

Ralf Dunker & René Mono

Bürgerbeteiligung und erneuerbare Energien

Kurz-Studie von Beteiligungsprojekten in Deutschland durch die 100 prozent erneuerbar
stiftung

Einleitung

Die Zahl der Beteiligungsprozesse im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien nimmt zu; sicherlich nicht nur, aber überwiegend im ländlichen Raum. Dort wird die Energiewende zusehends sichtbar, dort ist Beteiligung aufgrund überschaubarer Dimensionen mit relativ geringem Aufwand durchführbar. Gleichzeitig geschehen solch lokale Prozesse überwiegend ohne systematische Darstellung nach außen. Noch seltener werden diese Prozesse zusammengetragen, verglichen und systematisch ausgewertet. Mit diesem Papier möchte die 100 prozent erneuerbar stiftung zum Verständnis von Beteiligungsprozessen in Kommunen mit bis zu 15.000 Einwohnern beitragen und zeigen, welche Methoden zur Diskussion erneuerbarer Energien dort bislang genutzt werden.

Welche Formen der Beteiligung bei Willensbildungsprozessen wurden bislang genutzt? Wer initiierte Beteiligung aus welchem Grund und mit welchen Ergebnissen? Wer beteiligte sich? Welche Informationskanäle wurden genutzt, um die Bürger mit grundlegenden Informationen und über den Fortgang des Verfahrens zu versorgen? Welche Kanäle werden dann im ländlichen Raum für die Diskussion eingespielter Informationen genutzt? Was sind Erfolgsfaktoren? Diese Fragen will die 100 prozent erneuerbar stiftung nach und nach beantworten, um grundlegende Erkenntnisse der Akzeptanz- und Partizipationsforschung insbesondere für das Feld der erneuerbaren Energien zu ergänzen.

Denn Vertrauen in politische Entscheidungen kann nicht mehr als gegeben vorausgesetzt werden¹. Dies dürfte insbesondere für Infrastrukturprojekte gelten². Auch in den Reihen der Politik wächst das Bedürfnis, Akzeptanz für politische Vorhaben durch verstärkte Teilhabe der Bevölkerung am Entscheidungsprozess zu stärken. Politisches Entscheiden steht unter dem erhöhten Risiko von Protesten und Entscheidungsblockaden. Um diese riskanten Entscheidungsfragen in akzeptierte Entscheidungen zu überführen, ist seit geraumer Zeit zu beobachten, dass die Forderung nach Bürgerbeteiligung, aber auch das Angebot der Entscheidungsträger, Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, gewachsen ist³. Dies zeigt sich einerseits in einer gewachsenen Einleitungshäufigkeit formaler Bürgerbegehren und -entscheide, andererseits in einer wachsenden öffentlichen Thematisierung auch informeller Formen der Bürgerbeteiligung⁴. Gilt diese Beobachtung auch für das Themenfeld erneuerbare Energien?

¹ vgl. Petersen, T. (2011).

² vgl. Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries (2012, S.496) sowie auch Deekeling Arndt Advisors (2012).

³ vgl. Baumann, Detlefsen, Iversen & Vogelsang (2004).

⁴ vgl. Geitmann, Mittendorf, Rehmet, Schiller & Sterk (2012).

Inhalt

1. Untersuchungsziel (4)
2. Datengrundlage und –nutzung (4)
3. Begriffsklärung Bürgerbeteiligung (6)
4. Leitfaden-Interviews (17)
5. Fazit (21)
6. Literatur (24)
7. Anhang (25)

1. Untersuchungsziel

Gegenstand der Untersuchung sind Bürgerbeteiligungsverfahren im Themenfeld erneuerbare Energien. Die Fragestellung lautet, wo Bürgerbeteiligung zu diesem Gegenstandsbereich diskutiert und/oder durchgeführt wird, zu welchen Fragen die Beteiligung im Einzelfall stattfindet, in welcher Form die Beteiligung erfolgt und welche Ergebnisse die Beteiligung hat. Es wird auch danach gefragt, welche konkreten Erfahrungswerte die für eine Bürgerbeteiligung verantwortlichen Akteure gewonnen haben und inwiefern sich diese auf die wahrgenommene Qualität des Prozesses auswirkt. Insofern versteht sich die vorliegende Studie als Ratgeber für Beteiligungsprozesse im Bereich der erneuerbaren Energien.

Die Fragestellung nach Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien und verwandten Themen hat darüber hinaus eine noch grundlegendere Bedeutung: Bürgerbeteiligung wird in vielen, auch in wissenschaftlichen Beiträgen, häufig als Mittel gesehen, um Widerstand gegen Projekte aufzubrechen und in diesem Sinne Akzeptanz zu schaffen⁵. Dem gegenüberzustellen ist ein allgemeiner Wunsch nach Beteiligung in und aus der Bevölkerung, der sich mal für, mal gegen ein Projekt richten kann, letztlich aber projektunspezifisch besteht. Ein Ziel der Studie ist es, eine Klärung für diese Grundsatzfrage, wenigstens für den wichtigen Bereich der erneuerbaren Energien, herbeizuführen.

Zunächst soll die diesem Papier zugrunde liegende Datenmenge dargestellt werden. Dann soll der eher unscharfe Begriff der Bürgerbeteiligung klarer umrissen und mit den konkreten Ergebnissen der nun vorliegenden Datenerhebung hinterlegt werden. Schließlich werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und diskutiert.

2. Datengrundlage und -nutzung

Die Grundlage für die relevanten Daten „Energiebeteiligung“ besteht aus zwei Quellen. Zum einen wurde die Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide⁶ untersucht, die als gemeinsames Projekt der Universitäten Wuppertal⁷ und Marburg⁸ als fortlaufendes Rechercheprojekt betrieben und vom Verein Mehr Demokratie e.V.⁹ unterstützt wird. Diese Datenbank enthält insgesamt knapp 5.500 Einträge zu formalen Prozessen im Zeitraum von 1956 bis 2011. Zum anderen wird eine Sammlung online verfügbarer Zeitungsberichte¹⁰

⁵ Bezeichnend ist der Beitrag von Frank Brettschneider (2011). Brettschneider spricht in Bezug auf Beteiligung ausschließlich von Widerstand gegen Projekte. Edith Nihuis (2012, S. 7) spricht gar von einer partizipativen Protestkultur. Auch eine Ausgabe von Politik und Zeitgeschehen (2012) erscheint unter dem Titel „Protest und Beteiligung“. Die unverbundene oder nicht differenzierende Nebeneinandersetzung beider Begriffe ist schon deshalb schwierig, weil so nicht klar wird, ob die vermeintliche Protestkultur die Notwendigkeit mit sich bringt, die Bürger zu beteiligen, oder aber ob die Proteste Ausdruck eines gestiegenen Beteiligungswillens der Bürger selbst sind. Wozu diese Unklarheit führt, lässt sich gut an der Expertenbefragung ablesen, die Deekeling Arndt Advisors (2012) durchgeführt haben. Bestimmte Experten gehen davon aus, dass sich eine allgemeine Beteiligungskultur in Deutschland ausgebildet habe, die unter anderem zu Protestverhalten führen könne. Andere hingegen sehen eine allgemeine Protestkultur, der man nolens volens mit Beteiligungsangeboten begegnen müsse. Leider wird diese unterschiedliche Sichtweise nicht zum Gegenstand der Befragung, sondern überlagert die Gespräche implizit.

⁶ Die Datenbank ist online unter folgender Adresse zu finden: <http://www.datenbank-buergerbegehren.de>

⁷ <http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de>

⁸ <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie>

⁹ <http://www.mehr-demokratie.de>

¹⁰ Die Artikel werden allerdings nicht als gebündelt abrufbarer Datensatz vorgehalten.

ausgewertet, die seit 2010 an der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal zu Bürgerbeteiligungsdebatten gesammelt werden. Es wurden zwei aus den oben genannten Quellen extrahierte energierelevante Datensätze erstellt, bei denen Energiefragen auf kommunaler Ebene in Form des Bürgerentscheids zur Abstimmung standen. Der Datensatz „Umweltbegehren“ wurde erstellt, indem Datenbank-Einträge, die einem der folgenden Gegenstandsbereiche zuzuordnen sind, berücksichtigt wurden:

- Biomasse
- Müllenergie
- Wasserkraft
- Geothermie
- Nichtregenerierbar
- Windenergie
- Kommunale Stadtwerke
- Solar
- Sonstiges

Der zweite Datensatz, news.neu, wurde aus der öffentlichen Berichterstattung erzeugt, bei der in der lokalen oder regionalen Meldung der Begriff „Bürgerbeteiligung“ in Zusammenhang mit einem der oben genannten Themen genannt wurde. Auf diese Weise wurden schließlich rund 175 relevante Einträge gefiltert. Der Anteil von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit dem Thema erneuerbare Energien an der Gesamtmenge der Begehren liegt somit bei knapp drei Prozent. Die Zeitungsberichte von Januar 2010 bis Juni 2012 wurden darüber hinaus nach dem Kontext codiert, in dem der Begriff „Bürgerbeteiligung“ erwähnt wurde und dabei nach folgenden Formen unterteilt:

- Anteilserwerb/Finanzielle Beteiligung
- Bürgerbefragung
- Bürgerinformation
- Bürgerversammlung
- Debatte über ob und wie-der Bürgerbeteiligung
- Einwohnerantrag
- Genossenschaft
- Expertenanhörung
- Hearing, Arbeitsgruppen
- Information über öffentliche Veranstaltungen und Internetplattform
- Informationsbroschüre
- Internetabstimmung
- Internetforum
- Lenkungsgruppe/Beteiligungsmanagement
- Mediationsverfahren
- Moderierte Podiumsdiskussion
- Moderiertes Verfahren
- Öffentliche Auslegung der Pläne gefordert
- Rahmen des Planungsrecht
- Runder Tisch

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Verfahren im Rahmen des Planungsrechtes in der Regel nicht zu öffentlicher Aufmerksamkeit führen. Die Anzahl aller Planungsverfahren zu erneuerbaren Energien im Untersuchungszeitraum ist wesentlich höher gewesen, als der jährliche Gesamtzubau erneuerbarer Energien nahelegt. Debatten über Bürgerbeteiligung im Rahmen der vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der Regel nur dann von den Medien aufgegriffen, wenn durch Proteste eine verstärkte öffentliche Kommunikation stattfindet, also eine Beteiligungsnachfrage entsteht oder wenn die Behörden entscheiden, das Planungsverfahren frühzeitig verstärkt öffentlich zu machen, was in der Regel geschieht, um erwarteten späteren Protest in der Frühphase in Form artikulierter Kritik aufzunehmen.

Die Zeitungsartikel wurden zusätzlich dahingehend codiert, ob es sich eher um eine

- a. interessen geleitete Beteiligung (Anwohnerinteressen, Effekte auf das Stadtbudget, Gewinninteressen der Investoren etc.) oder um
- b. wertgeleitete Debatten handelt (Schutz von Zugvögeln vor Windrädern, Betonung der Nachhaltigkeit, Bedeutung der Energiewende etc.).

Wurde mindestens ein Zeitungsbeitrag gefunden, für den eines der obigen Kriterien zutrifft, so wurde der Fall der entsprechenden Kategorie zugeordnet. Darüber hinaus wurde ermittelt, ob im Verfahren eher versucht wird,

- a. einen manifesten Konflikt, der in Form von Protesten geäußert wird, zu moderieren (Konfliktbeteiligung), ob
- b. eine Entscheidungsvorbereitung ohne Konflikte (etwa im Rahmen des Planungsrechts) im Vordergrund stand oder
- c. eine Gewinnbeteiligung der Betroffenen (etwa in Form finanzieller Beteiligung an einer Betreibergesellschaft) verhandelt wurde.

Eine dritte Quelle, in erster Linie zur Ermittlung qualitativer Ergebnisse, besteht aus einer Reihe im Herbst 2012 stichpunktartig durchgeführter Telefoninterviews. Es wurden 31 Gemeinden im Bundesgebiet mittels eines halbstandardisierten Leitfadens¹¹ kontaktiert, in denen in der jüngeren Vergangenheit informelle Beteiligungsverfahren zu Themen der erneuerbaren Energien durchgeführt worden sind. Diese wurden aus der vorbenannten Sammlung von Zeitungsberichten extrahiert. In dreißig dieser Gemeinden standen schließlich Ansprechpartner für ein Interview zur Verfügung.

3. Begriffsklärung Bürgerbeteiligung

Die zunehmend dezentrale Planung der Energieversorgung, die damit einhergehende räumliche Nähe zum unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger, führt zu einer stärkeren kommunalen Thematisierung von Projekten zur Versorgung mit erneuerbaren Energien. Eine These lautet: Zukunftsfähige Energieversorgung muss Bürgerbeteiligung berücksichtigen, wenn die Energiewende nicht durch eine große Zahl kommunaler Blockaden gebremst werden soll. Bürgerbeteiligung kann dabei auf unterschiedliche Art erfolgen: In Form verbindlicher, direktdemokratischer Beteiligung, in Form informeller Beteiligung der unmittelbar Betroffenen unter Einbeziehung aller Bevölkerungsteile oder

¹¹ Siehe Anhang

zumindest in Form von Bürgerinformation und/oder Beschwichtigung der Betroffenen. Beteiligung kann dabei einerseits einem manifesten Wunsch nach Beteiligung an einem Projekt entgegenkommen, das von einem Vorhabensträger geplant wird. Dieser Wunsch kann sich beispielsweise in Protesten zeigen. Oder der Vorhabensträger konzipiert Bürgerbeteiligung präventiv als Angebot. Beteiligung kann andererseits auch von den Bürgern selbst initiiert sein, ohne dass dahinter ein professioneller Vorhabensträger (beispielsweise die Kommunalverwaltung, kommunale Mandatsträger oder Unternehmen) stünde. Beteiligung entsteht dann gewissermaßen aus der Mitte der Gesellschaft. Entsprechende Initiativen können sich von Anfang an auf spezifische Projekte oder Vorhaben richten. Genauso gut kann Bürgerbeteiligung aber auch einer allgemeinen Meinungsfindung dienen, die erst später zu einer konkreten Idee kristallisiert.

Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Grade von Beteiligung skizziert werden, wobei bereits erste konkrete Untersuchungsergebnisse in die Darstellung einfließen können.

3.1 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Verbindlich-formale Sachentscheidung

Als Grundlage für die Beteiligungssituation bei erneuerbaren Energien und verwandten Themen in Deutschland können zunächst die vorliegenden Daten zu formalen Beteiligungsprozessen herangezogen werden. Bereits für das Jahr 1975 verzeichnet die Datenbank ein erstes Bürgerbegehren gegen die Errichtung eines Kernkraftwerkes in Whyll. Eine Auswertung der Datenbank ergibt, dass in insgesamt 175 Fällen die kommunale Energieversorgung von Bedeutung ist. In den in Diagramm 1 dargestellten Zeitraum ab 1990

7

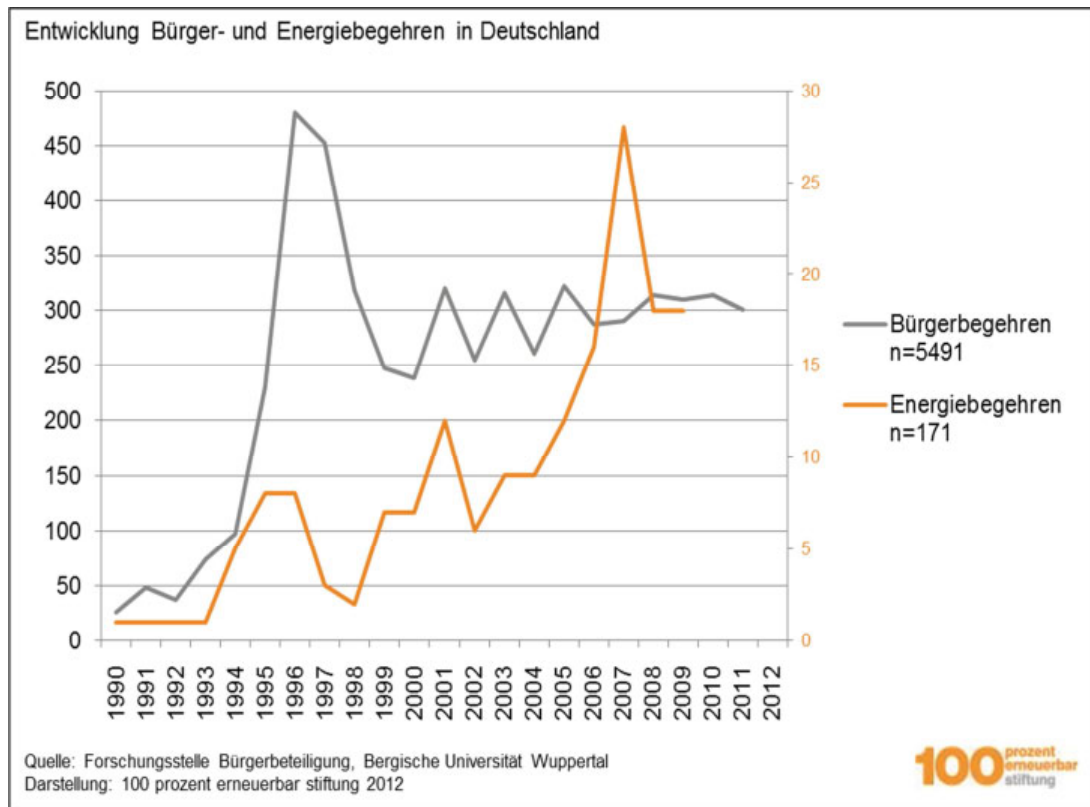


Diagramm 1

fallen 171 dieser Fälle. Seit Mitte der 1990er Jahre besteht in den meisten Bundesländern generell die Möglichkeit, Beteiligungsnachfrage durch Bürgerbegehren zu artikulieren. Dies drückt sich tatsächlich in der starken Zunahme der Bürgerbegehren seit dieser Zeit aus. Außerdem ist mit einer Verzögerung von etwa zehn Jahren ein entsprechend starker Anstieg von Bürgerbegehren im Zusammenhang mit spezifischen Energiefragen zu erkennen. Dieser Anstieg dürfte sowohl mit der Einführung des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) im Jahr 2000 und dem seither deutlich zunehmenden Ausbau erneuerbarer Energien-Anlagen im unmittelbaren Lebensumfeld von immer mehr Bürgern als auch mit in den kommenden Jahren auslaufenden Netz-Konzessionen auf kommunaler Ebene zusammenhängen.

So kann seither durch die Sammlung von Unterschriften oder ggf. durch Mehrheitsbeschluss im Gemeinderat eine verbindliche Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger herbeigeführt werden. Allerdings sind bis heute die gesetzlich vorgesehenen Verfahren nicht immer so gestaltet, dass sie zu deren Nutzung ermutigten.

Eine themenspezifische Auswertung zeigt: Seit 1992 spielt zunächst der Widerstand gegen die Veräußerung oder privatrechtliche Rechtsform von Stadtwerken eine zunehmend wichtigere Rolle, die in den vergangenen Jahren durch Bürgerbegehren zu Gunsten einer Rekommunalisierung ersetzt wurden. Ebenfalls seit Mitte der 1990er Jahre finden sich vermehrt Fälle zu Wind- und Solarenergieanlagen.

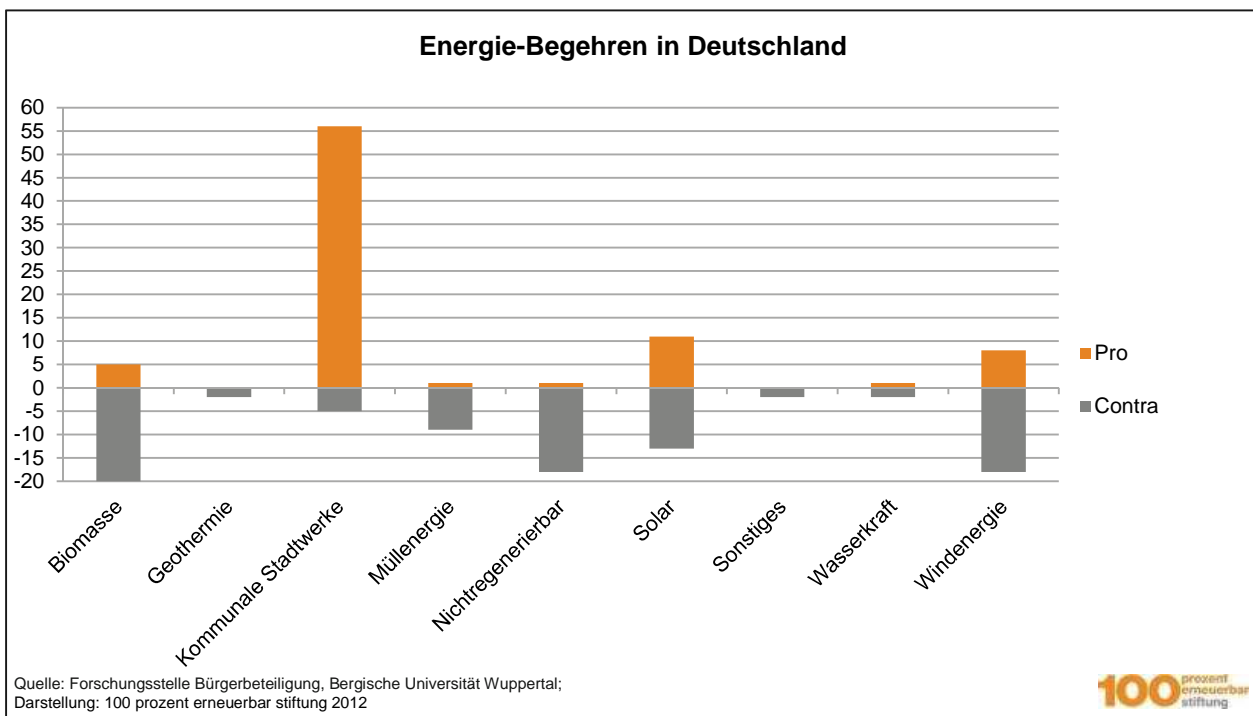


Diagramm 2

Der Anteil der „Contra-Begehren“ überwiegt zwar grundsätzlich dann, wenn einzelne erneuerbare Energien zur Debatte stehen. Allerdings ist die Ablehnung nicht so deutlich als wenn es um die Errichtung konventioneller Kraftwerke („Nichtregenerierbar“) geht. Gegen Biomasse- und Windenergie-Projekte wurde häufiger opponiert als zugestimmt. Das formale Engagement der Bürger für und gegen die Photovoltaik ist dagegen beinahe ausgeglichen.

Es zeigt sich, dass sich bürgerschaftliches Engagement auch im Bereich der Neugründung oder Umstrukturierung von Stadtwerken widerspiegelt. In diesem Zusammenhang finden fast ausschließlich „Pro-Begehren“ statt, also Bürger-Engagement, dass der Weiterentwicklung der regionalen Energieversorgung dienen soll.

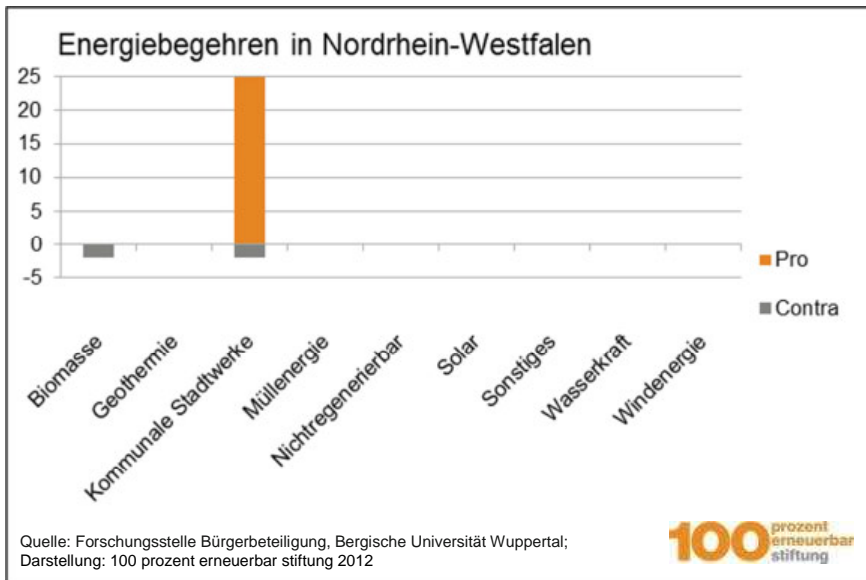


Diagramm 3

Besonders deutlich ist dies in bestimmten Bundesländern. Diagramm 3 zeigt beispielsweise für Nordrhein-Westfalen, dass in diesem Bundesland die Zukunft kommunaler Stadtwerke das beinahe einzig energiebezogene Thema war, das Bürgerbegehren hervorrief.

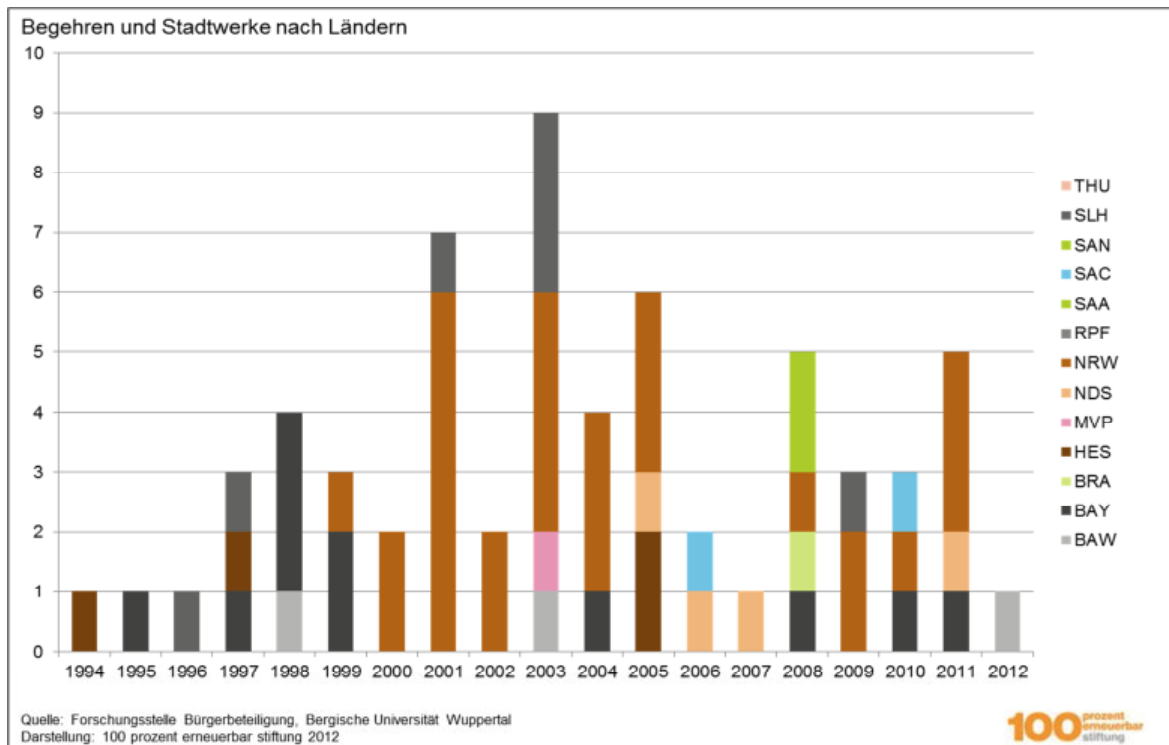


Diagramm 4

Darunter fallen Begehren für die Beibehaltung kommunaler Kontrolle und gegen eine Privatisierung. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Bürger die Stadtwerke als zentrale Akteure wahrnehmen und Aufgaben zukünftig an das Stadtwerk zu delegieren wünschen. Die Konzentration auf die Stadtwerke deutet eventuell darauf hin, dass den teilnehmenden Bürgern die Regionalisierung des Stromproduktes insgesamt wichtiger ist als die Betonung einzelner Techniken. Diesen Hinweis stützt eine im Frühjahr veröffentlichte Studie¹², aus der hervorgeht, dass die Zahlungsbereitschaft der Bürger dann am ausgeprägtesten ist, wenn es der regionale Energieversorger ist, der in erneuerbare Energien investiert.

In Diagramm 4 ist die geringere Präsenz von „Stadtwerk-Begehren“ in Ostdeutschland (Grün-, Blau- und Rosé-Töne) deutlich erkennbar. Dies ist neben der geringeren Landesfläche und Anzahl von Stadtwerken vermutlich auch darauf zurück zu führen, dass Konzessionen für den

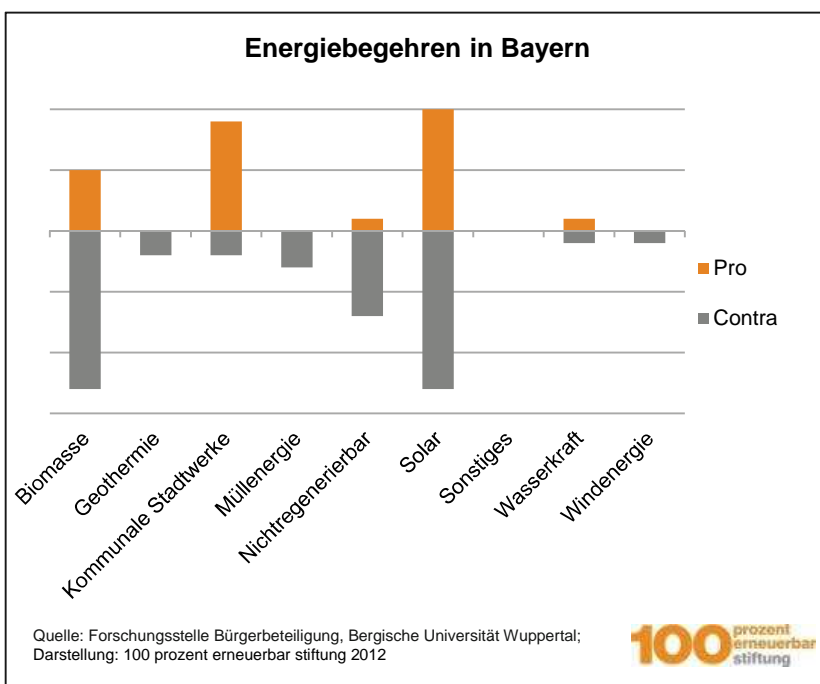


Diagramm 5

Verteilnetzbetrieb erst nach der Wiedervereinigung und in der Regel für 20 Jahre vergeben wurden. Zu einer Häufung von Energie-Begehren, vermutlich zum Thema Rekommunalisierung, kommt es dort daher erst seit der Mitte des vergangenen Jahrzehnts, während westdeutsche Kommunen unmittelbar nach der Ermöglichung durch den Gesetzgeber Mitte der neunziger Jahre aktiv wurden.

In den vergangenen Jahren sind in Bayern, wo bereits sehr viele Bioenergie- und Photovoltaikanlagen in Betrieb sind, fast dreimal so viele Begehren gegen Biomasse-Anlagen eingereicht worden wie dafür, während sich die Anzahl der Pro- und Contra-Begehren in Zusammenhang mit der Photovoltaik fast ausgleicht. Dies zeigt Diagramm 5.

In Schleswig-Holstein (vgl. Diagramm 6), wo insbesondere an den Küsten sehr viel Windenergie geerntet wird, wurden doppelt so viele Begehren gegen die Technik eingereicht als dafür. Allerdings kann diese Situation weder für Niedersachsen noch für Mecklenburg-

¹² vgl. Matthes (2012).

Vorpommern verifiziert werden, wo trotz großer Mengen installierter Windkapazitäten keine Bürgerbegehren bekannt geworden sind. Auch in Hessen, wo bereits viele Biomasse-Anlagen in Betrieb sind, kann auf keinerlei formales Begehren für oder gegen diese verwiesen werden. Engagement gegen eine Form erneuerbarer Energie tritt also nicht zwangsläufig auf, wenn diese in höherer Konzentration errichtet wird. Auch ist keine generelle Abwehrhaltung zu erkennen. In Ländern, in denen Contra-Begehren feststellbar sind, ist immer auch Engagement im Sinne der bereits stark vertretenen Technik erkennbar. So wie von keinem generellen Widerstand gesprochen werden kann, kann auch die Umkehrthese nicht aufrechterhalten werden. Anders als Bevölkerungsumfragen vermuten lassen könnten, nimmt die Opposition gegen die Technik nicht automatisch ab, weil ein Gewöhnungseffekt eintrete¹³. Diese These ist anhand der vorgefundenen Beispiele nicht eindeutig vertretbar.

Plausibler erscheint die Aussage, dass sich mit der Verbreitung der Technik klare und fundiertere Positionen in beide Richtungen ausprägen. An dieser Stelle ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass bei formalen Positiv-Begehren – zumindest unmittelbar - keine finanziellen Beteiligungen als Erklärung für die positive Bewertung eines Projekts in Frage kommen, weil finanzielle Beteiligung nicht Gegenstand formaler Begehren sein kann.

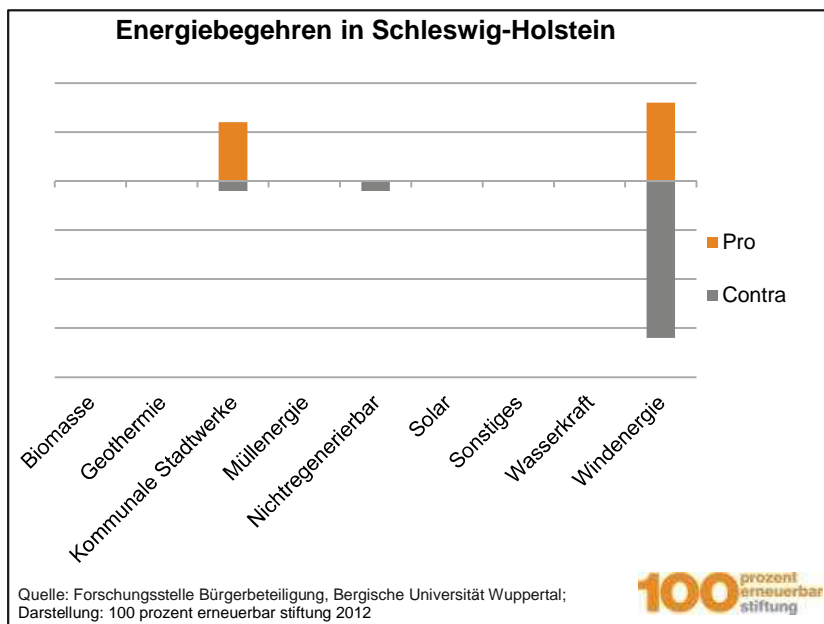


Diagramm 6

Unterstellt man, dass Protest gegen Veränderung in der Regel ausgeprägter ist als aktiv bekundete Zustimmung, so ergibt das Gegenüberstellen formaler Bürgerbegehren, dass die Haltung der Bürger zu erneuerbaren Energien bislang nicht durch den „NIMBY-Effekt“¹⁴ dominiert wird, während dieses Phänomen bezüglich konventioneller Kraftwerke deutlich erkennbar ist (siehe Diagramm 2). Vielmehr legen die hier vorliegenden Zahlen nah, dass

¹³ Die Agentur für erneuerbare Energien (2012) hat Zahlen veröffentlicht, die für einen Gewöhnungseffekt sprechen könnten. Dem widersprechen Studien von Szarka (2007) und Graham, Stephenson & Smith (2010), allerdings bezogen auf Windenergieanlagen in Frankreich bzw. Neuseeland.

¹⁴ „Not In My Backyard“

sich die unterschiedlich stark ausgeprägte Zustimmung zu oder Ablehnung von einzelnen Techniken auch im unmittelbaren Umgang mit diesen widerspiegelt. Das offenbart ein erneuter Blick auf Diagramm 5 für Bayern, wo die Solarenergie und Biogas bereits stark vertreten sind. Dort gab es einerseits mehr als doppelt so viele Begehren gegen die Errichtung von Bioenergie-Anlagen wie dafür. Andererseits setzen sich die Bürger fast ebenso häufig für den Aufbau solarer Kapazitäten ein wie dagegen. Die öffentliche Debatte um Bioenergie und Biotreibstoffe („Vermaisung“, Tank-Teller-Konflikt, „Agrosprit“) wird dabei kontrovers geführt, während die Bevölkerung, den zügigen Ausbau der Solarenergie, ungeachtet einer wirtschaftspolitisch motivierten Kostendiskussion, laut Umfragen mit großer Zustimmung wünscht¹⁵. Diese unterschiedliche Wahrnehmung spiegelt sich offenbar gerade in Bayern wider.

3.2 Informelle Bürgerbeteiligung: Unverbindliche Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung

Bei auftretenden Konflikten oder zur frühzeitigen Vorbereitung von Entscheidungen können Bürgerinnen und Bürger auch jenseits formaler Verfahren einbezogen werden. Oder die Bürger entscheiden selbst, sich einzubringen. Dies geschieht in kleineren Kommunen im Regelfall durch klassische, wenig strukturierte Bürgerversammlungen. Seit den 1970er Jahren wurde jedoch eine große Zahl von Verfahren entwickelt, die genutzt werden können,



Diagramm 7

um durch einen moderierten Prozess die Bedürfnisse und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger aufzugreifen. In den zu dieser Untersuchung herangezogenen Datenquellen sind von Anfang 2010 bis Mitte 2012 180 Fälle informeller Beteiligung dokumentiert. In 88 dieser Fälle handelt es sich um Fragen der erneuerbaren Energien in Gemeinden mit weniger als

¹⁵ vgl. Agentur für erneuerbare Energien (2012).

15.000 Einwohnern, also im ländlich geprägten Raum, wo die Errichtung erneuerbarer Energien-Anlagen primär betrieben wird.

Diagramm 7 zeigt das Aufkommen von Bürgerbeteiligungsverfahren im Ländervergleich, sowie das Verhältnis von direktdemokratischen Verfahren, wie sie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben werden, zu informellen Beteiligungsprozessen. Es zeigt sich, dass Baden-Württemberg insgesamt Spitzenreiter ist. Dies ist sicher nicht zuletzt auf die Politik der aktuellen grün-roten Landesregierung, der Öffnung, gegenüber der Windenergie, die allerdings schon auf die Vorgängerregierung zurückgeht und die vom Gesetzgeber nun geforderte Planung von Vorrangflächen, zurückzuführen.

Die Landkreise dort entscheiden sich vermehrt, die erwarteten Proteste durch eine öffentliche Debatte der vom Planungsverfahren vorgeschriebenen Schritte zu kanalisieren. Weitere Schwerpunktregionen bilden Bayern, Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Auffällig ist, dass informelle Prozesse kaum in den östlichen Bundesländern beobachtet werden können. Obwohl Brandenburg eines der Länder mit den höchsten Zubauraten für Windenergie ist, sind dort weniger als fünf Prozent aller dokumentierten Fälle aufgetreten. Informelle Beteiligungsprozesse scheinen weniger von der Technologie als von den politischen Prozessen, vielleicht auch der politischen Kultur abhängig. So führt der Ausbau der Windenergie nicht automatisch zu mehr informellen Verfahren. Denn auch in Schleswig-Holstein, dem Vorreiter beim Ausbau der Windenergie, sind weniger informelle Verfahren erfasst als in den südwestlichen Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

Ein Hinweis zur qualitativen Gestaltung informeller Verfahren und zum Grad der Repräsentanz von Bürgern in Prozessen findet sich, wenn gefragt wird, welche Bevölkerungsgruppen in die Verfahren integriert werden. Der hohe Anteil von selbstselektiven Verfahren (vgl. Diagramm 8) weist darauf hin, dass überwiegend interessierte und sich für betroffen haltende Bürger an den Verfahren teilnehmen, nicht jedoch Bürger, die nur mittelbar betroffen sind, Betroffenheit noch nicht wahrnehmen und Situationen daher mit größerer Distanz, quasi neutral oder unpolitischer beurteilen würden¹⁶.



Diagramm 8

¹⁶ Eine weitreichende Psycho-Soziodemographik der sich einbringenden Bürger (hier allerdings auf Protest reduziert) zeichnet die Bestandsaufnahme von Walter (2013).

Die Alternative besteht darin, fremdselektiv vorzugehen, das heißt per Zufallsverfahren anteilig auch diejenigen Bürger in den Beteiligungsprozess zu integrieren, die sich gewöhnlich nicht in der Öffentlichkeit an der Debatte zum Ausbau der erneuerbaren Energien beteiligen. Dieses Vorgehen, demokratietheoretisch wahrscheinlich der Selbstselektion überlegen, konnte jedoch für keinen der vorliegenden Fälle dokumentiert werden.

3.3 Bürgerinformation und -dialog

Die Bürgerinformation ist die minimale Antwort auf die Forderung der Öffentlichkeit nach verstärkter Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit, bei der eine aktivere und gegebenenfalls neutralere Informationspolitik der Verwaltungen eingefordert wird. Gleichzeitig ist die Bürgerinformation die Basis für alle nachfolgenden Beteiligungsformen. Denn nur nach vorheriger Vermittlung der häufig komplexen Sachverhalte sind lösungsorientierte Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit überhaupt konstruktiv möglich.

Auf der einen Seite nimmt die Beteiligungsnachfrage - in Form von Protesten, effektiver Artikulation der Interessen von Bürgerinitiativen oder in Form von Bürgerbegehren - zu, oder sie setzt politische Entscheidungen zumindest durch eine höhere Volatilität von Beteiligungsansprüchen einem höheren Risiko aus. Auf der anderen Seite kommen Verwaltungen mittlerweile der Beteiligungsnachfrage jenseits bloßer Information mit einer stärkeren Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in virtuellem oder realem Umfeld entgegen. Dieses Angebot kann unterschiedlich strukturiert sein:

14

- Nichtmoderierte Verfahren der Stakeholderbeteiligung an der Debatte/Entscheidung
 - Hierbei handelt es sich in der Regel um herkömmliche Verfahren der öffentlichen Information, z.B. Bürgerversammlungen, Bürgerinformationen, Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsverfahren (etwa gemäß §§ 5 und 9 BauGB).
- Moderierte Verfahren der Stakeholderbeteiligung an der Debatte/Entscheidung
 - Hierbei handelt es sich in der Regel um Versuche, betroffene und/oder interessierte Bürger einzubeziehen.
 - Diese können entweder in der Form der Moderation zur Konfliktbeilegung stattfinden (Mediation, Runder Tisch u.ä.) oder in Form der moderierten Verfahren zur Entscheidungsvorbereitungsbeteiligung, bei der Konflikte bereits, jedoch nur in geringem Umfang, verhärtet waren (Planungszellen, Planungswerkstätten u.ä.)
- Finanzielle Stakeholderbeteiligung an der Produktion (von Anlagen zu erneuerbaren Energien)
- Aleatorische Beteiligung
 - Dies meint die zufällige Auswahl der Teilnehmer. Ziel ist es, anstelle von interesse- oder betroffenheitsgeleiteter Beteiligung (d.h. selbstselektive Verfahren, bei der die individuelle Motivation zur Beteiligung im Mittelpunkt steht), möglichst auch unbeteiligte Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, insbesondere durch Inklusion sonst nicht beteiligter Bevölkerungsgruppen.
 - Typische Verfahren sind Bürgerjurys, Planungszellen, Bürgergutachten oder Bürgerräte.

Auf mögliche Beteiligungsformen im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien soll nachfolgend eingegangen werden.

3.2.1 Finanzielle Beteiligung

Bei Fragen zu erneuerbaren Energien fällt auf, dass Bürgerbeteiligung aus Sicht derjenigen, die erneuerbare Energien errichten oder betreiben vor allem in Form einer finanziellen Beteiligung der Entscheidungsbetroffenen - in Form von Genossenschaften oder Gewinnanteilen - durchgeführt wird. Die finanzielle Beteiligung dient offenbar dem Ausgleich für die Veränderung des unmittelbaren Lebensumfeldes, während alle Bürger von einer Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien profitieren. Sie schafft empfundene Gerechtigkeit.

Dass im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien bislang kaum Wertekonflikte wahrgenommen werden können, deutet darauf hin, dass auch die Betroffenen sowohl die grundsätzliche Bedeutung des Ausbaus erneuerbarer Energien, also den generellen ökologischen Nutzen erneuerbarer Energien, als auch den Aufbau lokaler Erzeugungskapazitäten, anerkennen. Ein von Teilen der Medienöffentlichkeit gerne konstruierter grundsätzlicher Wertekonflikt zwischen Naturschutz oder Lebensumfeld auf der einen und erneuerbaren Energien auf der anderen Seite liegt eindeutig nicht vor (siehe Diagramm 9).

Dass auch Interessenkonflikte bislang nur in der Minderzahl der erfassten Fälle vorliegen, hängt vermutlich mit dem häufigen Angebot zu finanzieller Beteiligung und einem sich daraus ableitbaren beschwichtigenden Effekt zusammen. Das Phänomen einer – verglichen mit Beteiligungsverfahren in anderen Themenfeldern - sehr häufigen finanziellen Beteiligung zeigt zudem, dass die Energiewende nicht nur technisch-strukturell, sondern durch den Streubesitz am Produktivvermögen vor allem sozio-ökonomisch betrachtet, dezentral-partizipative Auswirkungen hat und haben wird.

Da die finanzielle Beteiligung nur in der Minderheit der erfassten informellen Verfahren Anwendung findet, liegt hier ein Hinweis dafür vor, dass auch diese nur eine untergeordnete Rolle spielen könnte. Eine intensivere Untersuchung zu den Gründen für Angebot von und

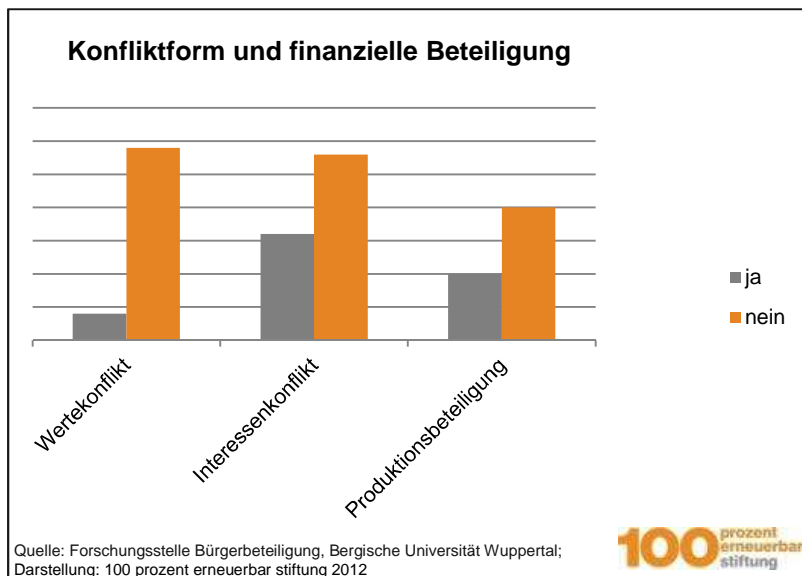


Diagramm 9

Nachfrage nach finanzieller Beteiligung sollte klären, in welchem Maß hierbei trittbrettartige Mitnahmeeffekte, z.B. in Form hoher Pachtforderungen von Landwirten für überlassene Flächen dominieren oder die finanzielle Beteiligung von durch die Errichtung von EE-Anlagen betroffenen Bürgern im Sinne der Erreichung ausgleichender Gerechtigkeit eine größere Rolle spielt. Wenn jedoch weder eine Dominanz von Konflikten noch von finanzieller Beteiligung zu beobachten ist, spricht vieles dafür, dass die Bürger etwas anderes in den Vordergrund rücken: die inhaltliche Beteiligung am „ob“ und „wie“ des Ausbaus erneuerbarer Energien.

Der Befund, dass Interessenskonflikte nur bisweilen und Wertekonflikte fast gar keine Rolle spielen, kann nicht hoch genug bewertet. Er zeigt, dass NIMBY-Phänomene – wenn sie überhaupt auftreten – bei erneuerbaren Energien gelöst werden können. Dabei spielen neben dem einhellig positiven Globalimage der erneuerbaren Energien Produktionsbeteiligungen sicherlich eine Rolle. Ermöglicht werden diese durch die rechtliche Ausgestaltung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Dessen sowohl sozioökonomische als auch ökologische Bedeutung als Aktivator der und Garant für die Fortsetzung der Energiewende durch den Bürger wird von der Bundespolitik unterschätzt und von großen Energieunternehmen zu Recht gefürchtet.

Trotzdem treten bisweilen Konflikte auf. Dann sind Bürgerbeteiligungsprozesse, offenbar deutlich schwieriger erfolgreich im Sinn der Initiatoren zu gestalten. Denn – dieses Ergebnis soll dem Kapitel 4 vorweggenommen werden – eine Befragung¹⁷ zeigt: Die Bewertung derjenigen, die Beteiligungsprozesse initiiert haben, fällt dann deutlich schlechter aus, wenn die Beteiligung mit einem Konflikt in Verbindung steht, als dann, wenn es beispielsweise um eine Entscheidungsvorbereitung, um eine finanzielle Beteiligung oder um die Meinungsfindung von Bürgern geht. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass es für alle Beteiligten auch beim Thema erneuerbare Energien sinnvoll ist, die Beteiligungsprozesse einzuleiten, bevor Konflikte manifest werden.

3.2.2 Kooperative Beteiligung

Die bislang am seltensten zu beobachtende Form von Bürgerbeteiligungsverfahren ist dennoch das kooperative, d.h. auch moderierte, Verfahren unter Beteiligung interessierter oder betroffener Bürger. Zu diesen Verfahren zählen Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Mediationsverfahren oder Onlinebeteiligungsverfahren. Das Verfahren ist insbesondere dann anzuwenden, wenn große Unsicherheiten bei der Ermittlung von Stakeholder-Interessen und, darüber hinaus, offenkundige Konflikte bestehen¹⁸. Insgesamt ist vor allem ein geringer Anteil an Onlinebeteiligungsverfahren festzustellen - im Gegensatz etwa zu Haushaltsthemen (Bürgerhaushalten). Prominentester Fall im Untersuchungszeitraum war das geplante Pumpwasserspeicherkraft in Bad Säckingen-Atdorf, bei dem der regionale Protest die Landesregierung zur Durchführung eines moderierten runden Tisches veranlasste, bei dem alle betroffenen Gruppen beteiligt wurden. Einer der Gründe für die seltene Durchführung kooperativer Verfahren im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien liegt vermutlich in der oben dargestellten Abwesenheit harter Werte- oder Interessenkonflikte. Darüber hinaus bedeuten kooperative Verfahren in der Praxis einen

¹⁷ Vgl. zur Methodik Kapitel 4.

¹⁸ Für detaillierte Informationen zur Analyse von Konfliktsituationen und Anwendung kooperativer Beteiligungsverfahren vgl. 100 prozent erneuerbar stiftung (2012).

erheblichen zeitlichen, personellen und damit finanziellen Aufwand, verglichen mit rein informativen Verfahren. Nichtsdestotrotz könnte mit dem zunehmenden Ausbau der erneuerbaren Energien diese Beteiligungsform auch in kleineren Kommunen an Bedeutung gewinnen.

3.2.3 Beteiligung nach dem Zufallsprinzip

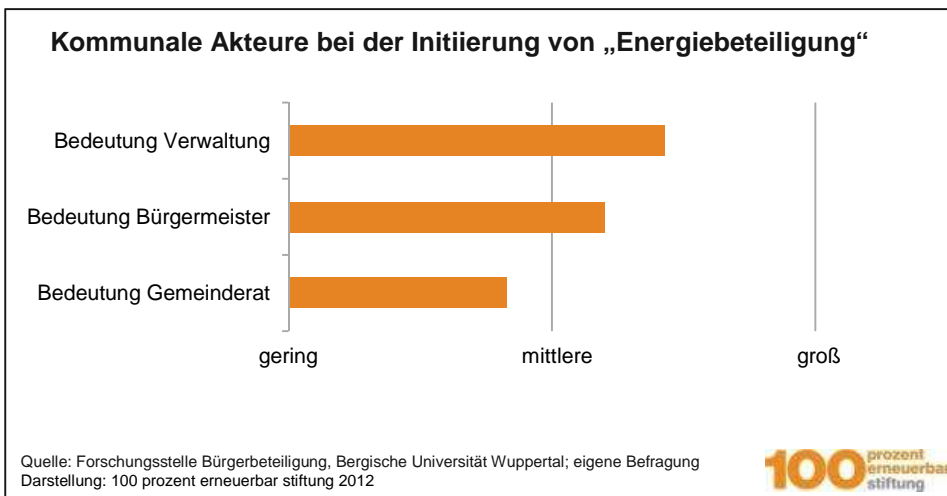
Aleatorische Verfahren - die zufällige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern aus möglichst breiten sozialen Bereichen - finden so gut wie gar keine Anwendung, weder in kleineren Gemeinden mit weniger als 15.000 Einwohnern noch in größeren Verwaltungseinheiten (Großstädte/ Landkreise/ Regierungsbezirke). Dies könnte nicht zuletzt daran liegen, dass die im Rahmen von Energieprojekten eingeforderte Bürgerbeteiligung in der Regel von denjenigen ausgeht, die sich negativ betroffen fühlen, also vor allem von Anwohnerinnen und Anwohnern in der Nähe geplanter Anlagen, die Schlagschatten von Windkraftanlagen, Abgase von Biomassekraftwerken oder ähnliches fürchten. Es handelt sich in diesem Zusammenhang um interessen geleitete Beteiligungsnachfrage im Gegensatz zu eher wertorientierten Debatten.

4. Leitfaden-Interviews

Neben der Auswertung der verfügbaren Daten wurde auf Basis eines halbstandardisierten Leitfadens eine stichpunktartige Telefonbefragung von 31 Kommunen im gesamten Bundesgebiet durchgeführt, die bei Energie-Beteiligungsprojekten aktiv waren. Diese zusätzliche Maßnahme wurde gewählt, um qualitative Informationen zu generieren, die das praktische Verständnis von Beteiligungsprozessen erhöhen. Die Interviewpartner waren häufig auch Initiatoren der Beteiligungsprozesse, weil sie in den Quellen als Ansprechpartner erwähnt werden.

Die zufällig ausgewählten Beteiligungsfälle sind fast durchweg selbstselektiv durchgeführt worden. Eine Beteiligungsnachfrage liegt in nur einem Fall vor. In jedem Fall kam das Beteiligungsangebot selbst schließlich von der Gemeinde. Klare Aussagen lassen sich nach Gesprächen mit 30 angetroffenen Ansprechpartnern in kleineren Kommunen des ländlichen Raums vor allem hinsichtlich der gewählten Informationskanäle sowie der Veranstaltungsplattform und der sich daraus ergebenden Informations- und Diskussionsintensität ableiten. Eine statistische Kreuzung der Ergebnisse unterschiedlicher Fragen führt darüber hinaus zumindest zu plausiblen Annahmen, wenngleich die Datengrundlage insgesamt noch zu gering scheint. Beispiel: Der Beteiligungsprozess wird dann besonders positiv bewertet (Frage nach der Benotung des Prozesses), wenn Veranstaltungen ergebnisoffen und kontrovers (Frage nach Dialog und Diskussion versus reiner Information) verliefen.

Bezüglich der Initialisierung des Beteiligungsprozesses wurde zunächst gefragt, welche Bedeutung dem Gemeinderat, dem Bürgermeister und der Verwaltung zukommen (Diagramm 10). Offenbar spielen dabei organisatorische Leistungen der exekutiven Verwaltung eine größere Rolle als das politische Gewicht gewählter Vertreter. Die Verwaltung tritt beispielsweise häufig als Einladender zu Veranstaltungen auf oder organisiert diese. Gleichwohl wird beim Bürgermeister mehr Impulsgebung verortet als beim Gemeinderat, der in den meisten Gemeinden ebenfalls ausführendes Organ ist. Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien tritt darüber hinaus in der Wahrnehmung derjenigen, die sie organisiert haben, in Konkurrenz zu den Funktionen des Gemeinderats und – allerdings weniger klar ausgeprägt – zu denen des Bürgermeisters.



18

Diagramm 10

Bürgerbeteiligung ist offenbar voraussetzungsreich. Die Chancen auf einen erfolgreichen Prozess steigen, wenn die Bürgerbeteiligung von Akteuren initiiert und durchgeführt wird, die bereits Erfahrungen mit anderen Bürgerbeteiligungsprozessen gesammelt haben.

Bürgerbeteiligungen in Zusammenhang mit erneuerbaren Energien enden in der Mehrzahl der Fälle im Sinne derjenigen, die sie initiieren – und zwar unabhängig davon, ob sich die

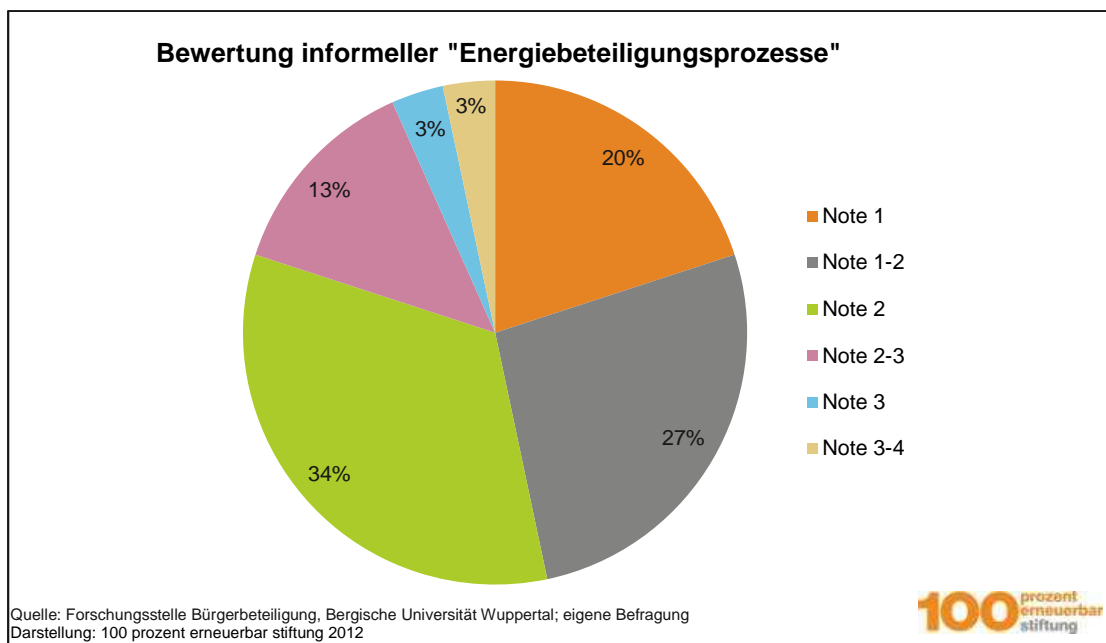


Diagramm 11

Beteiligungen für oder gegen ein Vorhaben richten. Bei der Befragung der Initiatoren ist zwar nur in Ausnahmefällen damit zu rechnen, dass diese ihr eigenes Projekt äußerst selbstkritisch mit einer schlechten Note bewerten. Erfolg ist dennoch nicht gleich Erfolg: Aus Sicht der Initiatoren ist durchaus nicht nur das Resultat, sondern auch die Qualität des Prozesses der Bürgerbeteiligung wichtig. So gibt es Fälle, in denen Bürgerbeteiligungen schlechter bewertet werden, auch wenn sie zu einem Erfolg im Sinne der Initiatoren führen. Diagramm 11 stellt das dar.

Meist erstreckt sich die Bürgerbeteiligung über mehrere Phasen – beschränkt sich also nicht auf eine einmalige Veranstaltung. Dies empfiehlt sich auch. Denn Bürgerbeteiligungsprozesse, die sich über mehrere Phasen erstrecken, werden von deren Initiatoren tendenziell besser bewertet als Beteiligungsprozesse, die auf eine Phase beschränkt bleiben.

Um auf das demnächst zur Diskussion stehende Thema hinzuweisen, nutzen die Initiatoren von Beteiligungsveranstaltungen überwiegend die klassischen Pressekanäle (Diagramm 12). Dabei wird die regionale Presse weniger häufig aber intensiver genutzt als das Gemeindeblatt und als wichtigste Informationsquelle genannt. Darüber hinaus werden Informationen zu Beteiligungsveranstaltungen auch in kleineren Gemeinden mittlerweile häufig über Webseiten verbreitet. Diese folgen an zweiter Stelle nach dem Gemeindeblatt, werden bereits häufiger als die regionale Presse, aber weit weniger intensiv als dieses genutzt und noch als deutlich weniger wichtig für die Informierung der Bürger gehalten als das Gemeindeblatt oder die regionale Presse.

Eine gewisse Bedeutung wird darüber hinaus informierenden Vor-Veranstaltungen beigemessen, die aber häufig nicht sonderlich gut frequentiert werden. Nicht-redaktionelle Druckmedien wie Anzeigen,

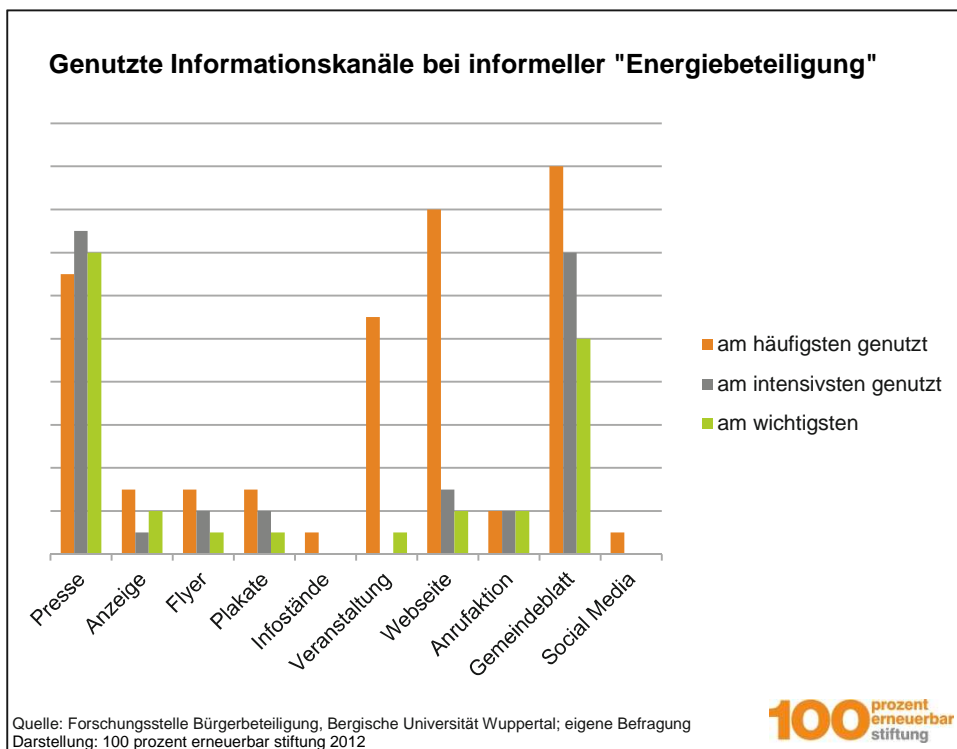


Diagramm 12

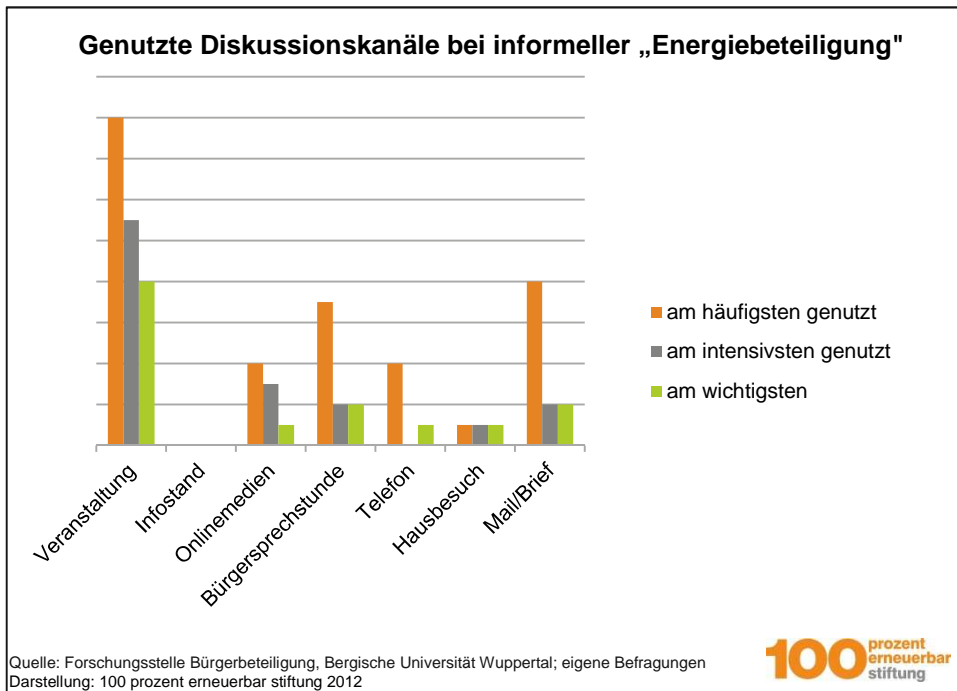


Diagramm 13

Flyer und Plakate haben nachrangige Bedeutung, vermutlich auch deshalb, weil sie zusätzliche Kosten verursachen. Einige Interviewpartner benennen eine breite Kommunikation als Erfolgsfaktor.

Allerdings lässt sich die einfache Formel „je mehr Informationskanäle, desto besser“ aus Sicht der Interviewpartner nicht bestätigen. Vielmehr komme es auf eine sorgfältige Auswahl der Kanäle an.

Falls Diskussionsbedarf erkannt wird, wird die Veranstaltung, also die Versammlung der Bürger, der Verwaltung, weiterer Stakeholder und gegebenenfalls einer Reihe von Experten, hierfür am häufigsten genutzt. Sie gilt als wichtigste Plattform und führt zu den intensivsten Diskussionsprozessen (siehe Diagramm 13). Der schriftliche Austausch von Argumenten, in Form klassischen Briefverkehrs, inzwischen auch per E-Mail, wird als zweit häufigste Methode neben der Bürgersprechstunde für die Erörterung genutzt. Darüber hinaus gewinnen neuere, schnellere Online-Kommunikationskanäle an Bedeutung. Sie werden zwar noch seltener genutzt als der Schriftverkehr, gelten aber bereits als intensivere Möglichkeit zum Austausch von Argumenten. Der Hausbesuch, also das Gespräch an der Tür, hat nur in sehr kleinen Gemeinden eine gewisse Bedeutung.

Der klassische Infostand, der politischen Parteien gerne als Informations- und Diskussionsplattform dient, findet offenbar keine Anwendung, um das Thema erneuerbare Energien zu diskutieren. Noch wichtiger als bei der Übermittlung von Informationen ist eine sorgsame Auswahl der Kanäle, wenn es darum geht, eine Diskussion zu gestalten. Hier beeinträchtigen zu viele Diskussionskanäle nach Angabe der Experten eher die Prozessqualität.

Für die Erörterung des Themas erneuerbare Energien werden bislang kaum neue Kommunikationskanäle gewählt. Dennoch wird deutlich, dass eine klassische Informationskultur gepflegt wird. Denn sowohl die Zielformulierung als auch die Dokumentation werden als klar und positiv bewertet. Die Klarheit der Zieldefinition weist allerdings auch darauf hin, dass ein offener, kooperativer Prozess selten vorliegt. Außerdem wird der Bürger in erster Linie als Informationsempfänger, so gut wie gar nicht als gestaltender Akteur begriffen.

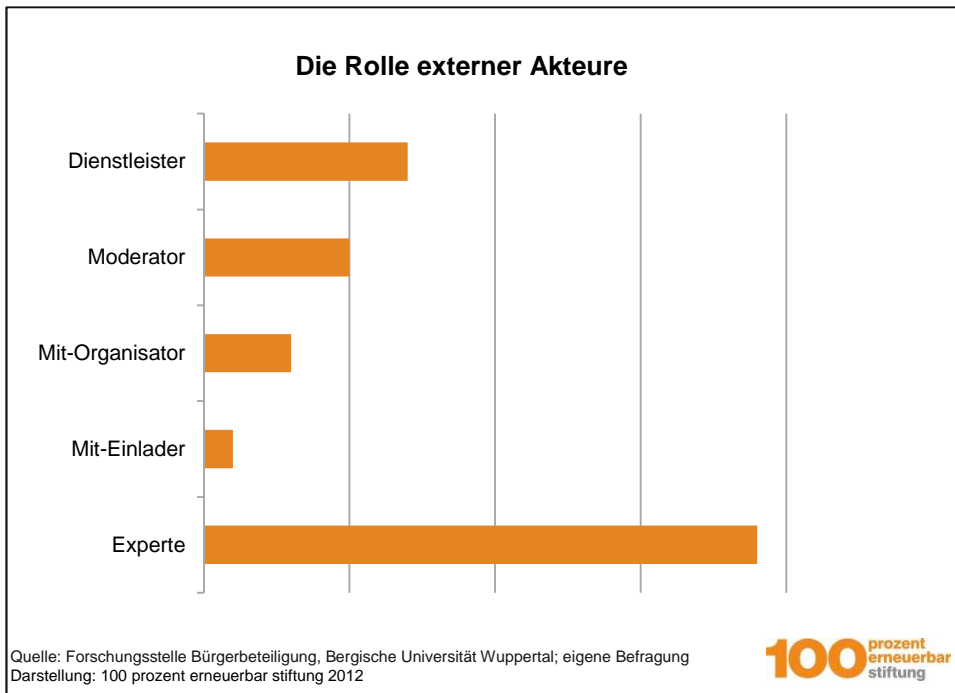


Diagramm 14

Die Veranstaltungen werden bisweilen also insgesamt überwiegend als Informations- weniger als Dialoggelegenheit gestaltet. Über die wahrgenommene Qualität eines Bürgerbeteiligungsprozesses entscheidet der Befragung zufolge jedoch vor allem eins: die Frage, ob es gelingt, einen Dialog zu initiieren. Eine Beteiligung, bei der nur Informationen vermittelt werden, aber kein Dialog entsteht, wird als deutlich weniger zufriedenstellend wahrgenommen als ein Prozess, bei dem der Dialog im Vordergrund steht.

Externe Akteure werden in erster Linie als Informationsgeber, seltener als Moderatoren genutzt (Diagramm 14). Tatsächlich wird überhaupt nur jede zweite Veranstaltung moderiert. Konkreten Positionen von Bürgerinitiativen, aber auch von Investoren, kommt tendenziell größere Bedeutung zu als beispielsweise der regionalen Klimainitiative, die in Bezug auf die Region offenbar weniger greifbare Themen und Argumente repräsentiert.

Die statistische Kombination der Frage nach der Güte des Beteiligungsprozesses (Diagramm 11) mit der Frage nach dem Einbezug externer Akteure (Diagramm 14) führt zu dem Ergebnis, dass externe Experten den Beteiligungsprozess aus Sicht der Experten deutlich verschlechtern. Zwar neigen Initiatoren von Bürgerbeteiligung, die bereits Erfahrung mit ähnlichen Prozessen gemacht haben, dazu, dies zu tun. Doch führt der Einbezug der genannten Akteure – zumindest in kleineren Gemeinden – tendenziell dazu, dass der Prozess der Bürgerbeteiligung als

schlechter wahrgenommen wird. Ähnliches gilt auch für den Einbezug des Gemeinderats oder des Bürgermeisters.. Hingegen verbessert der aktive Einbezug von Bürgern die wahrgenommene Qualität der Bürgerbeteiligung deutlich. Während also außer Frage steht, dass Expertise Voraussetzung für eine fundierte Erörterung komplexer Zusammenhänge ist, können externe Akteure oder Mandatsträger einen konkreten Prozess durchaus auch „stören“. Dies kann dann gegeben sein, wenn ein manifester Konflikt auf einer Seite der Parteien an der Unabhängigkeit des hinzugezogenen Akteurs zweifeln lässt, er oder sie mit einer vorgefertigten Meinung in den Prozess geht. Externe Akteure dürfen außerdem nicht den Fehler machen, ihre Rolle genügend auf die regionale Situation zu beziehen oder zeitlich sehr begrenzt zur Verfügung stehen.

5. Fazit

Während formalen Bürgerbeteiligungsfällen, z.B. Bürgerbegehren, häufig manifeste Konflikte, Wertekonflikte (z.B. Umweltschutz versus Energieerzeugung), Interessenkonflikte (z.B. Immobilienwertverlust versus Netzausbau) oder eine Mischung beider Konfliktgattungen (z.B. Stuttgart 21) vorausgehen, ist dies bei informellen Beteiligungsprozessen in Zusammenhang mit erneuerbaren Energien in kleineren Kommunen nicht der Fall. Vielmehr scheint es sich dabei um die gemeinsame Abstimmung der Fragen des „Ob“ und „Wie“ von erneuerbaren Energien in der unmittelbaren Umgebung zu handeln. Damit einher geht die Aushandlung eines als gerecht empfundenen Ausgleichs für die Veränderung des Lebensumfeldes der unmittelbar Betroffenen durch die Errichtung dezentraler Energieerzeuger.

Ein sich durchsetzender, fundamentaler „NIMBY“-Effekt ist in Zusammenhang mit der Errichtung erneuerbarer Energie-Techniken in der Summe am ehesten bei Bioenergien, bisweilen bei Windenergieanlagen und kaum bei der Solarenergie interpretierbar. Die durchgeführten Befragungen von Initiatoren informeller Beteiligung lassen dagegen auch auf eine „Yes In My Backyard, If...“-Situation in den ländlichen Regionen schließen. Ein grundsätzlicher, weil wertebedingter Ausschluss erneuerbarer Energien ist – entgegen häufig in den Medien publizierter Meinungen – unmittelbar vor Ort nicht gegeben.

Daher stellt sich die Frage, welche psychologischen Mechanismen auf der lokalen Ebene tatsächlich eine Rolle spielen, denn Widerstand gegen die Errichtung erneuerbarer Energien ist unstrittig beobachtbar. Eine auf der Hand liegende Erklärung lautet: Wann immer Menschen von Maßnahmen Dritter in ihrer unmittelbaren Umgebung betroffen sind, so wollen sie grundsätzlich gefragt werden, ob und wie diese Maßnahmen durchgeführt werden – auch dann, wenn sie prinzipiell die Notwendigkeit der Maßnahme nachvollziehen können. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn eine Maßnahme gesamtgesellschaftlichen Nutzen hat und dieser nicht durch gravierende Nachteile erkauft werden muss oder gar gravierende Nachteile beseitigen hilft. Genau diese Aspekte müssen von Vorhabensträgern zukünftig glaubwürdig und so klar wie möglich dargelegt werden. Die Vermutung liegt nahe, dass bei aufkeimendem Widerstand gegen erneuerbare Energien eben solche Vermittlungsmaßnahmen nicht, in zu geringem Maß oder nicht glaubwürdig durchgeführt worden sind.

Dort, wo Beteiligung nicht nur finanzielle Beteiligung meint, ist ein echter Dialog mit der Öffentlichkeit der reinen Information und eine frühzeitige Maßnahme einer nachholenden, bereits durch einen manifesten Konflikt überschatteten Situation, vorzuziehen. Ein

mehrphasiger Prozess, also die kontinuierliche Befassung mit dem Thema, erhöht die Chancen, den Prozess der Beteiligung konstruktiv abzuschließen.

Schwierig zu beantworten ist die Frage, ob es in jedem Fall empfehlenswert ist, Experten, Moderatoren, Institutionen, die den Beteiligungsprozess unterstützen, oder generell externe Akteure hinzuziehen. Dies spricht dafür, Wege zur Hebung lokalen Expertenpotenzials zu finden, bevor der vermeintlich sichere Weg der Beauftragung externer Expertise beschritten wird. Empirische Ergebnisse aus repräsentativen Bevölkerungsumfragen stützen diese These, wonach Bürger professionellen Wissens- oder Funktionsträgern skeptisch gegenüberstehen und ihrem Wort wenig Vertrauen schenken. Hingegen ist das Vertrauen von „einfachem Bürger“ zu „einfachem Bürger“ sehr ausgeprägt. Es scheint plausibel, dass es dieser Vertrauensvorsprung ist, der dafür sorgt, dass ein aktiver Einbezug von Mitbürgern in die Beteiligung den Prozess verbessert.

Ferner kommt es mittlerweile auch im ländlichen Raum immer häufiger zur Nutzung elektronischer Medien bei der Verteilung von Informationen, jedoch noch sehr eingeschränkt zur Abfrage des Bürgerwillens und zum Austausch von Argumenten, also zur Aktivierung der Bürger über das Internet. Der Nutzung von Webseiten wird seitens der Initiatoren informeller Beteiligung in kleineren Gemeinden für den Austausch von Argumenten bislang nur geringe Wichtigkeit beigemessen. Eine Nutzung des Internet, eine Schulung älterer Bürger und eine regelmäßige Erhebung mittels elektronischer kommunaler Umfragewerkzeuge könnte den Beteiligungsprozess auf dem Land, neben dem kostspieligen, aber unerlässlichen Einberufen von Informationsveranstaltungen, jedoch deutlich vereinfachen. Denn eine einmal erstellte Webseite kann im kommunalen Raum in Kombination mit Mailings regelmäßig zur Abfrage von Meinung, zur Ankündigung von Maßnahmen und somit zur Beseitigung von Unsicherheit bezüglich der Meinung des Bürgers, beitragen.

6. Literatur

100 prozent erneuerbar stiftung (2012). Akzeptanz für Erneuerbare Energien – Akzeptanz planen, Beteiligung gestalten, Legitimität gewinnen. Norderstedt: BoD.

Agentur für erneuerbare Energien (2012). Akzeptanz Erneuerbarer Energien. [online]. <http://www.unendlich-viel-energie.de/de/panorama/akzeptanz-erneuerbarer-energien.html>. Abgerufen am 31. Januar 2013.

Brettschneider, F. (2011). Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten. *Aus Politik und Zeitgeschehen*. 44–45/2011. 7-11.

Niehuis, E. (2012). Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten. *Aus Politik und Zeitgeschehen*. 44–45/2011. 40-47.

Deekeling Arndt Advisors (2012). *Akzeptanz für Großprojekte*. Essen: RWE Aktiengesellschaft.

Geitmann, R; Mittendorf, V.; Rehmet, F. Schiller, T. & Sterk, T. (2012). *Bürgerbegehrensbericht 2012*. [online]. <http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/uploads/BBB%202012%20Finale%20Fassung.pdf>. Abgerufen am 23. Januar 2013.

[Graham, J.; Stephenson, J. & Smith, I. \(2009\). Public perceptions of wind energy developments: Case studies from New Zealand. *Energy Policy* 37\(9\). 3348-3359.](#)

Hildebrand, J.; Rau, I. & Schweizer-Ries, P. (2012). Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbare Energien. *Eine umweltsychologische Betrachtung. Informationen für Raumentwicklung Heft 9/10.2012*. 491-501.

Matthes, A. (2012). Grüner Strom: Verbraucher sind bereit, für Investitionen in erneuerbare Energien zu zahlen. *DIW Wochenbericht Nr. 7.2012* [online]. http://www.diw-econ.de/de/downloads/WB_07_2012_Oekostrom_Beurteilung.pdf . Abgerufen am 30. Januar 2013.

Petersen, T. (2011). *Autorität in Deutschland*. [online]. http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/publikationen/gzz/gzz_20_autoritat_in_deutschland.pdf. Abgerufen am 2. Januar 2013.

Szarka, J. (2007). Why is there no wind rush in France? *European Environment* 17(5). 321-340.

Walter, F. (Hrsg.). (2013). Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen. Reinbek: Rohwolt.

7. Anhang

Fragebogen/ halbstandardisiertes Leitfaden-Interview

Fragebogennummer:

0. Rahmendaten (vorab einzutragen)

Name der Kommune:

Kreis:

Einwohner:

Bürgermeister (Name):

Partei:

ehrenamtlich oder hauptberuflich:

Größe und Zusammensetzung Gemeinderat:

1. Begrüßung und allgemeine Bewertung

Wir führen eine Befragung im Auftrag der 100 prozent erneuerbar stiftung durch.

Die 100 prozent erneuerbar stiftung ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende einsetzt. Die Stiftung bereitet gerade ein größeres Projekt vor. Dabei soll es darum gehen, das Phänomen der Bürgerbeteiligung besser zu verstehen. Die Stiftung plant, für dieses Projekt Mittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu beantragen.

Vorab soll eine Vorstudie durchgeführt werden. Ziel ist es, Erfahrungswerte über Bürgerbeteiligungen zu sammeln, die in der Vergangenheit im kommunalen Raum durchgeführt wurden. Ich möchte Sie fragen, ob Sie hierfür an einer Befragung teilnehmen möchten. Sie wird nicht mehr als XY Minuten dauern. Alle Ihre Angaben werden anonym behandelt. Bei einer Publikation ihrer Ergebnisse wird die 100 prozent erneuerbar stiftung Sorge tragen, dass die anonymisierten Antworten auch nicht mittelbar Rückschlüsse auf die Herkunft der befragten Personen zulassen.

1.1 Wenn Sie das Projekt in der Gesamtheit betrachten und das Ergebnis mit den Zielen, die sich zu Beginn gesetzt haben, vergleichen: Welche Schulnote würden sie dem Projekt geben?

Ich würde dem Projekt eine _____ geben

2. Vorerfahrungen

Wir sind auf Sie durch das Projekt (Projektname Tabelle 1 entnehmen) aufmerksam geworden.

Gerne möchten wir etwas mehr zu den Hintergründen dieses Projektes erfahren.

2.1 War das genannte Projekt Ihre erste Erfahrung mit Bürgerbeteiligung?

ja (2.1.1) [Hinweis für Codierung: 0] → bitte sofort weiter zu 3.

nein, ich hatte vorher schon ein oder zwei ähnliche Projekte gemacht und insofern etwas Erfahrungen (2.1.2) [Codierung: 1]

nein, ich habe vielfältige Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung (2.1.3) [Codierung: 2]

2.2 Hier nur weiter bei 2.1.2 oder 2.1.3: Sind bei dem Projekt (Projektname Tabelle 1 entnehmen) diese Erfahrungen eingeflossen?

ja, das war gut möglich [Codierung: 2]

ja, aber nur eingeschränkt [Codierung: 1]

nein, dafür waren die Projekte zu unterschiedlich [Codierung: 0]

2.3 Nur bei 2.12. oder 2.1.3: Waren die Projekte, die Sie aus der Vergangenheit kannten, in dem gleichen Themengebiet?

nein, in einem ganz anderen Themengebiet [Hinweis für Codierung: 0]

nicht unbedingt, aber es gab zumindest gewisse thematischen Ähnlichkeiten [Codierung: 1]

ja, es war vollkommen oder im Großen und Ganzen das gleiche Themengebiet [Codierung: 2]

3. Rollen [Achtung: es kann sein, dass im Folgenden die Befragten ihre eigene Rolle beschreiben: dies ist dann kenntlich zu machen.]

Einer unserer Interessensbereiche ist die Frage, welche kommunikativen Rollen bei Bürgerbeteiligungen zu beobachten sind. Lassen Sie uns zunächst über die Kommune sprechen.

3.1 Wie wichtig war der Gemeinderat für das Projekt (Projektname Tabelle 1 entnehmen)?

er hat gar keine oder nur eine geringe Rolle gespielt [Hinweis für Codierung: 0]

er hat eine mittelgroße Rolle gespielt bzw. einzelne Gemeinderäte waren wichtiger, andere unwichtiger [Codierung: 1]

er hat eine sehr große Rolle gespielt [Codierung: 2]

3.2 Wie wichtig war der Bürgermeister/die Bürgermeisterin für das Projekt ... (Projektname Tabelle 1 entnehmen)?

er/sie hat gar keine oder nur eine geringe Rolle gespielt [Hinweis für Codierung: 0]

er/sie hat eine mittelgroße Rolle gespielt [Codierung: 1]

er/sie hat eine sehr große Rolle gespielt [Codierung: 2]

3.3 Wie wichtig war die Gemeindeverwaltung für das Projekt?

sie hat gar keine oder nur eine geringe Rolle gespielt [Hinweis für Codierung: 0]

sie hat eine mittelgroße Rolle gespielt [Codierung: 1]

sie hat eine sehr große Rolle gespielt [Codierung: 2]

3.4 Von welchen anderen Institutionen würden Sie sagen, dass Sie eine mittelgroße oder sehr große Rolle gespielt haben. Infrage kommen zum Beispiel: Ortsgruppen der Parteien, Vereine, Bürgerinitiativen oder –genossenschaften, die IHK oder die Handwerkskammer, die Feuerwehr, die Kirchen oder Gewerkschaften?
Bitte nennen Sie bis zu fünf Institutionen und geben Sie an, ob die Rolle mittelgroß oder groß war [Hinweis: bitte Angabe zu „mittelgroß“ oder „groß“ direkt hinter den Namen ergänzen [,1“ für „mittelgroß“; „2“ für „groß“]

3.4.1 _____ (1 oder 2)

3.4.2 _____ (1 oder 2)

3.4.3 _____ (1 oder 2)

3.4.4 _____ (1 oder 2)

3.4.5 _____ (1 oder 2)

3.5 Können Sie sich erinnern, wer die Idee zu dem Projekt hatte? Wer war also Initiator?
Nennen Sie bis zu drei Institutionen

3.5.1 _____

3.5.2 _____

3.5.3 _____

3.6 Bestimmt haben Sie eine Auftaktveranstaltung zum Start Ihres Projekts durchgeführt. Wissen Sie noch wer zu dieser Veranstaltung eingeladen hatte. Wenn es mehrere Organisationen oder Akteure waren, nennen Sie bitte alle:

3.7 Und wer hat dann letztlich die Veranstaltung durchgeführt, hatte also die operative Verantwortung für die Veranstaltung? Wenn es mehrere Organisationen oder Akteure waren, nennen Sie bitte alle:

3.8 Haben sich nach der Auftaktveranstaltung weitere Organisationen dem Kreis aus Initiatoren, Einlader und Veranstaltern angeschlossen?

(3.7.1) ja, und sie haben uns aktiv unterstützt [Codierung: 2]

(3.7.2) ja, aber sie haben uns nur passiv unterstützt [Codierung: 1]

nein, das war nicht der Fall [Codierung: 0] bitte sofort weiter zu 3.9

3.9 Nur bei 3.7.1 oder 3.7.2 Können Sie bitte die Organisationen sagen, die Sie unterstützt haben, möglichst vollständig?

3.9.1 _____

3.9.2 _____

3.9.3 _____

3.9.4 _____

3.9.5 _____

3.10 Sind Sie von Einzelpersonen unterstützt worden?

ja, und diese Unterstützung war sehr wichtig [Codierung: 2]

ja, aber diese Unterstützung war nicht so entscheidend [Codierung: 1]

nein, das war nicht der Fall [Codierung: 0]

3.11 Haben Sie Experten hinzugezogen, die für fachlichen Input gesorgt haben?

ja, und rückblickend würde ich sagen, dass dies sehr wichtig war [Codierung: 2]

ja, aber rückblickend würde ich sagen, dass dies nicht so wichtig war [Codierung: 1]

nein, das war nicht der Fall [Codierung: 0]

- 3.12 Vorletzte Frage zu den Rollen: Haben Sie die Veranstaltungen moderieren lassen?
- ja, durch eine professionelle Moderation [Codierung: 2]
 - ja, durch einen Vertreter der Initiatoren/Organisatoren/Einlader [Codierung: 1]
 - nein [Codierung: 0].
- 3.13 Haben Sie Akteure von außen – also außerhalb der Kommune - hinzugezogen?
- (3.11.1) ja, und rückblickend würde ich sagen, dass dies sehr wichtig war [Codierung: 2]
 - (3.11.2) ja, aber rückblickend würde ich sagen, dass dies nicht so wichtig war [Codierung: 1]
 - (3.12.3) nein, das war nicht der Fall [Codierung: 0] → direkt weiter mit 4
- 3.14 Da Sie externe Akteure hinzugezogen haben, können Sie sagen, in welcher Rolle Sie diese externen Akteure eingesetzt haben?
- als Experten [Codierung 4]
 - als Mit-Einlader [Codierung 5]
 - als Mit-Organisatoren [Codierung 6]
 - als Moderator [Codierung 6]
 - als Dienstleister (zum Beispiel Eventmanagement, Kommunikationsagentur, Sicherheitsdienst) [Codierung 7]

4. Prozess

Wenden wir uns doch jetzt bitte gemeinsam dem eigentlichen Verfahren zu.

- 4.1 Wenn Sie Ihr Projekt betrachten, würden Sie dann sagen,
- dass es nur aus einer Phase bestand oder [Codierung: 0]
 - dass es aus zwei Phasen bestand, zum Beispiel Diskussionsphase und Entscheidungsphase o.ä. oder [Codierung: 1]
 - dass es drei und mehr Phasen bestand [Codierung: 2]

4.2 Nun geht es um die Frage nach dem Einbezug der Bürger. Auch wenn es jetzt ein bisschen holzschnittartig klingt, welcher Beschreibung über den Einbezug der Bürger trifft eher auf Ihr Projekt zu?

- die Bürger waren eher Publikum, es ging darum, dass sie bestmöglich über verschiedene Gestaltungsoptionen informiert waren [Codierung: 0]
- die Bürger waren bei uns auch Gestalter, das heißt sie waren teilweise gefordert, die Optionen, Lösungen, Wege selbst zu entwickeln [Codierung: 1]
- bei uns waren die Bürger überwiegend und von einem frühen Stadium des Projekts ab, Gestalter [Codierung: 2]

5. Kommunikation

Kommen wir nun zur Kommunikation.

5.1 Können Sie uns sagen, über welche Kanäle Sie die Bürger über Ihr Projekt informiert haben:

- Presse- und Rundfunkberichterstattung [Codierung: 4]
- Anzeigen in Medien [Codierung: 5]
- Flyer und andere Wurfsendungen [Codierung: 6]
- Plakate und andere öffentliche Aushänge [Codierung: 7]
- Infostände auf öffentlichen Plätzen [Codierung: 8]
- Infoveranstaltungen [Codierung: 9]
- Webseite [Codierung: 10]
- Anrufaktionen/Hausbesuche [Codierung: 11]

5.2 Können Sie nun bitte sagen, welches die beiden Info-Kanäle waren, die Sie am intensivsten genutzt haben?

- (1) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]
- (2) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]

- 5.3 Und welches waren rückblickend die beiden wichtigsten Info-Kanäle aus ihrer Sicht?
- (3) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]
- (4) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]
- 5.4 Können Sie uns sagen, über welche Kanäle Sie mit den Bürgern diskutiert haben:
- auf Veranstaltungen [Codierung: 4]
- an Ständen auf öffentlichen Plätzen [Codierung: 5]
- über Online-Foren und Social Media bzw. entsprechende Unterseiten auf der Webseite [Codierung: 6]
- über Bürgersprechstunden [Codierung: 7]
- per Telefon [Codierung: 8]
- während Hausbesuchen [Codierung: 10]
- per E-Mail oder Brief [Codierung: 9]
- 5.5 Können Sie nun bitte sagen, welches die beiden Dialog-Kanäle waren, die Sie am intensivsten genutzt haben?
- (1) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]
- (2) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]
- 5.6 Und welches waren rückblickend die beiden wichtigsten Dialog-Kanäle aus ihrer Sicht?
- (3) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]

(4) _____ [Codierung: Codiernummer aus 5.1 als erste Ziffer plus 1 als zweite Ziffer; also bspw. für Presse- und Rundfunkberichterstattung 41]

5.7 Wenn Sie nun Dialog gegen Information abwägen würden, was war wichtiger aus Ihrer Sicht?

- Dialog [Codierung: 2]
- Information [Codierung: 0]
- beides gleich wichtig [Codierung 1]

5.8 Bevor wir diesen Abschnitt abschließen, noch eine letzte Frage zu den genutzten Methoden der Präsentation, Vermittlung von Inhalten und Kommunikation in Medien. Haben Sie hier versucht, neue Wege zu gehen, also zum Beispiel die Bürger mit unkonventionellen Mitteln auf ihr Projekt aufmerksam zu machen?

- Nein, wir haben uns eher auf etablierte Formate verlassen [Codierung: 0]
- Ja, wir haben in der Kommunikation versucht, eingetretene Pfade zu verlassen und ganz neue Dinge auszuprobieren [Codierung: 0]
- Das war unterschiedlich/kann man so nicht sagen. [Codierung 1]

32

6. Ziele

6.1 Haben Sie zu Beginn des Projekts die Ziele, die mit dem Projekt verfolgt wurden, benannt?

- ja, und zwar ganz explizit [Codierung: 2]
- ja, aber eher implizit Information [Codierung: 1]
- nein [Codierung: 0]

7. Ergebnisse

7.1 Haben Sie die Ergebnisse des Projektes dokumentiert?

- ja, und auch intensiv publiziert [Codierung: 2]
- ja, aber eher zurückhaltend oder gar nicht publiziert [Codierung: 1]

nein [Codierung: 0]

8. Abschluss

8.1 Ganz offen gefragt: Was waren aus Ihrer Sicht Erfolgskriterien für das Projekt?

8.2 Genauso offen gefragt: Was würden Sie das nächste Mal anders machen?

8.3 Und zum Schluss: Was würden Sie wieder genauso machen?

Herzlichen Dank für Ihre freundliche Bereitschaft zur Teilnahme. Wenn Sie Interesse an den Ergebnissen der Vorstudie haben und/oder der nachfolgenden Studie, wird die 100 prozent erneuerbar stiftung sie Ihnen gerne nach Abschluss zur Verfügung stellen.