



Gut beteiligt bei Windenergieplanungen!?

Dokumentation eines Workshops für Projektentwickler¹ und Kommunalvertreter in Norddeutschland

30. November – 01. Dezember 2017, Wissenschaftszentrum Kiel

Trainer: Jascha Rohr, Hanna Ehlert – Institut für Partizipatives Gestalten (IPG)

Veranstalter: Bettina Bönisch, Frank Sondershaus – Fachagentur Windenergie an Land (FA Wind)

Hintergrund, Ziel und Format des Workshops

Der Workshop ist Teil des im März 2017 von der FA Wind gestarteten Dialogprozesses zu Beteiligung und Teilhabe „Leinen los!“. Das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung ist allgegenwärtig – vor allem bei der Planung großer Infrastrukturprojekte sind informelle Beteiligungsverfahren nicht mehr wegzudenken. Die Quantität an Beteiligungsverfahren hat zugenommen, hinsichtlich der Qualität gibt es jedoch vielfach Optimierungspotenzial. Formelle Beteiligungsverfahren und fortgeschrittene Planungsstadien lassen nur geringe Gestaltungsspielräume zu.

Bevor jedoch die Öffentlichkeit beteiligt wird, geht es oftmals darum, eine gemeinsame Sprache und Planungsgrundlage zwischen Kommunalvertretern und Projektentwicklern zu finden, die bei konfliktträchtigen Windenergieprojekten teilweise gegensätzliche Interessen vertreten. Ziel des Workshops war es daher, Projektentwickler und Kommunalvertreter miteinander arbeiten, planen und ausgestalten zu lassen.

Innerhalb des Workshops galt es, zunächst die Notwendigkeit von informeller Beteiligung ergänzend zu formellen Beteiligungsverfahren herauszuarbeiten. Darauf folgend sollten Möglichkeitsräume innerhalb der formellen Verfahren gemeinsam erarbeitet und vielfältige Optionen informeller Beteiligungsverfahren kennengelernt werden.

Das Hauptanliegen des Workshops war eine möglichst praxisorientierte Vermittlung von Grundlagen- und Methodenwissen zum Thema Partizipation. Daher standen Erfahrungsaustausch und Dialog der Teilnehmenden untereinander sowie ein interaktives Lernen im Vordergrund. Neben der Vermittlung von theoretischem Hintergrundwissen und Austauschgesprächen zu eigenen Erfahrungen wurden mit Methodenkarten (ähnlich Spielkarten eines Kartenspiels, aus denen sich Beteiligungsformate individuell ausgestalten lassen) die theoretischen Kenntnisse „durchgespielt“. So wurde ein Verständnis dafür entwickelt, wie vielfältig Partizipationsvorhaben ausgestaltet werden können. An der Verfahrenseinwand, einem vom IPG entwickelten Instrument zur Konzeption und Strukturierung von Beteiligungsvorhaben, wurden anschließend eigene Praxisbeispiele analysiert, diskutiert und ausgestaltet werden.

An dem Workshop haben insgesamt 16 Personen teilgenommen, darunter mehrheitlich Projektierer aus Schleswig-Holstein, des Weiteren Mitarbeiter aus Verbänden der Windenergiewirtschaft sowie einer Landesenergieagentur und ein Kommunalvertreter.

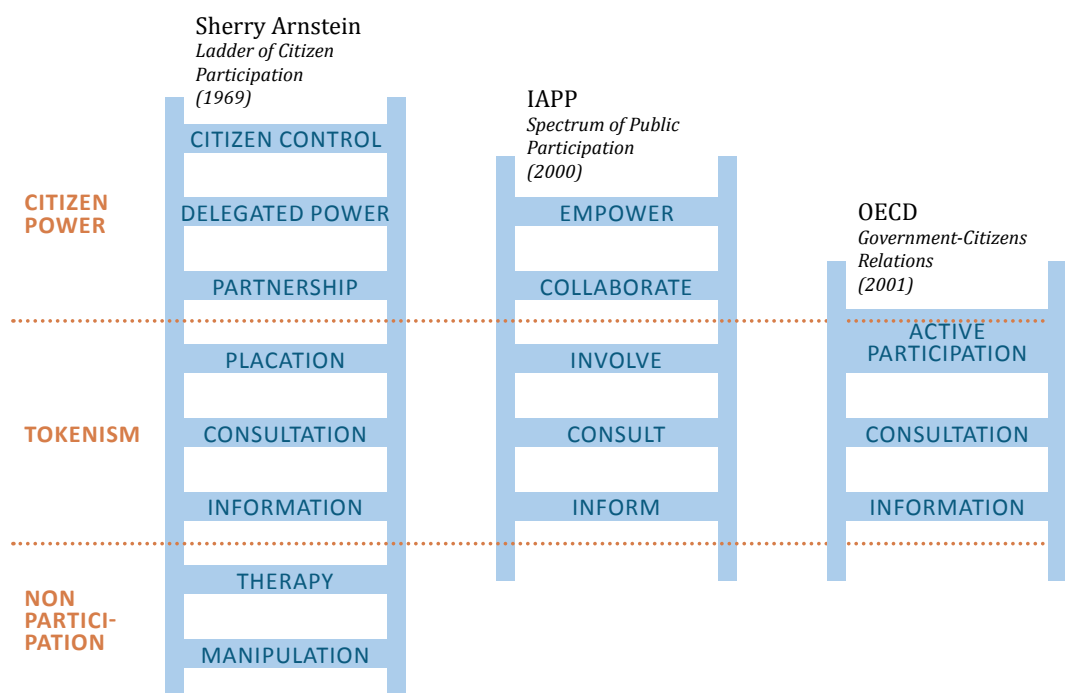
¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird überwiegend die männliche Schreibweise verwendet. Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass die ausschließliche Verwendung einer Form explizit geschlechterunabhängig verstanden werden soll.

Zentrale Inhalte des Workshops

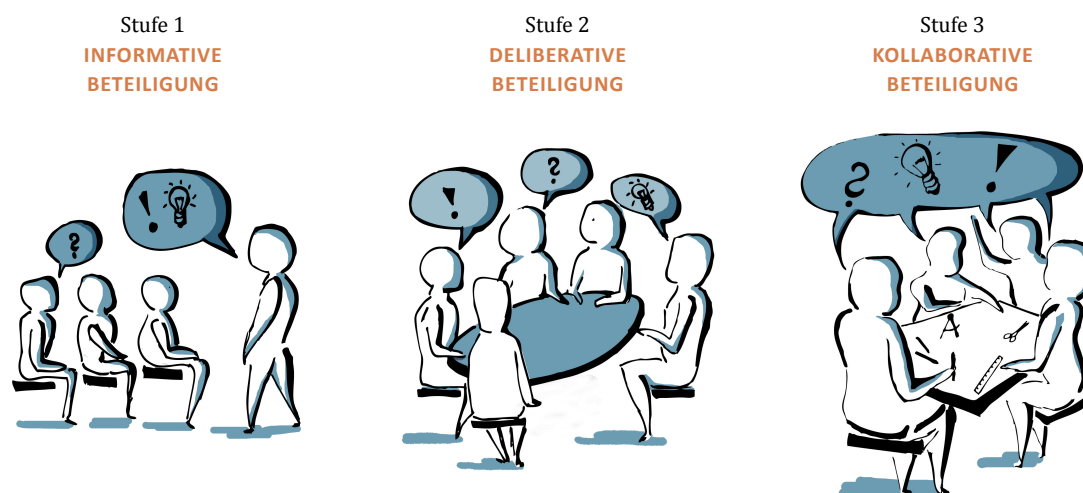
1. Partizipation ist ein mehrdimensionaler Begriff, der sehr unterschiedlich verstanden und ausgelegt werden kann. Denn es existieren

- verschiedene **Verbindlichkeitsgrade** und **Beteiligungstiefen** (siehe Punkt 2. und 3.),
- verschiedene **Zielsetzungen**: Informationsvermittlung, Konfliktlösung, gemeinsames Planen, Gestalten und Entwerfen und/oder Mobilisierung von Mitwirkung und Handlung sowie
- verschiedene **Intentionen**: Legitimation durch Akzeptanz, Qualität durch Perspektivenvielfalt, Empowerment durch Selbstermächtigung und Potenzialentfaltung und/oder Demokratisches Selbstverständnis.

2. Das Erklärungsmodell von Sherry R. Arnstein (1969) verdeutlicht, dass Beteiligung unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade annehmen kann:



3. Im Rahmen des Workshops wurde eine dreistufige Kategorisierung verwendet, um die unterschiedlichen Ausprägungen von Partizipation zu verdeutlichen. Unterschieden wird dabei zwischen informativer, deliberativer und kollaborativer Partizipation:



- Von **informativer** Beteiligung wird gesprochen, wenn ausschließlich über Sachverhalte informiert wird. Bei informativen Veranstaltungen sind die Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Beteiligten gering. Als Formate werden zum Beispiel Bürgerversammlungen, Anhörungen oder öffentliche Ausschusssitzungen genutzt. Methodisch zeichnet sich informative Beteiligung durch Vorträge, Präsentationen sowie hin und wieder auch Führungen aus.
 - **Deliberative** Beteiligung setzt auf eine vertiefte Kommunikation der Teilnehmenden: Diskussionen, Redeveranstaltungen, Meinungsbildung und öffentliche Diskurse prägen diese Form der Beteiligung. Zu deliberativen Verfahren gehört – wie bei informativen Verfahren – ein transparenter Informationsfluss. Dem kommunikativen Austausch der Beteiligten wird aber eine entscheidende Bedeutung beigemessen und die Beteiligten verfügen über mehr Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten als in rein informativen Beteiligungsverfahren.
 - **Kollaborative** Verfahren zeichnen sich durch eine aktive Zusammenarbeit aller Teilnehmenden aus. Kollaborative Verfahren sind solche, die Arbeitsmethoden beinhalten können, die auch von Fachleuten, z. B. in der Architektur, Design oder Entwicklung genutzt werden. Sie gehen über den Austausch von Informationen, Meinungsäußerungen und eine ausschließlich gesprächsorientierte Auseinandersetzung hinaus. Stattdessen führen die Teilnehmenden methodische Arbeitsschritte analog zu den Tätigkeiten professioneller Entwickler und Gestalter durch. Sie analysieren, vermessen, recherchieren, interviewen, entwerfen und entwickeln Maßnahmen, Projekte oder Planungen. Auf diese Weise kann sich eine hohe Identifikation der Teilnehmenden mit den Ergebnissen entwickeln, die durch die eigene Gestaltung und Auseinandersetzung entsteht. Formate für kollaborative Beteiligungen sind z. B. Zukunfts- oder Planungswerkstätten, Innovation Camps oder Design Thinking Workshops.
4. Ein Beteiligungsprozess setzt sich aus unterschiedlichen Elementen zusammen, die nicht immer einheitlich verwendet werden. Das IPG arbeitet mit folgenden Begriffen:
- **Methoden** sind die kleinsten Einheiten eines Verfahrens, Sie beschreiben „den Weg zu etwas hin“ (Griechisch: methodos). Eine Methode ist damit die Art und Weise, wie ein einzelner Schritt innerhalb eines Verfahrens durchgeführt wird. Beispiele sind: Brainstorming, Interview, Gruppengespräch, Prototyping, Bestandsaufnahme etc.
 - **Formate** bestehen aus Methodensequenzen und bilden somit die nächstgrößeren Einheiten: beispielsweise Einführungsvortrag – Analyse – Gruppenarbeit – abschließende Präsentation. Ähnlich wie die Sendeformate in Rundfunk und Fernsehen folgen sie ihrer inneren Logik und Stringenz, um von einer Ausgangslage zu einem Ergebnis, bspw. von einer Fragestellung zu einer Politikempfehlung, zu gelangen. Bekannte Formate für Partizipation sind: World Café, Open Space, Zukunftswerkstatt, Runder Tisch.
 - Ein **Verfahren** ist ein strukturierter Ablauf zur Bearbeitung eines Themas oder einer Aufgabe. Es gibt formelle Verfahren wie ein Planfeststellungsverfahren, welches geplanten und gesetzlich definierten Regeln folgt. Beteiligung wird oftmals in informellen Verfahren organisiert. Im Unterschied zu einzelnen Formaten beinhalten Verfahren alle notwendigen Schritte zur Durchführung einer Beteiligung. Das fängt bei ersten Gesprächen, politischen Beschlüssen, der Ausschreibung und der Konzeption der Beteiligung an, entwickelt sich über die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, über die Durchführung gewählter Beteiligungsformate, hin zur Dokumentation, Evaluation und (bestenfalls) Implementierung entwickelter Lösungen. Innerhalb eines Verfahrens können mehrere logisch verknüpfte Veranstaltungsformate durchgeführt werden. Beispiel dafür: Bürgerversammlung – Entwicklungswerkstatt – abschließende Bürgerversammlung.
 - In Abgrenzung zum Verfahren bildet der **Prozess** die Metaebene. Nicht nur das Verfahren ist Teil des Prozesses, sondern der gesamte Kontext sichtbarer und unsichtbarer Einflüsse, die alle auf das Verfahren einwirken. Der Prozess ist weder planbar noch steuerbar über Verfahren. Er beginnt meist vor Entwicklung und Durchführung eines Verfahrens und geht häufig weit darüber hinaus. Damit ein Verfahren gut gelingen kann, muss mit der Prozessdynamik statt gegen sie gearbeitet werden. Den Prozess kann man nicht steuern, man kann ihn nutzen, indem man mit seiner Dynamik arbeitet. („You can't own the process, but you ride it!“)

5. Bei der Ausgestaltung von Beteiligungsvorhaben gilt es, sowohl die verfahrensbezogenen Faktoren (Formate und Methoden, Zeit, Ort, Ansprache und Aktivierung etc.) als auch die prozessbezogenen Faktoren (Vorgeschichte, Haltung, Vertrauen etc.) mitzudenken. Partizipation wird nur wirksam, wenn aus ganzheitlicher Sicht unter Einbezug der prozessbezogenen Faktoren geplant wurde. Um Verfahren stimmig gestalten zu können, muss eine Einbettung in den Kontext (Feldverständnis) stattfinden und mit der Prozessdynamik (nicht steuerbar!) gearbeitet werden. Um Beteiligungsvorhaben ganzheitlich planen zu können, muss vom großen Maßstab bis ins kleinste Detail gedacht werden. Grundsätzliche Schritte dabei sind:

- Schritt 1: mit Partizipation und Projektvorhaben intensiv auseinandersetzen (z.B. mit Beteiligungsleinwand und Webtool www.gut-beteiligt.de)
- Schritt 2: Verfahren planen und strukturieren (Verfahrensleinwand)
- Schritt 3: Ablauf entwickeln (Verfahrensvisualisierung)
- Schritt 4: Detailplanung (adäquate Format- und Methodenauswahl, Regiebucharbeit)

Gewonnene Erkenntnisse – (informelle) Beteiligung und Windenergieplanungen

Akzeptanz allein ist keine hinreichende Intention, um ein Partizipationsvorhaben durchzuführen. Akzeptanz ist vielmehr ein möglicher Zusatznutzen, der durch Beteiligung entstehen kann.

Partizipation wird vielfach in ihren Möglichkeiten und in ihrer Wirksamkeit unterschätzt und einseitig gedacht. Dadurch wird das mögliche Potenzial selten ausgeschöpft. Schlecht ausgestaltete Verfahren führen zu Verdruss und Demotivation auf allen Seiten. Wird das Verfahren jedoch ganzheitlich und mit professioneller Unterstützung geplant, existieren zahlreiche Varianten, um die Beteiligung lebendig und wirksam auszugestalten. Aus dem Format- und Methodentraining wurde deutlich, dass auch im Ablauf festgelegte Formate (bspw. eine Bürgerversammlung, ein Runder Tisch oder eine Podiumsdiskussion) durch verschiedene Methoden vielfältig gestaltet werden können.

Alle Kontextfaktoren eines Vorhabens müssen bei der Ausgestaltung der Beteiligung mitgedacht werden. Deshalb wurde die IPG-Verfahrensleinwand als wertvolle Planungshilfe gesehen. Denn sie macht es möglich, die Logik von einzelnen Schritten zu verstehen, um Maßnahmen sinnvoll aneinander koppeln zu können. Die Kontrollfrage für jeden Schritt der Ausgestaltung lautet: Was ist meine Intention dahinter?

Auf die Frage, warum zusätzlich informelle Partizipationsangebote neben den gesetzlich vorgeschriebenen angeboten werden sollten, kann geantwortet werden: Die formellen Beteiligungsverfahren sind bei Windenergieplanungen oft nicht ausreichend, um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden. Erst spät im Planungsprozess angesetzt, beleuchten sie meist nur Teilaspekte der Planung. Sinnvolle Verbindungen zwischen unterschiedlichen Planungsaspekten werden durch sie nicht gezogen, stattdessen werden Einzelaspekte einseitig betrachtet. Zusätzlich werden die Beteiligungsmöglichkeiten und -inhalte von den Betroffenen (und somit potenziell beteiligten Akteuren) oft nicht verstanden und deshalb nicht wahrgenommen.

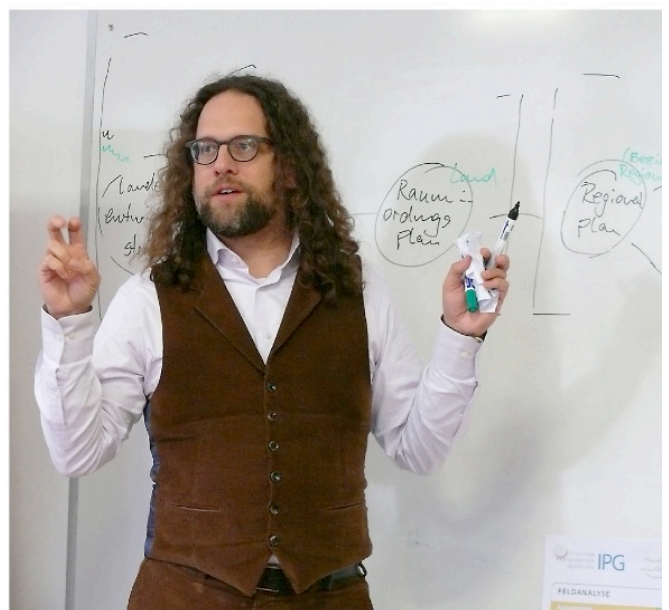
Oftmals nehmen Projektentwickler die Beteiligungsspielräume als sehr gering wahr, denn in der Detailplanung für die Baugenehmigung sind die meisten Entscheidungen im Projekt schon längst gefällt. Es existieren kaum Gestaltungsmöglichkeiten, die eine Beteiligung sinnvoll machen würden. Partizipation ohne oder mit geringen Spielräumen macht keinen Sinn und schadet allen beteiligten Akteuren mehr, als sie ihnen nützt. Wenn es gelingt, frühzeitiger und ganzheitlicher – als aktuell in der Windenergiebranche praktiziert – zu beteiligen, können der lokale Kontext und die Herausforderungen vor Ort mit in den Blick genommen und sinnvolle Verknüpfungen geschaffen werden. Hier finden sich mitunter neue Beteiligungsmöglichkeiten und -spielräume, z. B. in der konzeptionellen Begleitung von Dorfentwicklungsprogrammen, beim Ausbau von Breitbandnetzen u.v.m.

Windenergieprojekte sind selten konfliktfrei, den daran beteiligten Verantwortlichen schlägt vielfach Misstrauen entgegen. Für die Windenergiebranche steht neben aller Diskussion um die geeigneten Marktmechanismen aktuell auch zur Debatte, wie sie zukünftig im öffentlichen Diskurs zur Energiewende wahrgenommen werden will. Welche Haltung transportiert die Branche über welche Bilder? Versteht sie sich als innovative und umweltschützende Branche mit Sensibilität für lokale Belange? Oder als Branche, die vor allem auf die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen

Unternehmens abzielt, dabei weder soziale noch ökologische Aspekte ernst nimmt und in ihre Prozesse integriert? Je nachdem, ob sie sich mit ganzheitlichem Blick neuen Aspekten öffnet und Synergieeffekte nutzt oder nicht, wird sich entscheiden, wie sich die öffentliche Wahrnehmung der Branche entwickelt.

Impressionen zum Workshop





Fachliteratur zum Thema

- Benighaus, Christina; Wachinger, Gisela & Renn, Ortwin (2017): **Bürgerbeteiligung - Konzepte und Lösungswege für die Praxis.** Wolfgang Metzner Verlag.
- FA Wind (2017): **Ergebnisse der anwendungsorientierten Sozialforschung zu Windenergie und Beteiligung - Auswertung von ausgewählten Forschungsvorhaben der FONA 2-Reihe.**
- Krause, Johannes; Pannke, Dominique; Wagner, Davis (2013): **Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – die Energiewende gemeinsam gestalten.**
- Rohr, Jascha (2013): **In unserer Macht. Aufbruch in die kollaborative Demokratie.** Klein Jasedow, Drachen Verlag.
- Rohr, Jascha; Ehlert, Hanna; Möller, Benjamin; Hörster, Sonja & Hoppe, Marie (2017): **Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen.** Forschungsbericht herausgegeben im Auftrag des UBA.
- Roßnagel, Alexander et al. (2016): **Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft: Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren.** Vol. 11. kassel university press GmbH.
- Selle, Klaus (1996): **Von der Beteiligung zur Kooperation und zurück... Eine Einführung in die Partizipationsdiskussion.** In: Begleitblätter zur Vorlesung „Prozesse gestalten, Freiraumentwicklung II“ im Fach Grün- und Freiraumplanung am Institut für Freiraumentwicklung und Planungsbezogene Soziologie. Universität Hannover.

Internet Quellen

- **IPG-Beteiligungstool - GUT BETEILIGT**
www.gut-beteiligt.de
- **IPG-Homepage**
www.partizipativ-gestalten.de