtsreicher ist eine möglichst konfliktarme und akzeptierte Planung“. Entsprechend wichtig ist es, eine möglichst frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem formellen Beteiligungsverfahren des Planungs- und Genehmigungsverfahrens im Rahmen des Projektmanagements zu verzahnen.

Vor diesem Hintergrund überträgt die EnergieAgentur.NRW die Struktur der VDI 7000 auf Windenergieprojekte und formuliert im Rahmen von vier Projektphasen Schritte für eine vorausschauende Öffentlichkeitsbeteiligung in Kommunen. Somit wird dem eigentlichen Beteiligungsprozess in Phase 1 eine interne Reflexion und Vorbereitung vorangestellt („Strukturen und Kompetenzen aufbauen“): Unter anderem sollen Projektstrukturen aufgebaut, Themen und Akteure analysiert und das Design des Beteiligungsverfahren frühzeitig geplant werden.

Für die Konfliktprävention wird in Phase 2 („Gezielt informieren und strukturiert beteiligen“) insbesondere der Schritt „Flächendiskussion führen“ als entscheidend bewertet. Als Beteiligungsgegenstände werden die Festlegung weicher Tabukriterien[13] und die Einzelfallbetrachtung vorläufiger Potentialflächen identifiziert. „Je besser die Verwaltung während dieser Phase (…) über ihr Vorgehen informiert und Optionen zur informellen Beteiligung nutzt, desto besser gelingt es Konflikten vorzubeugen“ (ebd. S. 14). Das Vorgehen bei der Flächenfindung soll für Laien nachvollziehbar vermittelt und die Ermittlung der Eignungsflächen sorgfältig dokumentiert werden. Bei verhärteten Konflikten wird die Organisation von Runden Tischen oder Mediationen empfohlen. Informelle Strukturen sollen während aller Projektphasen gepflegt, in das formelle Beteiligungsverfahren einbezogen und bis zur Betriebsphase fortgeführt werden.

[12] Der Leitfaden bezieht sich dabei auf den Entwurf der VDI 7000, der bereits 2013 vorlag.

[13] Diese werden in NRW von Gemeinden im Rahmen des Flächennutzungsverfahrens festgelegt. Damit ist die Situation in NRW, mit relativ weitreichenden kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten, nur bedingt auf die Situation in anderen Bundesländern übertragbar. Dort ist die Regionalplanung für die Phase der Flächendiskussion zuständig und müsste die entsprechenden informellen Beteiligungspraxen übernehmen.

Während der kommunikativen Begleitung der formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren (Phase 3) soll die bereits etablierte Dialogkultur beibehalten und die Öffentlichkeit breitenwirksam über Verfahrensablauf, Beteiligungsmöglichkeiten und den aktuellen Planungsstand informiert werden (aktive Pressearbeit, Online-Medien und Informationsveranstaltungen). In der Dokumentation des Beteiligungsverfahrens wird das Bestreben zu einer konsensualen Lösung deutlich.

Nach der Genehmigung wird die Kommunikation kontinuierlich aufrechterhalten (Phase 4). Mit der Errichtung der Windenergieanlagen steigt das öffentliche Interesse deutlich an. Jetzt sind insbesondere Projektentwickler gefordert zu informieren – beispielsweise durch Flyer, Pressearbeit, Informationsveranstaltungen und ein Besucherbüro. Bei passiven Projektierern müssen die Gemeinden ggf. verstärkt auf entsprechende Aktivitäten hinwirken. Durch regelmäßige Treffen relevanter Akteure (Energiestammtische) können Erfahrungen und Wissen gesichert und der interkommunale Austausch verbessert werden. Im Projektverlauf gewonnene Erfahrungen, Kompetenzen und Kontakte sollten in einem Projekthandbuch dokumentiert werden.

Der „Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten“

Der „Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten“ (Impuls 2013) wurde im Kontext der Planungspraxis in Brandenburg (abschließende Regionalplanung und entsprechend geringere kommunale Spielräume) erarbeitet und richtet sich an kommunale und regionale Akteure aus Politik und Verwaltung. Der Leitfaden führt in das Thema Bürgerbeteiligung ein und setzt es in den Kontext des Ausbaus erneuerbarer Energien, speziell der Windenergie. Zudem werden konkrete Hinweise zur Planung- und Durchführung von Beteiligungsprozessen gegeben. Der Aufbau ist modular und stark anwendungsbezogen. Zudem ist der Leitfaden auch als Online-Tool verfügbar.

Der Leitfaden stellt in der Einführung vier Beteiligungsstufen – Information, Konsultation, Dialog, gemeinsames Gestalten – sowie Grundsätze und Potentiale von Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Auch Kritik wird aufgegriffen und Vorbehalten gegenüber Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich begegnet.

Insgesamt setzt der Leitfaden Beteiligungsprozesse sehr frühzeitig an: Als erster Ansatzpunkt für lokale Bürgerbeteiligung im Kontext der Windenergie wird die Entwicklung eines kommunalen Klimakonzeptes genannt. Der Leitfaden gibt konkrete Beteiligungsbeispiele für Kommunen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien: Das „Einstiegsszenario“(1) für Kommunen, die sich noch nicht mit erneuerbaren Energien auseinander gesetzt haben, fokussiert auf Ideenworkshops. Das „Fortgeschrittene Szenario“ (2) thematisiert die Organisation eines bürgernahen Energiekonzepts. Das Vorreiterszenario“ (3) informiert über Beteiligungsprozesse auf dem Weg zur Modellkommune für erneuerbare Energien.

Der dritte Teil des Leitfadens widmet sich explizit Bürgerbeteiligung im Kontext eines Windenergieprojekts für Brandenburg – also mit geringeren kommunalen Entscheidungsspielräumen. Dazu werden fünf Stadien eines Windenergieprojekts skizziert und jeweils Optionen für kommunale Bürgerbeteiligung aufgezeigt. Unter anderem sollen Bürger während der Ausweisung von Eignungsgebieten von der Gemeinde informiert und bei der Beteiligung am formellen Beteiligungsverfahren der Regionalplanung unterstützt werden. Während der Flächensicherung sollen potentielle Flächenbesitzer angesprochen, Bürger im Umgang mit Projektierern unterstützt, Flächenpools initiiert und Optionen für Bürgerwindprojekte diskutiert werden. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Phase der Kontaktaufnahme von Investoren (u. a. Initiierung eines Dialogverfahrens), der Einreichung von Genehmigungsanträgen (u. a. aktives Konfliktmanagement) und der baulichen Umsetzung (insbes. transparente Kommunikation).

Der Leitfaden betont die Bedeutung der Regionalplanung für die räumliche Steuerung und die diesbezüglich geringen kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten. Um die verbleibenden Gestaltungsspielräume zu nutzen, werden Kommunen angehalten, ihre Bürger aktiv über formelle Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren, die Bürger bei der Beteiligung zu unterstützen und selbst Möglichkeiten zur Mitgestaltung der kommunalen Stellungnahme anzubieten. Kommunen sollen frühzeitig Beteiligungsprozesse initiieren und Bürger einbinden. Ziel ist es, unüberlegten Entscheidungen einzelner Flächeneigentümer vorzubeugen, gemeinsame Ziele und damit eine Verhandlungsposition von Bürgern und Gemeinde zu finden und so die eigene Position gegenüber Projektieren zu stärken.

Abschließend werden methodische Aspekte von Bürgerbeteiligung thematisiert. Dazu wird der Beteiligungsprozess in sechs idealtypischen Phasen dargestellt und jeweils einzelne Methoden, Arbeitsschritte, Elemente und Meilensteine beschrieben. Anschließend wird auf den mit Beteiligungsprozessen verknüpften Ressourcenaufwand eingegangen. Dabei wird die Rolle der Kommune als Mandatgeberin, Vermittlerin und Interessenpartei charakterisiert, die die Gestaltung und Umsetzung des Beteiligungsprozesses anstößt und an externe Fachleute delegiert.

Orientierungswissen ist vorhanden

Die hier skizzierten Leitfäden stellen eine wichtige Orientierungshilfe für Projektierer und Kommunen in unterschiedlichen Planungskontexten dar. Zudem existieren zahlreiche weitere Leitfäden und Veröffentlichungen, die Beteiligung in unterschiedlichen Kontexten adressieren und gute Ansatzpunkte zur Übertragung bieten. Auch aus sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten existieren zahlreiche Erkenntnisse und Empfehlungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung bei Windenergieprojekten, die von der FA Wind aufgegriffen und zusammengefasst wurden (siehe dazu: FA Wind 2017a).

Die für die Initiierung von Beteiligungsprozessen relevanten Akteure müssen ihre eigenen Rollen und Handlungsspielräume unvoreingenommen reflektieren. Dabei stellen Leitfäden lediglich Orientierungswissen vor und dürfen nicht als Blaupausen angesehen werden. Verfahren und Formate müssen jeweils spezifisch für die Situation vor Ort konzipiert werden. Auch der mit Beteiligungsprozessen verbundene Aufwand und das für die Konzeption und Umsetzung notwendige Fachwissen dürfen nicht unterschätzt werden. Hier ist externe Unterstützung in der Regel unabdingbar, insbesondere bei häufig konfliktbehafteten Themen wie Windenergieprojekten. Dazu muss das Thema an die entsprechenden Akteure herangetragen und mit angemessenen Angeboten unterstützt werden. Beispielhaft kann hier das Online-Tool „Beteiligungsleinwand“[14] des Instituts für Partizipatives Gestalten (IPG) genannt werden, welches Kommunen und Projektierer bei der Reflexion der eigenen Beteiligungsstrategie unterstützen kann.

[14] https://gut-beteiligt.de/beteiligungsleinwand/

Wie werden Beteiligungshemmnisse überwunden? – Angebote der Länder

Die sozialwissenschaftliche Forschung zu Beteiligung im Kontext der Windenergie fordert Einrichtungen und Initiativen zur Unterstützung von Dialog und Beteiligung in den Ländern (FA Wind 2017a). Diese Forderungen werden in einigen Ländern bereits in unterschiedlichen Formen umgesetzt.

Das Siegel faire Windenergie in Thüringen

Träger:
Servicestelle Windenergie in der Thüringer Energie-und GreenTech-Agentur (ThEGA)

Ziel:
Das Siegel soll eine konfliktärmere Umsetzung von Windenergieprojekten in Thüringen unterstützen und ein hinreichendes Angebot zur Einbindung und Beteiligung aller Akteure sicherstellen. Dazu dokumentiert das Siegel eine Selbstverpflichtung für faire Windenergie der in Thüringen aktiven Projektierungsunternehmen. Damit soll eine positive Differenzierung von Marktteilnehmern in Hinsicht auf Beteiligung und die Stärkung der Wertschöpfung vor Ort ermöglicht werden.[15]

Umsetzung:
Kern des Siegels sind fünf Leitlinien für faire Windenergie, auf deren Einhaltung sich die Unterzeichner des Siegelvertrags verpflichten. Inhaltlich zielen sie auf die Stärkung informeller Beteiligung, transparenter Information sowie wirtschaftlicher und kommunaler Teilhabe – letzteres unter anderem durch die Prozessbeteiligung durch regionale Banken und Stadtwerke, und die direkte wirtschaftliche Beteiligung für Bürger, Unternehmen und Kommunen.[16]

Das Siegel darf nach Vertragsunterzeichnung ein Jahr lang verwendet werden, dann muss der Vertrag erneut abgeschlossen werden. Werden keine geeigneten Aktivitäten in Thüringen nachgewiesen, kann die Servicestelle von der erneuten Erteilung des Siegels absehen. Zudem kann das Siegel auch entzogen werden, wenn das Unternehmen gegen die Leitlinien verstößt oder mit dem Siegel irreführende Werbung betreibt. Die Servicestelle kann die Einhaltung der Leitlinien überprüfen. Dabei sind die Siegelträger verpflichtet, zeitnah Auskünfte zu erteilen. Die Leitlinien werden im Siegelvertrag mit konkreten Maßnahmen untersetzt. Beispielsweise wird „die Beteiligung aller Interessengruppen während der gesamten Projektierungsphase" in Leitlinie 1 dadurch konkretisiert, dass vor Beginn der Flächensicherung der Bürgermeister oder der Gemeinderat zu informieren und einzubeziehen ist. Zudem sollen auch weitere Akteursgruppen einbezogen werden (Grundeigentümer, Anwohner, Land-/Forstwirte und Agrarbetriebe, Bürger, kommunale Einrichtungen usw.) (ThEGA 2017).

Mit Stand August 2017 sind über 40 Windenergieunternehmen Träger des seit 2016 vergebenen Siegels. Das Siegel bewirkt, dass die Servicestelle verstärkt in Windenergieprojekte eingebunden wird. Zudem hat sich die Transparenz der Projekte für Bürger und Kommunen

[15] Über rechtliche Anforderungen an Gütesiegel informiert ein Hintergrundpapier der FA Wind (2017c).

[16] Die Siegel-Leitlinien im Einzelnen:
1. Beteiligung aller Interessengruppen im Umfeld eines Windparks während der gesamten Projektierungsphase
2. Sicherstellung eines transparenten Umgangs mit projektrelevanten Informationen vor Ort, Bereitstellung von Unterstützungs- und Aufklärungsangeboten
3. Faire Teilhabe aller Betroffenen und Anwohner, auch der nicht unmittelbar profitierenden Flächeneigentümer
4. Einbeziehung der regionalen Energieversorger und Kreditinstitute
5. Schaffung einer direkten finanziellen Beteiligungsmöglichkeit für Thüringer Bürger, Unternehmen und Kommunen

merklich erhöht. Maßnahmen zur Steigerung der Wertschöpfung und der Stärkung der Akzeptanz vor Ort konnten angestoßen und zahlreiche Pilotprojekte initiiert werden. Der Siegelvertrag wurde nach dem ersten Jahr bereits einmal überarbeitet, eine zweite Überarbeitung ist geplant (Notroff 2017).

Fazit:
Mit dem Siegel faire Windenergie in Thüringen wurde ein informelles Steuerungsinstrument eingeführt, welches eine kollektive Steuerungswirkung entfaltet, ohne dass dies gesetzlich verankert wurde und ohne auf die Eigeninitiative aus der Branche zu warten. Das Siegel wird vom Bundesverband WindEnergie (BWE) als das bisher beste Modell in Deutschland angesehen (ebd.).

Zudem wird mit der Umsetzung der mit den Siegelleitlinien verknüpften Maßnahmen unter anderem versucht, die Eigenlogik der versteckten Flächenakquise zu durchbrechen (Leitlinie 1).

Für die Überprüfung der Einhaltung der Leitlinien ist die Servicestelle Windenergie verantwortlich. Sie ist als Gütesiegelvergabestelle Ansprechpartnerin für Bürger, Kommunen und Projektierer. In Thüringen aktive Gütesiegelverwender müssen ihre Verfahrenspraxis in Bezug auf Kommunikation, Beteiligung und Teilhabe reflektieren und ggf. an die Vorgaben anpassen. Allerdings ist das Siegel auf die Aktivitäten von Projektierern im Land Thüringen beschränkt. Auch in weiteren Ländern wird über die Einführung ähnlicher Gütesiegel diskutiert.[17]

Das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern

Träger:
Zuständige Behörde ist das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MEID MV).

Ziel:
Mit dem Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz (BüGembeteilG) soll die regionale Wertschöpfung gesteigert und die Akzeptanz für Windenergieanlagen über eine Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit erhöht werden. Aufgrund der Eigentumsverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern – wie auch in anderen östlichen Bundesländern – verbleiben selbst Pachteinnahmen gegenwärtig nur selten in der Region und große Teile der Bewohner haben nicht die Möglichkeit, sich finanziell an Windenergieanlagen zu beteiligen. Mit dem Gesetz sollen Bürger und Gemeinden die Möglichkeit bekommen, stärker direkt an der Wertschöpfung durch Windenergieanlagen vor Ort zu partizipieren. Dadurch sollen Nachteile für die ansässige Bevölkerung ausgeglichen werden (MEID MV 2016).[18]

[17] In Schleswig-Holstein wurde seitens des BWE-Landesverbandes eine Initiative für ein Gütesiegel angestoßen.

[18] Ende Mai 2016 hat ein Projektierer Klage gegen das Gesetz erhoben. Dabei werden die Gesetzgebungskompetenzen des Landes angezweifelt, und moniert, das Gesetz stelle einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung dar. Das Verfahren ist noch anhängig (Stand 9/2017).

Umsetzung:
Vorhabenträger müssen bei Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern Privatpersonen und Gemeinden/Ämtern im Umkreis von 5 Kilometern eine finanzielle Beteiligung anbieten.[19] Dazu gibt das Gesetz zwei alternative Varianten vor, zwischen denen sich der Vorhabenträger entscheiden kann: Die erste Variante sieht vor, dass der Vorhabenträger Bürgern und Kommunen insgesamt 20 Prozent seiner Gesellschafteranteile zum Kauf anbietet (Variante A). Der Kaufpreis eines Anteils darf nicht über 500 Euro liegen. Die investierenden Bürger und Gemeinden sind am unternehmerischen Risiko beteiligt. Neben der direkten Beteiligung an der Betreibergesellschaft ist eine vor Ort gestaltete „freiwillige Lösung" möglich – beispielsweise vergünstigte Strompreise. Die Entscheidung über die Annahme einer freiwilligen Lösung liegt bei den einzelnen Bürgern und Gemeinden.

Als zweite Variante kann der Vorhabenträger den jeweiligen Gemeinden eine Ausgleichsabgabe zahlen und gleichzeitig den Bürgern ein Sparprodukt, z. B. einen Sparbrief, anbieten (Variante B). Im Gegensatz zu Variante A tragen die Bürger und Gemeinden kein unternehmerisches Risiko. Sie erhalten jährlich einen gesicherten Betrag. Lehnt eine Gemeinde Variante B ab, so muss ihr die Variante A (Gesellschafterbeteiligung oder eine „freiwillige Lösung") angeboten werden.

Die Vorhabenträger müssen ihre Offerte nach Erteilung der Genehmigung unverzüglich unterbreiten und durch Anzeigen in Printmedien und im Internet bekannt machen. Zudem muss eine Informationsveranstaltung durchgeführt werden, mit der dann auch die Entscheidungsfristen für Bürger und Gemeinden beginnen.

Die Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern (LEKA) berät Akteure zur Umsetzung des Gesetzes. Zudem liegen eine Informationsbroschüre, ein Umsetzungshandbuch und ein Excel-Tool als Entscheidungshilfe für Gemeinden und Projektierer vor.[20]

Fazit:
Das vom dänischen Beteiligungsgesetz inspirierte BüGembeteilG ist der bundesweit erste Versuch, die Teilhabe an der durch Windenergieanlagen erwirtschafteten Wertschöpfung durch ein Gesetz formell festzuschreiben. Die praktische Umsetzung des Gesetzes anhand konkreter Projekte steht noch aus. Hinweise zu transparenter Information, Dialog und Öffentlichkeitbeteiligung werden im Umsetzungshandbuch des Gesetzes ansatzweise formuliert. Sie bleiben jedoch – von einer Informationsveranstaltung zur Bekanntgabe der Beteiligungsofferte abgesehen – informell und damit freiwillig. Somit kann spekuliert werden, dass der entstehende Aufwand zur Realisierung der gesetzlichen Vorgaben die Umsetzung freiwilliger Maßnahmen erschweren könnte. Die im Gesetz vorgeschriebene Informationsveranstaltung zur Bekanntgabe des Beteiligungsangebots ist erst nach Erteilung der Baugenehmigung, und damit erst dann vorgesehen, wenn die formellen Entscheidungen bereits getroffen wurden. Derartige Formate haben erfahrungsgemäß ein erhöhtes Eskalationspotential, wenn dem keine anderweitigen (frühzeitigen) Informations- und Dialogangebote vorausgingen. Da derartige Angebote im Gesetz nicht gefordert werden, sind unterstützende Angebote und Förderprogramme zu guter Information, Dialogmöglichkeiten und frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung auch hier weiterhin von großer Bedeutung, um die Akzeptanz für Windenergieprojekte vor Ort zu stärken.

Weitere Angebote zur Unterstützung von Dialogangeboten in Kommunen in den Ländern

Neben diesen formell oder informell verpflichtenden Instrumenten gibt es in den Ländern auch rein nachfragebasierte Unterstützungsangebote. Diese werden jeweils öffentlich finanziert und zielen darauf, die Akzeptanz der Energiewende durch die Unterstützung der Projektumsetzung vor Ort zu fördern. Als konkrete Projekte für den Bereich Dialog und Beteiligung werden der EnergieDialog.NRW, das Bürgerforum Energieland Hessen und das Forum Energiedialog Baden-Württemberg in der nachfolgenden Tabelle charakterisiert.

---

19 In der Regel sind bei einem Projekt voraussichtlich zwischen acht und 15 Gemeinden zu beteiligen (Quelle: BWE 2017).

20 Bislang (Stand 08/2016) gibt es noch keine konkreten Anwendungsfälle für das am 28. Mai 2016 in Kraft getretene Gesetz.

	EnergieDialog.NRW	Das Bürgerforum Energieland Hessen
Träger	EnergieAgentur.NRW, gefördert über den Europäischen Sozialfonds EFRE	HA Hessen Agentur GmbH im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL)
Aktiv seit	2011	2013
Ziele	Zentrale Ziele des EnergieDialog.NRW sind der Abbau von Unsicherheiten und Vorbehalten, die Auflösung von Interessenkollisionen und Akzeptanzproblemen und die frühzeitige Einbindung betroffener Akteure.	Grundlegendes Ziel des Bürgerforums Energieland Hessen (BFEH) ist es, die „Chancen für die Akzeptanz der Energiewende zu verbessern". Als neutrale Plattform zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen soll das BFEH die Diskussion um die Energiewende versachlichen und Bürgermeister und Kommunen vor Ort professionell unterstützen.
Umsetzung	Der EnergieDialog.NRW wurde sukzessive ausgebaut und bietet eine breite Palette von Instrumenten. Hierzu gehören neben Fachberatungen, Vorträgen und Moderationen von Fach- und Bürgerveranstaltungen auch Vermittlung und Beratung im Konfliktfall. Kommunale und lokale Beratungsangebote werden vor allem im Bereich der Windenergie umgesetzt. Zur Information der Öffentlichkeit gibt es zwei Internetseiten: Auf der Seite WindDialog.NRW werden fachliche Informationen zusammengestellt und Bürgerfragen beantwortet. Kommunen und Projektentwickler können transparent Informationen über geplante Vorhaben veröffentlichen. WindPlanung.Navi gibt einen strukturierten Überblick zum Planungs- und Genehmigungsprozess und den formellen Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem unterstützt der EnergieDialog.NRW Kommunen und Projektierer bei der Dialogumsetzung, z. B. bei der Durchführung von lokalen Informationsmessen und bietet Konfliktmanagementangebote, wie Mediationen und Runde Tische an. Initiiert werden Vernetzungsangebote, wie regionale Windenergieaustausche für Kommunalvertreter. Die Angebote werden ergänzt durch Publikationen der EnergieAgentur.NRW, z. B. zu Beteiligung und Bürgerenergie (vgl. S. 22).	Das BFEH arbeitet mit drei zentralen Instrumenten: Dialog, Energiecoaching und Mediation/Konfliktbearbeitung. Die Umsetzung von Dialogen vor Ort wird zum Teil von externen Dialogdienstleistern übernommen und vom BFEH begleitet. Zur Vorbereitung von Dialogverfahren werden grundsätzlich Themenfeldanalysen durchgeführt: Nach Vorgesprächen mit den jeweiligen Bürgermeistern wird zunächst eine Akteursanalyse erstellt, persönliche Vorgespräche mit den Akteuren folgen. Dabei werden relevante Fragen erfasst und über eine Online-Plattform Themen identifiziert, verdichtet und priorisiert. Auf dieser Basis werden maßgeschneiderte Angebote konzipiert und umgesetzt, beispielsweise Kommunalberatungen, Coachings für Entscheidungsträger, Dialog- und/oder Mediationsangebote. Um Diskussionen zu projektspezifischen Aspekten von grundlegenden Fragen und Bedenken gegenüber der Windenergie zu trennen, werden übergeordnete Themen wie Infraschall, Tourismus oder die Rentabilität von Windenergieanlagen in überregionalen Veranstaltungen, den „Faktenchecks", aufgegriffen und diskutiert. Die Ergebnisse werden dokumentiert und anschließend in Broschüren und Faltblättern aufbereitet veröffentlicht.
Fazit	Der EnergieDialog.NRW ist das „dienstälteste" Dialogangebot der Landesenergieagenturen. Es versteht sich als Informations- und Unterstützungsplattform und setzt seine Angebote als einziges konsequent selbst vor Ort um und greift lediglich bei Mediationen auf externe Dialogdienstleister zurück. Dabei verfügt er über das breiteste Angebotsspektrum in den Bereichen Information, Beratung, Vernetzung, Dialog und Konfliktmanagement.	Das BFEH ist konzeptionell zwischen dem Angebot des FED und des EnergieDialog.NRW angesiedelt. Das BFEH nimmt bei der Umsetzung von Dialogmaßnahmen vor Ort auch externe Dienstleister in Anspruch. Anders als das FED ist das Bürgerforum dabei aber auch selbst vor Ort aktiv. Zudem tritt es als eigenständiger, allparteilicher Ansprechpartner und mit eigenen Veranstaltungen und Informationsangeboten auf. Diesem breiten Aufgabenverständnis entsprechend wurde das BFEH institutionell neu verfasst und ist seit September 2017in der neu gegründeten Landesenergieagentur Hessen angesiedelt.
Link	www.energiedialog.nrw.de	www.energieland.hessen.de/buergerforum_energie

Tabelle 2: Dialogprogramme in den Ländern (eigene Darstellung)

Forum Energiedialog Baden-Württemberg
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM BW)
2016
Das Forum Energiedialog (FED) fokussiert wesentlich darauf, Konflikte rund um die erneuerbaren Energien zu reduzieren. Die Handlungsfähigkeit von Kommunen soll gestärkt und lokale Entscheidungsträger aktiviert werden. Darüber hinaus soll die Bevölkerung aufgeklärt und Planungs- und Genehmigungsverfahren besser verstanden werden.
Das FED nahm im Januar 2016 die Arbeit auf und wird seit Anfang 2017 landesweit umgesetzt. Die Projektförderung läuft bis Ende 2018. Das FED wurde in seiner Pilotphase von der Hochschule Kehl evaluiert. Die operative Umsetzung vor Ort wird vollständig von externen Dialogdienstleistern übernommen. Das FED bietet keine Fach- oder Rechtsberatung an, sondern unterstützt insbesondere politische Entscheidungsträger durch kommunikative Maßnahmen. Das Angebot umfasst konkret: – Beratung und Coaching von Bürgermeistern und Gemeinderäten – Transparente und verständliche Information der Öffentlichkeit – Einbeziehung der Bürger und Organisation und Moderation von Veranstaltungen – Initiierung von Kleingruppenformaten – Konfliktbegleitung und -mediation Die Umsetzung kommunaler Dialogprojekte gliedert sich grundlegend in sechs Handlungsschritte: Zuerst werden Projekte entweder auf Hinweis der Regierungspräsidien oder durch kommunale Eigeninitiative identifiziert. Nach einem Erstgespräch mit dem Bürgermeister zur Bedarfssondierung wird eine Umfeldanalyse durchgeführt. Auf dieser Grundlage wird bei bestehendem Bedarf und realistischen Erfolgsaussichten ein Durchführungskonzept erstellt und mit der Kommune abgestimmt. Die Umsetzung des Konzepts schließt mit einem Abschlussgespräch und interner Reflexion.
Das FED ist primär eine Koordinierungsplattform für die Vermittlung von Kommunikations-, Dialog- und Mediationsleistungen. Um als unabhängiger allparteilicher Akteur aufzutreten, wird das vom Umweltministerium koordinierte Projekt von externen Dialogdienstleistern umgesetzt. Entsprechend tritt das FED vor Ort nicht als Einrichtung auf. Über lokale Maßnahmen hinaus bietet das FED bislang keine Informations- oder Vernetzungsangebote an.
www.energiedialog-bw.de

Praxisbeispiele

Ausgewählte Good-Practice Beispiele für Beteiligung und Teilhabe an Windenergieprojekten werden in der Beteiligungsdatenbank auf der FA Wind Homepage dargestellt.

Dort werden Informationen über Projekte gebündelt, die sich durch eine beispielhafte Planungsbeteiligung und/oder durch interessante Modelle der finanziellen Teilhabe auszeichnen. Neben Informationstexten werden in tabellarischer Form wichtige Projektkennzahlen, Kontaktdaten zu Ansprechpartnern sowie ausgewähltes Presse- und Bildmaterial zu den Projekten präsentiert. Die Datenbank wird kontinuierlich erweitert. Interessierte Projekte können sich an die Geschäftsstelle der FA Wind wenden.

Screenshot der FA Wind Beteiligungsdatenbank

Weitere gute Beispiele für kommunale Windprojekte fasst die Broschüre „Wer den Wind erntet" zusammen (FA Wind 2016). Die zwölf dargestellten Fallbeispiele aus zehn Bundesländern stehen stellvertretend für die Herausforderungen und Chancen, denen verantwortliche Akteure in ihrem Planungsalltag begegnen. Es werden Maßnahmen und Ansätze aufgezeigt, wie sich Hürden im Planungsverfahren und Widerstände in der Bevölkerung zielorientiert lösen lassen.

Zusammenfassende Thesen

1. Gute Information, dialogorientierte Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung sind für einen nachhaltigen Ausbau der Windenergie von elementarer Bedeutung.

2. Formelle behördliche Verfahren und begleitende Kommunikationsprozesse weisen in Bezug auf gute Information sowie Dialog- und Beteiligungsverfahren derzeit deutliche Defizite auf.

3. Informelle Beteiligung kann die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsprozessen sinnvoll ergänzen und die Chancen für eine verbesserte gesellschaftliche Akzeptanz deutlich erhöhen.

4. Kommunen sind für die Implementierung frühzeitiger informeller Beteiligungsprozesse von zentraler Bedeutung.

5. Der potentielle Mehrwert von Beteiligung wird von vielen Entscheidungsträgern nicht erkannt.

6. Passive Entscheidungsträger stehen informeller Beteiligung häufig skeptisch gegenüber und sind schwer zu aktivieren.

7. Die im Kontext der Windenergie oftmals konfliktlastigen Beteiligungsprozesse sind für Kommunen schnell überfordernd.

8. Beteiligungswissen ist umfangreich vorhanden – es muss jedoch stärker genutzt und auf das Handlungsfeld Windenergie übertragen werden.

9. Beteiligungsleitfäden allein sind für die Initiierung und Aufrechterhaltung von Beteiligungsprozessen nicht ausreichend. Externe Unterstützung ist für die Akteure vor Ort in der Regel unabdingbar.

10. In Ländern mit abschließender Regionalplanung kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung am Regionalplanverfahren eine große Bedeutung zu.

11. Im Kontext einer abschließenden Regionalplanung sind informelle Instrumente und der Anspruch nach rechtsicherer Planung nur schwer vereinbar. Somit ist eine Ausweitung der formellen Beteiligung zielführend.

12. Verglichen mit Kommunen können Projektierer erst relativ spät im Prozess beteiligen.

13. Die Beteiligungsspielräume für Projektierer sind größer als vielfach angenommen und verdienen einer detaillierteren Analyse.

14. Gute Kommunikation und Transparenz während der Flächenakquise durch Projektierer ist möglich. Entsprechende formelle oder informelle Regeln sind wichtig und sind für die Branche von großem Nutzen.

15. Auch wenn Projekte nicht (mehr) mitgestaltet werden können, kommt den Bereichen Information und Dialog eine große Bedeutung zu. Gleichzeitig ist eine Scheinbeteiligung unbedingt zu vermeiden.

16. Um das Thema „Beteiligung bei Windenergieprojekten“ in die Fläche zu tragen, sind breite Diskurse notwendig, die das Thema informelle Beteiligung auf die Tagesordnung setzen und an die relevanten Akteure herantragen. Diese Debatten müssen auch in den Ländern und Verbänden initiiert und aktiv geführt werden.

17. Um informelle Beteiligung bei Windenergieprojekten „selbstverständlicher“ werden zu lassen, muss das Thema gestärkt werden. Zudem müssen Vorhaben- und Planungsträger ihre Rolle als Initiatoren informeller Beteiligungsverfahren annehmen. Dazu sind gezielte Angebote des Bundes, der Länder und der Branchenverbände notwendig.

18. Konflikte sind oftmals unumgänglich. Sie sollten als Chance für Dialogverfahren begriffen und konstruktiv genutzt werden.

Quellen und Literatur

50 Hertz, Amprion, Transnet BW, Tennet, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag; Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015): Positionspapier Information und Dialog beim Netzausbau.

Agora Energiewende (2017): Energiewende 2013. The Big Picture. Megatrends, Ziele, Strategien und eine 10-Punkte-Agenda für die zweite Phase der Energiewende.

Agentur für Erneuerbare Energien (2014, 2015, 2016, 2017): Akzeptanz-Umfragen.

Brennecke, V. (2016): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die Richtlinie VDI 7000 – gesetzliche Zielsetzung und praktische Umsetzung. In: Deutsches Verwaltungsblatt DVBl; Heft 6/2016, Jg. 131; S. 329–392.

Bundesverband WindEnergie (2016): Akzeptanz für Windenergie rückläufig. In: Wind bewegt. Die Akzeptanzinitiative des BWE. Rundschreiben 6/2016.

BWE Landesverband Mecklenburg-Vorpommern (2017): Analyse Bürger und Gemeindenbeteiligungsgesetz. Stand 23.04.2017.

EnergieAgentur.NRW (2014a): Klimaschutz mit Bürgerenergieanlagen.

EnergieAgentur.NRW (2014b): Windenergievorhaben und Akzeptanz – Bürgerbeteiligung am Planungsverfahrend als integratives Projektmanagement.

FA Wind (2015a): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land – Herbst 2015.

FA Wind (2015b): Planungsbeteiligung bei Windenergieprojekten. Zusammenfassung eines Erfahrungsaustauschs planungsverantwortlicher Akteure in Thüringen.

FA Wind (2016a): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land – Frühjahr 2016.

FA Wind (2016b): LEADER-Regionen und Windenergienutzung – Möglichkeiten für mehr regionale Teilhabe und verbesserte Beteiligung. Dokumentation eines Fachforums im Rahmen des DVS-Workshops „Regionen stärken, Klima schützen – mit Energie."

FA Wind (2016c): Krisen vermeiden, Spielräume nutzen – Konflikte in der kommunalen Windenergieplanung meistern. Dokumentation einer Fortbildung für Kommunalvertreter zum Konfliktmanagement.

FA Wind (2016e): Wer den Wind erntet. Zwölf gute Beispiele für kommunale Windprojekte.

FA Wind (2016d): Workshop-Dokumentation: Von der Theorie in die Praxis – wie kann die Implementierung guter informeller Beteiligung effektiv unterstützt werden? (unveröffentlicht)

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

FA Wind (2017b): Leinen los! – Auftakttreffen für einen Dialogprozess zu Potentialen und Grenzen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung. Ergebnispapier. (unveröffentlicht).

FA Wind (2017c): Rechtliche Anforderungen an ein Gütesiegel oder Prüfzeichen für die Planung von Windenergieanlagen.

FA Wind (2017d): Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land – Herbst 2017.

Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Scheepmaker, T. (2016): Praxisbericht Energiekonflikte. Wieviel Konflikt muss die Energiewende ertragen? Ein Praxisbericht aus den Fallstudien des FONA-Vorhabens.

Gotchev, B. (2016): Bundesländer als Motor der Energiewende. Stand und Perspektiven wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung bei der Windenergie an Land. IASS Workingpaper, Dezember 2016.

Impuls (2013): Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2016): Wem gehört der Wind? Informationen zum Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz.

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (2016). Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

Mecklenburg-Vorpommern/TNS Emnid (2015): Repräsentative Bevölkerungsumfrage in Mecklenburg-Vorpommern zum Thema Windkraft. Grafikreport. November 2015.

Notroff, R. (2017). Präsentation: „Siegel für faire Windenergie Thüringen". 01. Juni 2017, Dessau.

Rand, J.; Hoen, B. (2017): Thirty years of North American wind energy acceptance research: What have we learned?

Renn, O.; Köck, W.; Schweizer P.-J.; Bovet, J. et al. (2013): Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen. Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben.

Reusswig, F.; Braun, F.; Eichenauer, E.; Fahrenkrug, K. et al. (2016): Energiekonflikte. Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitsvorstellungen in der Energiewende. Kernergebnisse und Handlungsempfehlungen eines interdisziplinären Forschungsprojekts.

Richter, I.; Danelzik, M.; Molinengo, G.; Nanz, P. et al. (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansäten. In: IASS Working Paper, Februar 2016.

Roßnagel, A.; Ewen, C.; Götz, K.; Hefter, T. et al. (2014): Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen. IN: ZNER 2014 Heft 4: 329–336.

Roßnagel, A.; Birzle-Harder, B.; Ewen, C.; Götz, K. et al. (2016): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren. Kassel University Press. Kassel.

RWE Stiftung (2015): Akzeptanz, Partizipation und Bürgerbeteiligung. Dokumentation zum Debattenstand und zur praktischen Umsetzung. Essen.

Schweizer-Rieß, J.; Nolting, K.; Rupp, J. (2010): Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern. Projektabschlussbericht.

Stender-Vorwachs, J. (2012): Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. In: Thomé-Kosmiensky, Versteyl, Thiel, Rotard, Appel. Immissionsschutz, Band 3, 2012, Seite 513–522.

Thüringer Energie- und Greentech-Agentur – ThEGA (2017): Vertrag Siegel „faire Windenergie Thüringen".

Umweltbundesamt (2017): Das 3 × 3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten. Status-quo und Perspektiven.

Verein Deutscher Ingenieure (2013): Stellungnahme. Infrastruktur für unsere Zukunft – Gesellschaftlich tragfähige Lösungen gemeinsam entwickeln.

Verein Deutscher Ingenieure (2014): VDI Richtlinie 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten".

Verein Deutscher Ingenieure (2015): VDI Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie und Infrastrukturprojekten".

Walk, H.; Müller, M.; Rucht, D. (2015): Prometheus – Menschen in sozialen Transformationsprozessen am Beispiel der Energiewende. Eine Literaturstudie im Auftrag der 100prozent erneuerbar Stiftung.

Wüstenhagen, R.; Wolsink, M.; Bürer, M. J. (2007): Social Acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. In: Energy Policy 53. S. 2.683–2.691.

Impressum

© FA Wind, Dezember 2017

Herausgeber:
Fachagentur Windenergie an Land
Fanny-Zobel-Straße 11
12435 Berlin

www.fachagentur-windenergie.de
post@fa-wind.de
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.

Autor:
Frank Sondershaus

Zitiervorschlag:
FA Wind (2017): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie. Von der Theorie in die Praxis. Berlin.

Gestaltung:
DreiDreizehn Werbeagentur GmbH, www.313.de

Fotos
S. 4 © Stadt Burgdorf

Haftungsausschluss:
Die in diesem Fachbeitrag 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.

Druck:
1. Auflage (750 Exemplare), Dezember 2017

Klimaneutral gedruckt auf 100 % Recycling-Papier Mundoplus, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen Blauer Engel.

Fachagentur Windenergie an Land e.V.

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