



Fachgespräch „Segel setzen. Ein Erfahrungsaustausch zu windenergiebezogenen Beteiligungsansätzen in den Ländern.“

am 16. und 17. Oktober 2017 am Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam (IASS)

Ergebnisbericht

Hintergrund, Ziele und Format des Fachgesprächs

Der Workshop ist Teil des im März 2017 von der Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind) gestarteten Dialogprozesses zu Beteiligung und Teilhabe „[Leinen los!](#)“ und knüpfte inhaltlich an das IASS-Fachgespräch „[Bundesländer als Motor der bürgernahen Energiewende](#)“ aus dem Juni 2016 an.

Ziel des diesjährigen Fachgesprächs war es zu diskutieren, wie frühzeitige Beteiligung und angemessene Teilhabe von Bürgern¹ und Kommunen in den Ländern selbstverständlicher bzw. verbindlicher gemacht werden können. Im Zentrum des Fachgesprächs standen drei verschiedene Beteiligungsansätze der Länder mit bundesweitem Pilotcharakter:

- Das „Bürgerforum Energieland Hessen“ – als informelles Unterstützungsangebot für insbesondere kommunale Dialog- und Mediationsprozesse.
- Das „Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz“ aus Mecklenburg-Vorpommern – als formelles, gesetzliches Instrument zur Verbesserung der finanziellen Teilhabe von Bürgern und Gemeinden an Windenergieanlagen.
- Das Siegel „Faire Windenergie in Thüringen“ – als Instrument zur freiwilligen Selbstverpflichtung der im Land aktiven Projektierer auf Leitlinien, als Mindeststandards für Öffentlichkeitsbeteiligung und Teilhabe.

Anhand der drei Ansätze wurden jeweils Herausforderungen und Potentiale der Umsetzung dargestellt und kritisch aus Perspektiven der Praxis, Wissenschaft und Gesellschaft reflektiert. An dem Workshop nahmen insgesamt 32 Akteure aus insgesamt elf Flächenländern teil – darunter Vertreter von je sieben Landesministerien und Landesenergieagenturen sowie Bürgermeister, Vertreter der Projektplanung, der Bürgerenergie, der Wissenschaft, des Naturschutzes und der Kreditwirtschaft.

Das Format des Fachgesprächs war auf Dialog, gemeinsames Lernen und Austausch zwischen den Teilnehmern und Veranstaltern ausgelegt. Die Struktur der nachfolgenden Ergebnisdokumentation orientiert sich am Veranstaltungsprogramm (s. Anhang).²

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird überwiegend die männliche Schreibweise verwendet. Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass die ausschließliche Verwendung einer Form explizit geschlechterunabhängig verstanden werden soll.

² Um den geschlossenen Charakter des Fachgesprächs zu wahren, wird in der Ergebnisdokumentation gänzlich auf Namensnennungen und direkte Zitate aus den Diskussionen verzichtet. Eine Ausnahme bilden Inputs und Statements aus dem offiziellen Programm.

Länderblöcke I-III: Beteiligungsansätze aus Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen

Den Ansätzen der drei Länder widmeten sich jeweils eigene Programmblocke, in denen das Beteiligungskonzept und die entsprechenden Umsetzungserfahrungen präsentiert und dann in sechs parallelen, moderierten Tischdiskussionen reflektiert wurden. Die Tischdiskussionen wurden nach 20 Minuten für mehrere Statements von Praxisakteuren aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft unterbrochen und anschließend fortgeführt. Die Ergebnisse der Tischdiskussionen wurden auf Karten festgehalten, im Plenum präsentiert und nach Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken strukturiert (SWOT-Analyse).

Länderblock I – Hessen

Das Bürgerforum Energieland Hessen

In seinem Input skizzierte Florian Voigt von der hessischen Landesenergieagentur die Ziele, Angebote und das Vorgehen des Bürgerforums Energieland Hessen (BFEH). Charakteristisch für den hessischen Ansatz sind unter anderem die intensiven Themenfeld- und Konfliktanalysen, die jeweils auf lokaler Ebene durchgeführt werden, und auf Grundlage derer dann die jeweiligen Verfahren vor Ort konzipiert werden. Um die Grundsatzdiskussionen rund um die Windenergienutzung von lokalen Dialogen zu trennen, werden Themen wie etwa Infraschall, Landschaftsbild oder Systemintegration in überregionalen Dialogformaten (Faktenchecks) diskutiert und die Resultate in Form von Broschüren publiziert. Darüber hinaus reflektierte Herr Voigt auch Chancen und Grenzen des Ansatzes sowie Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bzw. der Ergänzung bestehender Dialogformate.

Statements der Praxisakteure

Aus kommunaler Sicht wurde die Bedeutung von politischer Unterstützung vor Ort für die Umsetzung von Windenergieprojekten hervorgehoben. Zudem bräuchten Kommunen Gestaltungsoptionen, um die Akzeptanz bei den Bürgern zu sichern und auf dieser Grundlage finanzielle Teilhabe gestalten zu können. Bei der Umsetzung von Dialogangeboten sei das Angebot des BFEH zielführend und wichtig.

Die kommunale Energiewirtschaft unterstrich den Wunsch nach regionalen Konzepten für die Umsetzung der Energiewende. Die Faktenchecks des BFEH seien ein wichtiges Instrument, um die Öffentlichkeit über Themen der Windenergie zu informieren und dabei auch für die unterschiedlichen Rollen der einzelnen Akteure zu sensibilisieren. Insbesondere bei konkreten Konflikten sei die Unterstützung der Akteure vor Ort durch das BFEH sehr wichtig.

Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes wurde betont, dass der Ausbau der Windenergie dringend notwendig ist und die Ausbauziele mit dem Artenschutz gut vereinbar sind. Allerdings müsse die Regionalplanung an die von der hessischen Landesregierung ausgegebenen Ausbauziele angeglichen werden. Eine Festlegung pauschaler, radialer Abstände durch die Regionalplanung nützte dem Artenschutz wenig, hier müsse individuell in Einzelfalluntersuchungen entschieden werden.

Ergebnisse der Tischgespräche

Stärken

Das Angebot des BFEH wurde in den Diskussionen grundsätzlich positiv eingeschätzt. Stärken des Ansatzes wurden in dessen finanzieller und politischer Unabhängigkeit und den genutzten Dialogformaten gesehen. Die Instrumente des BFEH ermöglichten es diesem als allparteilicher Akteur aufzutreten und die Meinungsbildung unentschlossener Bürger durch Sachaufklärung zu unterstützen. Zudem wurde als Stärke benannt, dass sich das BFEH selbst weiterentwickeln und neue Dialogformate entwickeln könne.

Schwächen

Als Schwäche des Ansatzes wurde das tendenziell reaktive Vorgehen benannt. Das Angebot wird von Kommunen in der Regel erst dann abgerufen, wenn Konflikte bereits offen zu Tage treten. Bürgerenergieprojekte könnten dann zwar ggf. unterstützt, jedoch kaum noch initiiert werden. Da in Hessen wichtige Entscheidungen zu Windenergie auf Ebene der Regionalplanung getroffen werden, sind die Gestaltungsspielräume in kommunalen Dialogprozessen entsprechend eingeschränkt. Podiumsveranstaltungen und Marktplatzformate seien zudem anfällig für Störungen durch populistische Behauptungen und bewusst emotionalisierte Protestaktionen. Entsprechend solle über neue Formate nachgedacht werden.

Chancen

Potentiale des BFEH werden unter anderem in der Entwicklung neuer Formate gesehen: Proaktive, aufsuchende Veranstaltungskonzepte könnten z.B. an bestehende Events in den Kommunen anknüpfen, neue Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche ansprechen und stärker die passive, „schweigende Mehrheit“ adressieren. Aktivierende Workshops könnten die konstruktive Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure befördern. Die frühzeitige Einbindung in kommunale Klimaschutzkonzepte biete hier konkrete Möglichkeiten. Auch die stärkere Nutzung von Onlinemedien biete neue Chancen.

Risiken

Die unterschiedlichen Sprachebenen von Experten und Laien sowie die Komplexität des Themas wurden als Risiko für Dialogprozesse benannt. Zudem könne frühzeitige Beteiligung, in Kombination mit den natürlichen Unsicherheiten in frühen Stadien von Planungsprozessen, Widerstand auch erst hervorrufen und Projekte damit gefährden.

Länderblock II – Mecklenburg-Vorpommern

Das Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

Olaf Fiesel, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MV), berichtete in seinem Input über die bisherigen Erfahrungen aus der Umsetzung des Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes (BÜGEM), obgleich bisher noch kein konkretes Projekt im Rahmen des Gesetzes realisiert wurde. Einen solchen Fall gab es bisher noch nicht, da das Gesetz erst für diejenigen Projekte gilt, welche seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 28.05.2016 genehmigt wurden und ein offizielles Beteiligungsangebot im Rahmen des Gesetzes frühestens zwei Monate vor Inbetriebnahme einer Anlage gemacht werden darf. Im Vordergrund stand die Frage nach der Komplexität des Gesetzes. Um die Umsetzung des komplexen Gesetzes zu vereinfachen, wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vorhabenträgern, Banken, Netzbetreibern, Innenministerium MV und dem Städte- und Gemeindetag MV gegründet. Mit Hilfe dieser Arbeitsgruppe wurden Informationsbroschüren erarbeitet, ein Berechnungstool zur Entscheidungserleichterung für Kommunen erstellt und nach Wegen gesucht, die finanzielle Bürgerbeteiligung administrativ zu standardisieren. Zuletzt wurde auch auf die Wirkung der Einführung von wettbewerblichen Ausschreibungen unter dem EEG 2017 hingewiesen. Die im EEG formulierten Ausnahmeregelungen für Bürgerenergiegesellschaften unterschieden sich zwar von denen des BÜGEM, seien jedoch mit diesem vereinbar. In den ersten zwei Ausschreibungsrunden seien nur wenige Projekte in Mecklenburg-Vorpommern bezuschlagt worden.

In einem zweiten Input stellte Gunnar Wobig, der Geschäftsführer der Landesenergie- und Klimaschutzagentur, Erfahrungen aus der Beratung von Kommunen und Projektierungsunternehmen zu dem Gesetz vor. Viele konkrete Details aus dem Gesetz seien für Kommunen und Projektierungsunternehmen erklärungsbedürftig und eine begleitende Beratung ist entsprechend notwendig. Während das Gesetz in den Kommunen positiv wahrgenommen werde, befürchteten Projektierungsunternehmen Wettbewerbsnachteile im Kontext des Ausschreibungsverfahrens. Anhand eines fiktiven Beispiels wurde abschließend mit Hilfe der für die Umsetzung des BÜGEM entwickelten Rechentools demonstriert, mit welchen jährlichen Einkünften Kommunen über den Zeitraum von 20 Jahren rechnen können, wenn sie entweder eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung wählen (Weg A) oder die Ausgleichsangabe in Anspruch nehmen (Weg B).

Statements der Praxisakteure

Aus Perspektive der Projektierungsunternehmen wurde angemerkt, dass Bürgerbeteiligung mittlerweile als ein „Muss“ betrachtet wird. Im Rahmen des Gesetzes würden Projektierer die freiwillige Lösung den anderen gesetzlich ausdefinierten Wegen (Weg A oder Weg B) vorziehen. Das Beteiligungsgesetz stelle dabei kein Akzeptanzinstrument per se dar, denn dafür decke es die vielfältigen Dimensionen von Akzeptanz nicht ausreichend ab. Um eine nachhaltige Akzeptanz einzelner Projekte zu bewirken bedürfe es der Einbettung von Windenergieprojekten in weitreichende Energiekonzepte auf lokaler Ebene, die Energie mit Fragen ländlicher Entwicklung verknüpfen.

Daran anknüpfend sprach sich ein Vertreter der Bürgerenergie für die Ermöglichung aktiver Beteiligung von Bürgern an der Windenergie aus – indem diese möglichst als Investoren, Planer und Betreiber von Windrädern agieren. Der Ansatz des Landes Mecklenburg-Vorpommern sei dabei ein positiver Schritt, der die Bedeutung der Bürger für den Ausbau der Windenergie anerkenne. Der Ansatz greife aber noch zu kurz und müsse stärker auf die Aktivierung der Bürger für die Energiewende zielen.

Ergebnisse der Tischgespräche

Stärken

Die genannten Stärken bezogen sich zunächst auf das Gesetz im Allgemeinen. Mit dem Gesetz entsteht ein Rechtsanspruch auf finanzielle Teilhabe, der im Windbereich in Deutschland bisher einzigartig ist. Die finanzielle Beteiligung von Kommunen an Windenergieprojekten stehe somit auf einer rechtlich sicheren Basis. Gleichwohl wurden auch spezifische Elemente des Gesetzes als Stärken hervorgehoben. Die zweckgebundene Mittelverwendung der Einnahmen der Kommunen im Rahmen der Ausgleichsabgabe wird als wesentliches Element des Gesetzes betrachtet; die eingenommenen Mittel müssen reinvestiert werden und sind für die Bürger vor Ort unmittelbar sichtbar. Insgesamt wurde die explizite finanzielle Beteiligung der Kommunen gegenüber einer ausschließlichen Beteiligung von individuellen Bürgern als fair – im Sinne der gleichmäßigen Verteilung an die Allgemeinheit – hervorgehoben.

Schwächen

Das komplexe Gesetz sei in der konkreten Umsetzung schwer zu verstehen und wenig eindeutig; es bliebe erklärungsbedürftig und benötige eine beratende Begleitung in der Umsetzung. Zudem wurde argumentiert, dass das Gesetz dem Ziele, die Akzeptanz von Windenergieanlagen vor Ort zu steigern, nicht unmittelbar zuträglich wäre: Diese sei von vielen weiteren, von dem Gesetz nicht adressierten Faktoren, abhängig.

Chancen

In dem Gesetz wird das Potential gesehen, die Wertschöpfung vor Ort zu steigern und die sogenannte „schweigende Mehrheit“ betroffener Bürgerinnen und Bürger aufgrund einer transparenten Darstellung der finanziellen Erlöse positiv zu überzeugen. Sofern eine finanzielle Beteiligung von der Bevölkerung aktiv mitgestaltet werden könne, bestehe das Potential, dass sich die Bevölkerung dann auch mit einem Windenergieprojekt identifiziere.

Risiken

In vielen Kommunen werde durch das Gesetz kein grundlegender Dialog zur Energiewende eingeleitet. Zudem werde es in keinen weiteren (informellen) Beteiligungsprozess eingebettet (obwohl es einem solchen auch nicht entgegenstehe). Dass die Standortgemeinde und weitere Gemeinden im Umkreis von fünf Kilometern grundsätzlich in gleicher Höhe beteiligt werden, könnte zu unerwarteten Dynamiken führen.

Länderblock III – Thüringen

Das Siegel „Faire Windenergie in Thüringen“

In ihrem Vortrag stellte Ramona Notroff, Leiterin der Servicestelle Windenergie der ThEGA, zuerst das Siegel und die fünf damit verknüpften Leitlinien vor. Dabei erläuterte sie exemplarisch deren Implikationen für Projektierungsunternehmen und schilderte die Lernerfahrungen der Servicestelle bezüglich der Gestaltung und Umsetzung des Siegels. Nach dem ersten Jahr wurden einige Elemente der Leitlinien bereits verändert und der Siegelvertrag im März 2017 als Version 2.0 neu aufgelegt. Das Resümee zur Einführung des Siegels ist positiv: Die Transparenz für Bürger und Kommunen habe sich merklich erhöht, Maßnahmen zur Steigerung der Wertschöpfung wurden angestoßen und die Servicestelle in zahlreiche Windenergieprojekte eingebunden. Abschließend ging Frau Notroff auf die mit dem Ausbau der Windenergie verknüpften Herausforderungen ein (zunehmende Konflikte vor Ort, sinkende kommunale Gesprächsbereitschaft und wachsende Planungsunsicherheiten im Kontext des Ausschreibungsverfahrens) und stellte die Lösungsansätze der Servicestelle Windenergie dar. Neben dem Siegel unterstützt die Servicestelle Bürger, Kommunen und Unternehmen unter anderem durch Informationsmaterial, wöchentlichen Bürgersprechtagen, persönlichen Kommunalberatungen, der Durchführung und Begleitung von Informations- und Dialogveranstaltungen sowie der Begleitung von Eigentümergemeinschaften. Ohne diese Angebote sei eine erfolgreiche Umsetzung des Siegels nicht möglich.

Statements der Praxisakteure

Aus kommunaler Perspektive wird das Siegel für faire Windenergie positiv bewertet. Die Landesenergieagentur ThEGA sei breit und flexibel aufgestellt und eine sehr wichtige Unterstützung für Kommunen und Bürger. In Thüringen fehlten gesetzliche oder rechtliche Vorgaben für eine kommunale Beteiligung an Windenergieanlagen. Die rechtliche Unsicherheit der Aufsichtsbehörden hätte in einem Fall den Erwerb und Betrieb von drei Windenergieanlagen durch die Kommune verhindert.

Auch die Windenergiebranche bewertet das Siegel als grundsätzlich positiv, da es nun einheitliche Leitlinien gebe, die aufgrund der zahlreichen Siegelpartner auch weit verbreitet seien. Ohne Siegel sei es in Thüringen kaum noch möglich Flächen zu akquirieren.

Auch aus Sicht der Bürgerenergie wird das Siegel positiv bewertet, da es gewisse Standards für Beteiligung schaffe, an die sich viele Projektierer freiwillig hielten. Grundsätzlich bestehe jedoch die Gefahr einer inflationären Vergabe des Siegels. Mit dem Ausschreibungsverfahren hätten sich die Rahmenbedingungen für ‚echte‘ Bürgerenergieprojekte insgesamt wesentlich verschlechtert.

Ergebnisse der Tischgespräche

Stärken

Eine wesentliche Stärke des Siegels wird in dessen konzeptioneller Flexibilität gesehen. Da der Siegelvertrag jedes Jahr neu abgeschlossen wird, kann er auch angepasst und verändert werden. Gleichzeitig sei ein Gütesiegel als positives Anreizsystem – als ggf. mit Wettbewerbsvorteilen verknüpfte Marke – für wirtschaftliche Akteure attraktiver als eine gesetzliche Verpflichtung. Zudem wurden die Leitlinien inhaltlich gelobt. Mit ihnen läge nun ein Kriteriengerüst vor, auf dessen Grundlage eine strukturierte Auseinandersetzung über Fairnesskriterien möglich sei. Auch die Arbeit der Servicestelle, deren gute Vernetzung und das breite Spektrum an Angeboten, das sich mit der Bürgersprechstunde unter anderem auch explizit an Bürger richte, wurde hervorgehoben. Zudem ermögliche das Siegel einen stetigen Kommunikationsfluss zwischen Projektierern und Servicestelle. Die Servicestelle gewinnt so Einblicke in laufende und geplante Projektaktivitäten und kann auf dieser Grundlage kommunikativ tätig werden.

Schwächen

Hinsichtlich des Siegels selbst wurden die mangelnde Verbindlichkeit der Leitlinien und fehlende, z.B. finanzielle, Sanktionen bei Verstößen gegen die Siegelleitlinien als Schwächen angeführt. Wesentliche Entscheidungen lägen letztlich bei den jeweiligen Flächeneigentümern und könnten damit von den Leitlinien nur mittelbar adressiert werden. Inwieweit das freiwillige Siegel konkret im Sinne seiner Ziele wirke sei unklar. Eine systematische Evaluation und Wirkungsanalyse wird als sinnvoll erachtet.

Aufgrund der hohen Personalintensität sei die Begleitung des Siegels vom zur Verfügung gestellten Budget und damit letztlich von politischen Entscheidungen abhängig. Mangelhafte Rahmenbedingungen – z.B. fehlende rechtsgültige Regionalpläne – könne das Siegel nur bedingt abfedern.

Als weiterer beschränkender Aspekt wurde zudem der regionale, auf das Land Thüringen beschränkte Fokus des Siegels diskutiert. Damit sei das Szenario verknüpft, dass mittelfristig in mehreren Bundesländern verschiedene Siegel mit jeweils unterschiedlichen Leitlinien etabliert würden. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob eine bundesgesetzliche Regelung der einfachere und effektivere Ansatz wäre (vgl. dazu Forum I).

Chancen

Das Siegel könne zur Entwicklung einer neuen Planungs- und Unternehmenskultur beitragen und die Transparenz zwischen Unternehmen und Kommunen steigern. Aus Sicht der Kommunen kann das Siegel Vertrauen schaffen und als Eintrittskarte für Projekte vor Ort wirken. Mit der Vergabe des Siegels könne die Servicestelle Wind die Rollen eines unparteilichen Schiedsrichters und als Kommunikationsdrehscheibe übernehmen.

Risiken

Ein Risiko sei ein möglicher Vertrauensverlust gegenüber dem Siegel, falls Siegelinhaber gravierend gegen die Leitlinien verstießen. Zudem dürfe ein staatliches Siegel ohne gesetzliche Grundlage nicht marktlenkend wirken. Ein solcher Eingriff in den Markt wird als rechtlich schwierig angesehen.

Forenblock

Im Anschluss an die Länderblöcke gliederte sich die Veranstaltung in zwei parallel stattfindende Foren: In Forum I wurden – vor dem Hintergrund des Thüringer Ansatzes – Möglichkeiten und Grenzen bundesweit einheitlicher Beteiligungsstandards diskutiert. Dazu wurde zuerst Akzeptanz im Kontext des Planungsprozesses aus sozialpsychologischer Perspektive reflektiert und dann Möglichkeiten und Grenzen von Siegelstandards aus rechtlicher Perspektive beleuchtet. Gleichzeitig wurden im Ländercafé (Forum II) neue, noch nicht umgesetzte Beteiligungsinitiativen und -instrumente aus vier weiteren Bundesländern in kleinen Tischgesprächen vorgestellt und besprochen. Die Teilnehmer des Ländercafés konnten jeweils zwei verschiedene Tische besuchen.

Forum I: „Akzeptanzkriterien und Siegelstandards“

Forum I wurde von Prof. Gundula Hübner (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) mit einer sozial-psychologischen Perspektive zum Themenkomplex Akzeptanz und Planungsprozesse eröffnet. Zunächst ging sie auf wissenschaftliche und empirisch überprüfbare Definitionen des Begriffs Akzeptanz ein. Hier müsse zwischen verschiedenen Ebenen (sozio-politische-, Markt- oder lokale Ebene) und Akzeptanz als Einstellung, Intention und Verhalten unterschieden werden. Auf lokaler Ebene sind nach empirischen Befragungen der Planungsprozess, Partizipation und Gerechtigkeitsaspekte zentral für eine spätere Akzeptanz und das Belästigungserleben betroffener Bürger. Gleichzeitig seien informelle und frühzeitige Beteiligungsprozesse jedoch auch nicht als Allheilmittel für Akzeptanz zu betrachten, denn sie könnten auch gegenteilige Wirkung entfalten. Etwa dann, wenn frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei raumplanerischen Entscheidungen von Windenergiegegnern genutzt werde, um übertriebene Visualisierungen von geplanten Windenergieanlagen zu erstellen, bevor Behörden eine sachliche und rechtlich sichere Visualisierung erstellen können. Zudem wurden Fragen nach dem richtigen Zeitpunkt für informelle Beteiligung sowie nach dem Umgang mit den Erwartungen an den Einfluss unverbindlicher Beteiligungsverfahren auf formelle Entscheidungen aufgeworfen. Die nachfolgende Diskussion fokussierte auf Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsverfahren im Rahmen der gegenwärtigen Planungsbedingungen und der Frage nach einer geeigneten Planungskultur.

Im zweiten Teil des Forums stellte Dr. Marike Endell (FA Wind) den typischen Prozess und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erstellung eines Gütesiegels dar. Bei der Erstellung eines Gütesiegels sollten alle Stakeholder – also insbesondere auch die späteren Siegelverwender – einbezogen werden, um sicherzustellen, dass das Siegel anschließend Verwendung am Markt findet. In diesem Rahmen wurde auch auf die Möglichkeit hingewiesen, durch ein sogenanntes „Baukasten-System“ ein länderübergreifendes Siegel zu schaffen. Bei einem solchen „Baukasten-System“ wäre es möglich, neben den für alle Verwender gültigen Grundanforderungen, darüber hinausgehende, länderspezifische Anforderungen aufzustellen und damit den jeweiligen Situationen in den einzelnen Ländern angemessen Rechnung zu tragen. Aus rechtlicher Sicht sei eine gesetzliche Grundlage für ein Siegel empfehlenswert, wenn es von einer staatlichen Stelle getragen werden soll. Aber auch kartell-, lauterkeits-, zivil-, europa- und verwaltungsrechtliche Anforderungen sind zu beachten.

Die anschließende Diskussion drehte sich vor allem um die Frage, ob die Schaffung eines bundesweiten Siegels für Windenergie möglich und sinnvoll sei. Die Teilnehmer befürworteten mehrheitlich eine bundesweite Lösung, da aus Sicht vieler auf diesem Weg ein besonders aussagekräftiges und transparentes Siegel geschaffen werden könne. Durch eine Vereinheitlichung der Standards versprachen sich die Anwesenden besonders klare und nachvollziehbare Kriterien, die einheitlich kontrolliert und so auch garantiert werden könnten. Gleichzeitig waren sich die Teilnehmer aber auch der großen Herausforderungen bewusst, die mit der Schaffung länderübergreifender Standards und dem späteren Managements des Siegels verknüpft sind. Ein bundesweites Siegel bedürfe neben der Einigung auf für alle geltende Standards auch einer ständigen Kontrolle der Siegelbedingungen durch eine hierfür einzurichtende Stelle.

Forum II: Ländercafé

Parallel zu Forum I wurden im Ländercafé (Forum II) neue, noch nicht umgesetzte Beteiligungsinitiativen und -instrumente aus vier weiteren Bundesländern in kleinen Tischgesprächen vorgestellt und besprochen. Ziel war es, die Fragen der jeweils präsentierenden Länder aufzugreifen und gemeinsam zu diskutieren. Die Teilnehmer des Ländercafés konnten jeweils zwei der folgenden vier ‚Tische‘ besuchen:

Brandenburg plant im Zuge der Überarbeitung der Energiestrategie des Landes neben Maßnahmen zur Unterstützung von kommunikativen und finanziellen Bürger- und/oder Gemeindebeteiligungsmodellen im Rahmen der Energiewende auch eine Informationskampagne für Gemeinden, um über eine direkte finanzielle Beteiligung an Windenergieanlagen zu informieren.

Im Land **Schleswig-Holstein** hat der BWE Landesverband eine Initiative für ein Gütesiegel gestartet, die nun von der Fachhochschule Flensburg federführend weiterentwickelt und von BWE, dem Land und weiteren Akteuren begleitet wird.

Der **EnergieDialog.NRW** konzipiert ein neues Workshop-Instrument zur Sensibilisierung, Aktivierung und Weiterbildung von Kommunalvertretern. Dabei soll gezeigt werden, wie formelle und informelle Bürgerbeteiligungsverfahren bei der Planung von Erneuerbare-Energien-Projekten (u.a. Windenergie-Planungen) verzahnt werden können.

Das Arbeitsfeld Umweltpsychologie des Instituts für ZukunftsEnergie- und Stoffstromsysteme (IZES) führt im Auftrag des **Saarlands** eine Reihe von Pilotveranstaltungen durch, um Kommunen bei der Organisation von Bürgerdialogen zur Windenergie zu unterstützen. Auf dieser Grundlage kann perspektivisch eine landesweite Beteiligungsinitiative konzipiert werden.

Im Rahmen der Tischgespräche wurden verschiedene Fragestellungen erörtert, bspw.: wie „Fairness“ bei Windenergieprojekten definiert werden könne; ab welcher Höhe einer finanziellen Beteiligung Kommunen tatsächlich an Handlungsspielraum gewinnen und wie eine solche Beteiligung rechtlich umgesetzt werden kann; wie Schulungsangebote für Kommunen ausgestaltet werden könnten und welche Formate für Bürgerdialoge zu geplanten Windprojekten in den Kommunen geeignet sein könnten.

Fazit und Zusammenfassung

Mit dem Fachgespräch wurde deutlich, dass ein Bedürfnis für länderübergreifendes Lernen, Austausch und Kooperation zum Thema Beteiligung und Teilhabe im Kontext der Windenergie besteht. Denn neben der Öffentlichkeitsbeteiligung in formellen Verfahren wird Bürgerbeteiligung von den Bundesländern zunehmend als relevantes Handlungsfeld bei Windenergie erkannt. Bestehende Initiativen auf diesem Feld werden fortgeführt, ausgebaut und angepasst. Zudem werden neue Initiativen der Länder meist nach dem Vorbild von bereits bestehenden Ansätzen geplant – mit Rücksichtnahme auf die Handlungsbedingungen im eigenen Land. Vor diesem Hintergrund hat das Fachgespräch den angestrebten Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern und eine Reflektion konkreter Handlungsmöglichkeiten ermöglicht.

Die Vernetzung und der fachliche Austausch zwischen den Ländern sollte auch in Zukunft gestärkt und durch entsprechende Veranstaltungen und Kommunikationsplattformen gefördert werden, so das Plädoyer verschiedener Teilnehmer.

Die zentralen und übergeordneten Themen, Thesen und Handlungsoptionen, welche die Diskussionen aus Sicht der Organisatoren durchzogen, werden nachfolgend zusammengefasst:

1. Die verschiedenen präsentierten Ansätze zur aktiven Unterstützung von Beteiligung und Teilhabe können sich ergänzen

- Die auf dem Fachgespräch diskutierten Ansätze stehen repräsentativ für die Bandbreite unterschiedlicher Handlungsoptionen, die in den Ländern bereits umgesetzt werden oder geplant sind.
- Die unterschiedlichen Ansätze lassen sich danach einordnen, ob es sich um gesetzlich verpflichtende Maßnahmen (MV), Anreize zu freiwilligen Maßnahmen (TH) oder informelle Unterstützungsangebote (HE; auch NW und BW) handelt. Diese Ansätze sind zueinander komplementär und können sich somit ergänzen.
- Kernzielgruppe aller Maßnahmen sind Bürger im Umfeld von Windenergieanlagen. Die verschiedenen Ansätze adressieren jedoch nicht nur Bürger, sondern insbesondere Projektierungsunternehmen, Kommunen, Flächeneigentümer und weitere Akteursgruppen. Je nach Ansatz und Bundesland kann es hierbei unterschiedliche Schwerpunkte geben.
- Alle Ansätze – formelle wie informelle – müssen aktiv begleitet und unterstützt werden. Gesetzlich geregelte Teilhabe wie in MV braucht ebenso gute, frühzeitige Information und Dialog wie das Siegel in Thüringen.
- Da Kommunen oftmals nicht selbst die Rolle des Moderators übernehmen können, und angesichts ihrer eigenen Rolle, knapper Ressourcen und Kapazitäten oftmals nicht in der Lage sind gute Kommunikation und Beteiligung zu organisieren, müssen die Länder unterstützend agieren – etwa mit Angeboten von Landesenergieagenturen.

2. Neue Wege gehen: Bestehendes gemeinsam aktiv hinterfragen und weiterentwickeln

- Die Möglichkeiten und Zeitpunkte für die Initiierung frühzeitiger Beteiligung unterscheiden sich zwischen den Akteursgruppen, die Beteiligung organisieren (Regionalplanung, Kommunen, Projektierer, Energieagenturen). Proaktives Handeln ist wichtig, hängt aber wesentlich vom Engagement der jeweiligen Akteure ab.
- Das bei der Flächensicherung für Projektierer geltende „Windhundprinzip“ wird von allen Parteien als problematisch bewertet und nicht im Sinne guter Kommunikation und vor Ort akzeptierter Projekte beschrieben.
- Die intransparente Flächensicherungspraxis schürt in der Bevölkerung vor Ort Neid und Misstrauen und führt damit zu Konflikten. Gleichzeitig verhindern die geltenden Handlungsmaximen frühzeitige Transparenz, schränken Gestaltungsspielräume z.B. bei der Gestaltung von Windparks ein und erschweren die Beteiligung der Öffentlichkeit grundlegend.
- Auch die in den vergangenen Jahren zunehmend eingesetzten Infomärkte – als dezentral konzipierte Alternative zu den vielfach eskalierten Podiumsveranstaltungen („Turnhallenschlachten“) – werden von organisierten Windenergiegegnern zunehmend als Bühne instrumentalisiert.
- Vor diesem Hintergrund sollten alternative – z.B. interaktive – Veranstaltungsformate konzipiert und erprobt werden. Diese Formate sollten themenbezogene Räume für konstruktive Kritik und Dialog für die Öffentlichkeit vor Ort bieten. Dabei können neben Kritikern auch vielfach unterrepräsentierte Akteursgruppen verstärkt in die Dialogverfahren einbezogen werden, beispielsweise Schüler.

3. Bund und Länder – Aufgabenteilung diskutieren, Kooperationen und Wissenstransfer koordinieren

- Trotz der vielfältigen Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene werden wesentliche energiepolitische Rahmenbedingungen auf Bundesebene entschieden und reguliert. Mit der Einführung von wettbewerblichen Ausschreibungen auf Bundesebene haben sich die finanziellen und administrativen Rahmenbedingungen für Windenergieprojekte geändert. Dies wirkt bisher wenig förderlich für die Umsetzung, beispielsweise des Thüringer Siegels oder des BÜGEM in Mecklenburg-Vorpommern.
- Initiativen auf Bundesebene sind wichtig, wenn gute Beteiligung nicht vom Standort der jeweiligen Projekte abhängig sein soll. Hier besteht ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen bundeseinheitlichen und landesspezifischen Herangehensweisen an Windenergie und Bürgerbeteiligung im Föderalismus, denn wesentliche Rahmenbedingungen für Beteiligung – z.B. Flächenbesitzverhältnisse – unterscheiden sich regional.
- Zwar werden das Siegel für faire Windenergie und auch das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz als Ansätze mit Vorbildcharakter gelobt. Gleichzeitig erscheint die parallele Umsetzung unterschiedlicher formalisierter Ansätze in den Ländern als unübersichtlich und der Öffentlichkeit teilweise schwer vermittelbar. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen erscheint eine Diskussion über bundesweit einheitliche Regelungen als sinnvoll und notwendig.
- Gleichzeitig sollten informelle Dialogangebote auch die regionalen Gegebenheiten und die Mentalitäten vor Ort kennen und adressieren. Hier sind Einrichtungen und Angebote auf Ebene der Länder gut geeignet.
- Die Erfahrungen der Akteure auf Landesebene sollten gebündelt und sowohl grundsätzlich als auch kontinuierlich im Sinne der Weiterentwicklung guter Praxis reflektiert und evaluiert werden. Der Austausch zwischen den Ländern sollte weiterhin gefördert werden.

Autoren & Kontakt

Frank Sondershaus, FA Wind (Sondershaus@fa-wind.de)

Boris Gotchev, IASS (Boris.Gotchev@iass-potsdam.de)

Anhang: Programm

Fachgespräch „Segel setzen. Ein Erfahrungsaustausch zu windenergiebezogenen Beteiligungsansätzen in den Ländern.“

am 16. und 17. Oktober 2017

im Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS), Berliner Straße 130, 14467 Potsdam

Tag 1: Montag, 16. Oktober 2017

12:30	Begrüßungskaffee mit Mittagsimbiss	
13:30 – 14:00	Begrüßung und Einführung	
	Begrüßung	Prof. Dr. Patrizia Nanz, IASS Axel Tscherniak, FA Wind
	Ablauf und inhaltliche Einführung	Frank Sondershaus, FA Wind Boris Gotchev, IASS
14:00 – 15:45	Länderblock I: Bürgerforum Energieland Hessen	
	Input: Bürgerforum Energieland Hessen – Erfolge und Herausforderungen	Florian Voigt, Hessische Landesenergieagentur
	Diskussion in Tischgruppen	
	Statements von Praxisakteuren	
	Ergebnispräsentation und Diskussion im Plenum	
15:45 – 16:15	Kaffeepause	
16:15 – 18:00	Länderblock II: Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern	
	Input: Das Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz in MV – Erfahrungen und Herausforderungen	Olaf Fiesel, Ministerium für Energie Infrastruktur und Digitalisierung MV Gunnar Wobig, Landesenergie- und Klimaschutzagentur MV
	Diskussion in Tischgruppen	
	Statements von Praxisakteuren	
	Ergebnispräsentation und Diskussion im Plenum	
18:00-18:10	Zwischenfazit und Ausblick auf Tag 2	Axel Tscherniak, FA Wind Frank Sondershaus, FA Wind Boris Gotchev, IASS

ab 8:30

Morgenkaffee

9:00 – 10:45

Länderblock III: Das Siegel „Faire Windenergie in Thüringen“

Input: Das ThEGA-Siegel in der Umsetzung

Ramona Notroff, Thüringer Energie und GreenTech Agentur

Diskussion in Tischgruppen
Statements von Praxisakteuren

Ergebnispräsentation und Diskussion im Plenum

10:45 – 11:15

Kaffeepause

11:15

Forenblock

Forum I: Akzeptanzkriterien und Siegelstandards

Teil 1 „Planungsprozesse und Akzeptanz“

Input: Prof. Dr. Gundula Hübner (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

Diskussion

Teil 2 „Siegelstandards – Möglichkeiten und Grenzen“

Input: Dr. Marike Endell (FA Wind)

Diskussion

Forum II: Ländercafé – es können je zwei Tische besucht werden

Ländertische:

– Brandenburg: Unterstützung der Beteiligung von Gemeinden bei Wind im Rahmen der Energiestrategie 2030

Tischgastgeber: Ministerium für Wirtschaft und Energie BB

– Schleswig Holstein: Gütesiegelinitiative des BWE SH

Tischgastgeber: Hochschule Flensburg

– Nordrhein-Westfalen: Kommunalworkshops zu Beteiligung bei Erneuerbaren Energien

Tischgastgeber: EnergieAgentur.NRW

– Saarland: Pilotdialoge als Auftakt einer Beteiligungsinitiative des Landes

Tischgastgeber: Institut für ZukunftsEnergie und Stoffstromsysteme

Präsentation der Ergebnisse und Diskussion im Plenum

13:15

Fazit und Abschlussdiskussion

Axel Tscherniak, FA Wind
Dr. Ariane Götz, IASS

13:30 – 14:30

Programmende und Mittagsimbiss

Forum I: Gemeinsam mit den Vortragenden und den Teilnehmern widmen wir uns den Themenfeldern Akzeptanzkriterien und Siegelstandards. Dazu werden Forschungsergebnisse zu Planungsprozessen, gesellschaftlicher Akzeptanz und interdisziplinären Akzeptanzkriterien diskutiert. Daran anknüpfend werden im zweiten Teil Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Siegelstandards erörtert.

Forum II: Im „Ländercafé“ können die Teilnehmer den Planungsstand neuer Ansätze zur Stärkung von Beteiligung und Akzeptanz gemeinsam mit den Vertretern aus jeweils einem Bundesland reflektieren. Vorgestellt werden an je einem Tisch: Ansätze zur Unterstützung von Bürgerbeteiligung bei Wind im Rahmen der Novellierung der Energiestrategie 2030 in Brandenburg, die Gütesiegelinitiative des BWE in Schleswig-Holstein sowie Workshops für Kommunalvertreter zu Bürgerbeteiligung bei Erneuerbare-Energien aus Nordrhein-Westfalen. Die Teilnehmer können einmal zwischen den Tischen wechseln.