

SCHRIFTENREIHE ENERGIESYSTEME DER ZUKUNFT

Analyse

März 2019

Partizipation und Kommunikation in der Energiewende

Bettina Oppermann | Ortwin Renn (Hrsg.)

Energiesysteme der Zukunft ist ein Projekt von:

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina | www.leopoldina.org

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften | www.acatech.de

Union der deutschen Akademien der Wissenschaften | www.akademienunion.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr.-Ing. Bettina Oppermann
Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Institut für Freiraumentwicklung
Herrenhäuser Str. 2a
30419 Hannover

Prof. Dr. Ortwin Renn
IASS Potsdam
Institute for Advanced Sustainability Studies e. V.
Berliner Straße 130
14467 Potsdam

Autoren

Prof. Dr. Frank Brettschneider
Universität Hohenheim

Dr. Bettina Brohmann
Öko-Institut

Reihenherausgeber

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V. (Federführung)
Geschäftsstelle München, Karolinenplatz 4, 80333 München | www.acatech.de

Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V.
– Nationale Akademie der Wissenschaften –
Jägerberg 1, 06108 Halle (Saale) | www.leopoldina.org

Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e. V.
Geschwister-Scholl-Straße 2, 55131 Mainz | www.akademienunion.de

Empfohlene Zitierweise

Oppermann, B./Renn, O.: *Partizipation und Kommunikation in der Energiewende*
(Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft), München 2019.

Redaktion

Lydia Strutzberg, acatech

Wissenschaftliche Koordination

Dr. Achim Eberspächer, acatech

Produktionskoordination

Marie-Christin Höhne, acatech

Gestaltung und Satz

Atelier Hauer und Dörfler GmbH, Berlin

ISBN: 978-3-9820053-1-7

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Widergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Das Akademienprojekt

Das Akademienprojekt „Energiesysteme der Zukunft“ erarbeitet Stellungnahmen und Analysen zur Gestaltung der Energiewende. Stellungnahmen enthalten Handlungsoptionen für die Transformation des Energiesystems und werden nach externer Begutachtung vom Kuratorium des Akademienprojekts verabschiedet. Analysen sind Ergebnisberichte von Arbeitsgruppen. Die inhaltliche Verantwortung für Analysen liegt bei den Autoren. Sofern eine Analyse Bewertungen enthält, geben diese die persönliche Meinung der Autoren wieder.



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften



Vorwort

Proteste gegen den Ausbau von Stromtrassen und Windparks zeigen: Technische Lösungen allein reichen nicht aus, um den Umbau des Energiesystems voranzubringen. Dafür ist auch politische und soziale Unterstützung notwendig. So geht die vorliegende Analyse davon aus, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende in Deutschland wirksame Kommunikations- und Partizipationsverfahren organisiert werden müssen. Diese sollen Anwohnerinnen und Anwohner und andere Betroffene in Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse einbeziehen und ihre lokalen und partikularen Erfahrungen integrieren. Dabei geht es auch darum, dass die Bürgerinnen und Bürger die Energiewende mitgestalten und letztlich als ihre eigene Angelegenheit erfahren können. Vor allem ist aber das Ziel, am Ende zu besser informierten politischen Entscheidungen durch die demokratisch legitimierten Gremien zu kommen.

Partizipationsverfahren im Rahmen eines rechtsstaatlich organisierten und nach Prinzipien der repräsentativen Demokratie konstituierten Gemeinwesens werfen jedoch erhebliche Probleme auf. Zum einen gibt es eine klärungsbedürftige Spannung zwischen der wissenschaftlich fundierten Expertise von Fachleuten und den durch individuelle oder kollektive Erfahrungen und Präferenzen fundierten Einschätzungen der Beteiligten. Diese Präferenzen stehen keineswegs von Anfang an fest und bleiben auch nicht über die Zeit hinweg stabil. Oft ist unklar, wer das Mandat hat, für „die Bürgerinnen und Bürger“ zu sprechen. Schließlich bestehen Spannungen zwischen partizipativen Bürgerbeteiligungen und den legislativen, judikativen und exekutiven Instanzen des Staates. Diese Entscheidungsebenen sind gemäß dem Demokratieprinzip legitimiert, wonach alle Gewalt vom Volke ausgeht. Von daher können partizipativ entstandene Urteile nicht die staatliche Beschlussfassung ersetzen, sondern vielmehr die Willensbildung vor der Beschlussfassung bereichern.

Im Laufe der Entstehung der Analyse wurde deutlich, dass sich das Spannungsfeld zwischen „Partizipation und Legitimation“ im Rahmen der vorgesehenen Arbeit nicht vollumfänglich behandeln lässt. Ein Workshop mit weiteren Fachleuten hat dazu wertvolle Impulse gebracht. Die Teilnehmenden kamen überein, dass zum Thema „Partizipation und Legitimation“ eine vertiefte Diskussion erforderlich sei und es innerhalb des Projekts ESYS weiterbearbeitet werden soll. Dazu ist die vorliegende Analyse eine wichtige Vorbereitung.

Dirk Uwe Sauer

Vorsitzender des Direktoriums

Ortwin Renn

Leiter der Arbeitsgruppe

Inhalt

Zusammenfassung	5
Einleitung	7
1 Anspruch und Verbindlichkeit von Kommunikation und Beteiligung	12
2 Allgemeine Anforderungen für Kommunikation und Beteiligung	15
2.1 Die Themenfeldanalyse	15
2.2 Beteiligten- und Stakeholderanalyse	16
2.3 Einladung der beteiligten Personen	18
2.4 Einbeziehen von Fachleuten und anderen Akteuren	21
2.5 Veränderte Rollen von Bürgerinnen und Bürgern	22
3 Kommunikation und Beteiligung im Mehrebenensystem politischer Entscheidung	23
3.1 Das Mehrebenensystem politischer Entscheidungen	23
3.1.1 Beteiligung als Politikberatung bei Grundsatzfragen	23
3.1.2 Beteiligung in der Planung und bei raumwirksamen Maßnahmen	24
3.1.3 Entscheidungsrichtungen: Top-down und Bottom-up	25
3.2 Die Bundesebene	25
3.2.1 Grundsatzfragen auf Bundesebene	25
3.2.2 Raumordnung und Übertragungsnetze	26
3.3 Die Ebene der Länder und Regionen	26
3.3.1 Regionale Charakteristiken	26
3.3.2 Raumordnung, Übertragungs- und Verteilnetze	27
3.4 Die kommunale Ebene	27
3.4.1 Kommunale Kooperationen	27
3.4.2 Flächennutzungsplanung	28
3.5 Herausforderungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung	28
4 Allgemeine Orientierungen für die Kommunikation und Beteiligung	29
5 Handlungsoptionen	33
5.1 Ebenen- und themensensible Verfahren der Beteiligung wählen	33
5.2 Instrumente	33
5.2.1 Bestehende Instrumente in den Dienst der Energiewende stellen	33
5.2.2 Mit Beteiligung breite Schichten der Bevölkerung erreichen	34
5.2.3 Unterstützung von Verhandlung und Argumentation bei der Planung und Umsetzung der Energiewende	35
Literatur	37
Das Akademienprojekt	42

Zusammenfassung

Die Umsetzung der Energiewende hat weitreichende technologische, ökonomische und insbesondere auch gesellschaftliche Konsequenzen. So beeinflusst die Transformation des Energiesystems nicht nur das Individuum im Privathaushalt oder als Konsument oder Prosument. Auch Verbände, Gemeinden und ganze Landkreise sind betroffen, vor allem beim Bau von Infrastruktur wie Stromtrassen oder Windparks. Daher sind gesellschaftlich tragfähige Lösungen nötig, die von unterschiedlichsten Akteuren nachvollzogen und akzeptiert werden können.

Jeder kennt die eigene Lebenswelt am besten. Daher ist die Beteiligung von Anwohnerinnen und Anwohnern sowie anderen Betroffenen von entscheidender Bedeutung bei der Entwicklung tragfähiger Lösungen für die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende. An diesem Punkt setzt die vorliegende Analyse an. Die Autorinnen und Autoren gehen davon aus, dass die Transformation Kommunikations- und Partizipationsverfahren erfordert, die einerseits im Einklang mit den Normen und Regeln der repräsentativen Demokratie stehen. Andererseits sollen die Bedürfnisse, Werte und Interessen der Betroffenen bei der Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Durch diese Beteiligung fließen Meinungen, Erwartungen und Ideen in Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse ein. So kann eine intensive Kommunikation mit den von Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern das Verständnis für notwendige Maßnahmen erhöhen. Ihre Mitwirkung im Vorfeld von Entscheidungen bezüglich Planung und Umsetzung der Energiewende kann neue Ideen einbringen. Darüber hinaus kann die Kommunikation dazu beitragen, dass die eingeleiteten Transformationen effektiv und effizient sowie fair und sozialverträglich umgesetzt werden. Zudem stärken Transparenz, Zugänglichkeit und Offenheit die Legitimität von politischen Entscheidungen und Programmen.

Will man Bürgerinnen und Bürger konstruktiv an Entscheidungsfindungen beteiligen, so bedarf dies einer detaillierten und vorausschauenden Planung sowie strukturierter und auf Kontinuität angelegter Prozesse, die problem- und adressatengerecht aufbereitet sind. Diese Beteiligungsprozesse lassen sich nach dem Grad der Mitwirkung (Information, Konsultation und Mitgestaltung) unterteilen und erfordern je nach zu erwartender Wirkung und kommunikativen Anforderungen passende Umsetzungsinstrumente und -formate.

In dieser Analyse werden die überörtliche, die mittlere und die lokale Entscheidungsebene betrachtet und die jeweiligen Beteiligungsoptionen dargestellt. Die Themen der Energiewende sprechen im Mehrebenensystem der Politik verschiedene Institutionen und Akteure an. Die Verschränkung der Entscheidungssysteme ist komplex, da die drei vertikalen Ebenen auch jeweils horizontal mit unterschiedlichen Akteuren (Wirtschaft, Verbände, Zivilgesellschaft und Nachbarschaften) vernetzt sind. Einige Themen, die in Bundeskompetenz liegen, werden „Top-down“ durchgesetzt, andere Aufgabenfelder liegen in Kommunalkompetenz, erzeugen aber Handlungs- und

Koordinierungsbedarf nach oben (Bottom-up). Entscheidungen werden nicht nur von oben nach unten (Top-down) getroffen, Erfahrungen der unteren Ebenen müssen auch von unten nach oben (Bottom-up) kommuniziert und dann in den jeweiligen Plänen berücksichtigt werden. Wichtig sind zudem Informationsaustausch und Absprachen auf der gleichen Ebene. Auf jeder dieser Ebenen spielen organisierte Interessengruppen, sogenannte „Stakeholder“, eine wesentliche Rolle. Im Top-down-Modus geht es bei der Beteiligung der Stakeholder darum, Bewertungen multiperspektivisch zu sammeln und systematisch in das Abwägungsmaterial einzufügen. Im Bottom-up-Modus sollen hingegen vor Ort Kooperationspartner gewonnen, Selbstverpflichtungen festgelegt und lokale Gestaltungsräume ausgefüllt werden.

Diese Analyse bietet Hilfestellungen, damit die Organisatoren von Kommunikations- und Partizipationsverfahren, aber auch Prozessbegleitende nach rationalen Kriterien und unter Einbezug des vorhandenen Prozesswissens abwägen können. Ziel ist es, die Eignung der verfügbaren Instrumente und Formate für unterschiedliche Zwecke von Kommunikation und Partizipation zu erläutern und Optionen aufzuzeigen, wie sie erfolgreich umgesetzt werden können. So werden beispielsweise Instrumente wie die „Themenfeld-, Nutzwert- oder Stakeholderanalyse“ vorgestellt und ihr Einsatzspektrum erläutert.

Nach Auffassung der Autorinnen und Autoren geht es um eine gesellschaftlich tragfähige und sozialverträgliche Ausgestaltung der Energiewende durch entsprechende Kommunikations- und Beteiligungsformate, die den Fokus auf Fairness, Effektivität und Transparenz legen. Dadurch kann Vertrauen aufgebaut und die Verständigungsbereitschaft der Akteure untereinander verbessert werden. In der Analyse werden unterschiedliche Optionen zum Erreichen dieses Ziels für die jeweils entscheidungsrelevanten politischen Ebenen aufgezeigt.

Einleitung

Deutschland hat sich mit der Energiewende das Ziel gesetzt, seine Energieversorgung bis zum Jahr 2050 weitgehend klimaneutral zu gestalten. Die Verwirklichung dieses Ziels bringt vier große Herausforderungen mit sich:¹ So bedarf es zum Ersten technischer Innovationen und ihrer zeitgerechten Umsetzung, zum Zweiten juristischer Planungssicherheit, zum Dritten organisatorischer Veränderungen, die sowohl den technischen Anforderungen Rechnung tragen als auch wirtschaftlich tragfähige Betriebs- und Businesspläne umfassen. Schließlich geht es auch um gesellschaftlich tragfähige Lösungen, denn die Energiewende hat weitreichende Folgen für die Gesellschaft, für Unternehmen und Verbände ebenso wie für Haushalte und Individuen. Eine wesentliche Erfolgsbedingung zur Steuerung der Energiewende sind daher energiepolitische Entscheidungen, die sich durch sachorientierte, nachvollziehbare und faire Abwägungen zwischen konkurrierenden Zielen und Werten begründen lassen.

Es gibt kaum vergleichbare Beispiele, die zur Orientierung bei derart weitreichenden gesellschaftlichen Transformationen dienen könnten. Politische Entscheidungen müssen aus diesem Grund unter Unsicherheit getroffen werden: auf höherer Ebene wie etwa den Netzausbauplänen genauso wie bei den konkreteren Entscheidungen, an welchen Orten Energieinfrastrukturen entstehen sollen. Solche Baumaßnahmen und Anlagen stoßen oft auf Widerstand, wie etwa Windparks oder Stromtrassen. In einer 2018 vom Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) durchgeführten Umfrage gab rund jede vierte befragte Person an, gegen den Bau einer Windkraftanlage in der eigenen Umgebung zu protestieren. Die Mehrheit ist weiterhin für den Ausbau der Windenergie, auch vor Ort, aber der Widerstand gegen den weiteren Ausbau nimmt von Jahr zu Jahr zu.² Teilweise organisieren sich die Gegnerinnen und Gegner in Initiativen, die für eine Wahrung ihrer Interessen plädieren. Und auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger artikulieren ihre Ängste und Sorgen. Selbstverständlich liegt die demokratische Entscheidungsgewalt weiter bei den dafür legitimierten Parlamenten und Regierungen.³ Im Rahmen des demokratischen Willensbildungsprozesses ist es aber aus Gründen der Legitimierung von Politik wie auch der Sicherstellung von grundlegenden Dienstleistungen für die Gesellschaft erforderlich, Präferenzen, Interessen und Werte der jeweils betroffenen Bevölkerungskreise frühzeitig zu identifizieren und bei der Gestaltung von Politikoptionen zu berücksichtigen. Um dies effektiv und in Einklang mit den Normen der repräsentativen Demokratie zu verwirklichen, muss sich die Politik vier wesentlichen Fragen stellen:⁴

1 Vgl. Renn 2015.

2 Vgl. Setton et al. 2018; Setton et al. 2017.

3 Zur Verantwortlichkeit und Legitimität bei Großvorhaben wie Infrastrukturen für die Energiewende vgl. Gärditz 2015.

4 Vgl. Gallego Carrera/Hocke 2015.

1. Welche Akteure, mit welchen Interessen und Zielen sollen wann in die Entscheidungsfindungen zur Umsetzung der Energiewende eingebunden werden?
2. Wie soll die Entscheidungsfindung gestaltet werden, damit Eingaben in den Prozess ermöglicht und eine Vielfalt von Interessen und Wertvorstellungen gegeneinander abgewogen werden können?
3. Wie kann die Öffnung der Entscheidungsprozesse für Interessengruppen und Bürgerinnen und Bürger begründet, also rechtlich und politisch legitimiert werden?
4. Welche Rollenklärung der beteiligten Akteure muss erfolgen, damit Beteiligungsprozesse in konstruktive Debatten überführt werden können und nicht zu neuen Missverständnissen führen oder in politischen Sackgassen münden?

Nicht auf jede dieser Fragen können eindeutige Antworten gegeben werden. Denn hinter den Fragen stehen Bewertungen und Wahrheitsansprüche, die aus der jeweiligen Sicht der Akteure und deren politischem Selbstverständnis unterschiedlich ausfallen. Es ist das Kennzeichen pluralistischer Gesellschaften, dass diese Vorstellungen divergieren.

Beispielsweise besteht eine starke Diskrepanz zwischen der allgemeinen Zustimmung zur Energiewende und zu konkreten Maßnahmen ihrer Umsetzung.⁵ Während eine breite Mehrheit der Bevölkerung in Umfragen die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Ressourcen befürwortet,⁶ kommt es gegenüber konkreten Maßnahmen vielfach zu Protesten.⁷ Eine große Rolle spielen hierbei persönliche Interpretationen über das, was Energiewende national und lokal bedeutet, Abwägungen unterschiedlicher Belange und gegenläufiger Ziele und Gerechtigkeitsfragen. Die Vor- und Nachteile der jeweiligen Vorhaben zur Umsetzung der Energiewende sind nicht gleich verteilt.⁸

Teile der Bürgerschaft müssen Nachteile in Kauf nehmen, während andere einen Nutzen haben. Auch intergenerationelle Aspekte spielen eine Rolle, wenn bestimmte Entscheidungen zukünftigen Generationen Lasten aufbürden sollen. Bei den meisten Großprojekten lässt sich eine ungleiche Verteilung von Nutzen und Lasten nicht vermeiden. Die Entscheidungen, die Regierungen und Verwaltungen dafür treffen müssen, haben in diesen Fällen prinzipiell Konfliktpotenzial. Fehlt den Betroffenen dann die Einsicht in die Notwendigkeit der Entscheidungen und das Vertrauen in die Art, wie diese getroffen und begründet werden, können Konflikte leicht eskalieren.⁹ Überdies ist zu berücksichtigen, dass viele Regionen und Gemeinden von der Kohleförderung oder der Atomkraft profitiert haben. Sie stehen vor der Herausforderung, neue ökonomische Modelle für den Wohlstand ihrer Region zu entwickeln. Das wird ohne Auseinandersetzungen und konstruktive Konfliktbewältigung nicht gelingen.

Ein Beispiel dafür ist die 2018 eingesetzte „Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (genannt „Kohlekommission“), die im Januar 2019 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat. Es geht zum einen um die einvernehmliche Lösung von

5 Vgl. Setton et al. 2017; Setton et al. 2018.

6 Vgl. Setton/Renn 2018.

7 Vgl. Brettschneider 2013/2014; Brettschneider 2015; RWE 2012.

8 Vgl. Setton et al. 2018.

9 Vgl. Renn et al. 2017; Saretzki 2010.

Konflikten zur Zukunft der Kohleförderung und -nutzung in Deutschland, zum anderen um die Gestaltung eines sozialverträglichen Strukturwandels in diesen Regionen. Ziele wie Klimaschutz, Arbeitsplatzsicherheit, regionale Wirtschaftskraft und Versorgungssicherheit müssen in Einklang gebracht werden. Gerade dazu ist eine Einbindung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ein demokratisch gebotener wie funktional notwendiger Schritt.

Ein weiteres Thema, das die Akzeptanz der vor Ort betroffenen Bevölkerung direkt betrifft, ist der Ausbau der Netze. In vielen Gemeinden gibt es Protestbewegungen gegen den Ausbau von Infrastruktur zur Umsetzung der Energiewende. Mit dem Hinweis auf das NIMBY (Not In My Back Yard)- oder das Sankt-Florians-Prinzip lässt sich dieser lokale Widerstand nicht allein fassen: Vielen Betroffenen fehlt der Glaube, dass die jeweils vorgesehenen Maßnahmen wirklich dem Ziel der Energiewende dienen. Oft stufen sie auch aus nachvollziehbaren Gründen die Planung vor Ort als problematisch ein.¹⁰

Erschwert wird das durch einen Verlust des Vertrauens in wissenschaftliche Expertise. Oft kommt er durch die Pluralität wissenschaftlich begründeter Urteile zustande und wird verstärkt durch die Schwierigkeit, komplexe Beziehungsmuster nachvollziehbar zu erklären.¹¹ Schließlich ist die Art und Weise, wie Entscheidungen bei Planungsvorhaben zustande kommen und begründet werden, häufig auch unter Fachleuten umstritten. Unterschiedliche Bewertungen der Ausgangslage gepaart mit divergierenden Handlungsempfehlungen führen dazu, dass die Wissenschaft vielfach nicht mit einer Stimme spricht.¹² Wissenschaftliche Expertise kann somit ihre Orientierungsfunktion für die Gesellschaft einbüßen. Entscheidungen, die durch Politik und Verwaltung im Kontext von wissenschaftlichen Kontroversen gefällt werden, werden von den Betroffenen oftmals mit großer Skepsis betrachtet. Dabei ist die Forderung nach objektiv richtigen Informationen zwar verständlich, greift aber angesichts von normativen Bewertungs- und Abwägungsfragen vielfach zu kurz. Den Betroffenen bleibt bei wahrgenommenem Expertendissens und mangelnder Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen nur der Rückzug in das Alltagswissen und das eigene Wertesystem.¹³ Eine angemessene Partizipationsstrategie sollte dieses Wissen einbeziehen und mit Wissensbeständen aus Wissenschaft und Praxis anreichern. Gleichzeitig müssen die von den Betroffenen zur Abwägung von Handlungsoptionen verwendeten Kriterien und Werte in den politischen Willensbildungsprozess integriert werden. In der Diskussion untereinander und mit Expertinnen und Experten müssen die Beiträge der Beteiligten so aufbereitet werden, dass sie die maßgeblichen pluralen Werte in unserer Gesellschaft widerspiegeln und in die politische Entscheidungsfindung einfließen.

Ein besonderes Augenmerk gilt es bei der Ausgestaltung von partizipativen Elementen auf regionale und lokale Eigenheiten zu legen. Werden diese nicht berücksichtigt, kann es zu schwer lösbaren Konflikten und inkonsistenten Entwicklungen kommen. Akzeptanzprobleme folgen aus Reaktionen auf schwer nachvollziehbare, in der Begründung angreifbare und in ihren Auswirkungen ambivalente Planungsvorhaben.¹⁴ Nur die intensive Auseinandersetzung mit den Befürchtungen der Betroffenen erlaubt es, auf kreative Weise

¹⁰ Schreurs/Ohlhorst 2015.

¹¹ Vgl. McIntyre 2018, S. 123 ff.

¹² Vgl. Nennen/Garbe 1996.

¹³ Vgl. Zilleßen 1998, S. 11.

¹⁴ Vgl. Renn et al. 2017.

sozialverträgliche Lösungen zu finden. Klärungsansätze lassen sich entlang von vier Konfliktlinien einordnen. Hierbei nimmt die Intensität potenzieller Konflikte zu:¹⁵

Fakten: Konflikte über Sachaspekte entfachen sich üblicherweise auf der Basis von wissenschaftlich-technischen oder wirtschaftlichen Argumenten. Strittig ist die Analyse der Ausgangslage auf Faktenebene, obgleich die Regeln der Beweisfähigkeit innerhalb der jeweiligen Fachgebiete anerkannt sind. Was fehlt, ist jedoch ein die Fachgebiete übergreifender Konsens zu unterschiedlichen Aspekten von Bauvorhaben.

Erfahrungen: Erlebnisse, die in der Vergangenheit das Verhältnis zwischen den Akteuren belastet haben, bestimmen weitgehend das entgegengebrachte Vertrauen und können die Diskussion erschweren. Dabei steht die demokratische Verfasstheit des Selbstverständnisses von Politikerinnen, Verwaltungsfachleuten, Bürgerinnen und Medienvertretern der allgemeinen Wahrnehmung von politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen oft entgegen – beispielsweise die gebotene Unparteilichkeit angesichts lobbyistischer Einflussnahme. Die jeweiligen Rollen befinden sich im Wandel. Vielfach erwarten die Akteure, dass sich die Rollen im politischen Geschehen verändern; dass beispielsweise die Betroffenen darauf pochen, mehr Einfluss auf die Entscheidungen zu erhalten. Um das Entscheidungssystem konstruktiv auszurichten, werden klare Rollen und effektive Diskursforen benötigt. Legitime Interessenvertretung muss darin genauso einen Platz haben wie neutrale und unabhängige Allgemeinwohlorientierung.

Werte: Ein Austausch von Argumenten, die sich auf Weltanschauungen, soziale Werte und kulturelle Hintergründe beziehen, ist schwierig. In dieser Konfliktlinie sind die Debatten um Fairness und Gerechtigkeit bei der Standortsuche für Infrastrukturen, bei der Kosten-Nutzen-Verteilung und um die relative Gewichtung von Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Klimaschutz zu verorten.

Präferenzen: Bürgerinnen und Bürger zeigen Vorlieben für bestimmte Lösungen oder Maßnahmen, die sich aus Wissen (welche Folgen man mit unterschiedlichen Entscheidungsoptionen verbindet), aus Nutzenerwägungen (welche Interessen man mit jeder Option assoziiert) und Werten (was moralisch geboten erscheint) ergeben. Solche Präferenzen sind handlungsrelevant und auch in der politischen Willensbildung wichtige Anker des gesellschaftlichen Diskurses.

Im Rahmen einer sozialverträglichen Ausgestaltung der Energiewende sollte es das Ziel sein, derartige Konfliktpotenziale früh aufzudecken und den Beteiligten einen lösungsorientierten Umgang damit zu ermöglichen.¹⁶ Hierfür bedarf es organisierter Kommunikations- und Partizipationsprozesse, die sich durch „Professionalität und Allparteilichkeit zur Sicherung von Fairness und Konstruktivität“¹⁷ auszeichnen. Allerdings gibt es keine Patentrezepte der Kommunikation, die Sach-, Erfahrungs- und Wertkonflikte in einen gesamtgesellschaftlichen Konsens verwandeln. Es gibt jedoch weitreichende Erfahrungen mit unterschiedlichen Kommunikations- und Beteiligungsformaten, die zumindest Konflikte identifizieren, divergierende Standpunkte nachzeichnen und eine Analyse der Dissense ermöglichen. Insbesondere bei der Umsetzung von Maßnahmen, „die mit deutlichen Auswirkungen auf die Umwelt einschließlich Belastungen für die betroffenen Bürgerinnen

¹⁵ Vgl. ausführlicher hierzu: Renn 2015; Renn et al. 2007, S. 188 ff.

¹⁶ Ziekow et al. 2015.

¹⁷ Roßnagel et al. 2015, S. 6.

und Bürger verbunden sind“,¹⁸ zeigt sich, dass die Menschen eine faire, effektive und transparente Kommunikations- und Beteiligungschance einfordern. Durch das Einbeziehen betroffener Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld politischer Entscheidungen wird sichergestellt, dass ihre Bedürfnisse und Anliegen berücksichtigt werden. Die Betroffenen kennen ihre Lebenswelt selbst am besten. Ihr Wissen und ihre Einschätzungen zu berücksichtigen, kann daher für die Entwicklung von Lösungen für eine wirtschaftlich tragbare, umwelt- und sozialverträgliche Umsetzung der Energiewende eine wichtige Hilfe sein.

Die deutsche Rechtsordnung stellt eine Reihe von formellen Beteiligungsverfahren für die Planung und Zulassung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung. Diese sind beispielsweise im Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren verankert. Sofern schriftliche Einwände erhoben werden, werden sie in einem Erörterungstermin behandelt.¹⁹ Allerdings sind diese Beteiligungsangebote nicht als Dialoginstrumente konzipiert. Sie dienen der rechtskonformen Genehmigung von Vorhaben.²⁰ Um den Positionen der von Energieinfrastrukturen betroffenen Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, bedarf es daher einer intelligenten Verschränkung formeller und informeller Beteiligungs- und Kommunikationsprozesse.²¹ Es ist eine besondere Herausforderung, die Schnittstellen zwischen den formellen und informellen Beteiligungsformaten so zu gestalten, dass Prozessabläufe sich gegenseitig ergänzen, verschiedene Politikebenen parallel berücksichtigt werden und die Prozesse jeweils aneinander anschlussfähig sind.

In dieser Analyse sollen Handlungsoptionen für den Umgang mit den genannten Herausforderungen aufgezeigt werden. Diese Optionen zielen darauf ab, den Betroffenen eine Stimme in der politischen Willensbildung zu geben. Mit diesen Handlungsmöglichkeiten sollen Interessen, Werte und Präferenzen aus der Bevölkerung in den weiteren Prozess der politischen Planung und Entscheidungsfindung integriert werden können. Eine gesellschaftlich tragfähige und sozialverträgliche Ausgestaltung der Energiewende erfordert eine situationsgerechte Form der Beteiligung und Kommunikation. Diese muss den Fokus auf Fairness, Effektivität und Transparenz legen. Differenzierte und empirisch bewährte Lösungen sind gefragt, bei denen die Phasen der gemeinsamen Problemanalyse sowie der gemeinsamen Bewertung von Handlungsoptionen und schließlich einer – im besten Fall konsensual getragenen – Empfehlung angemessen konzipiert werden. Die Anzahl der Entscheidungsoptionen, die unter Erfordernissen der Beteiligung relativ lange in der Diskussion gehalten werden müssen, ist größer als in förmlichen Verfahren.

Die Analyse zeigt zunächst eine generelle Konzeption für mehr Partizipation und eine angemessene Kommunikation rund um energiepolitische Entscheidungen auf. Immer wieder können die Elemente dieser generellen Empfehlung unterschiedlich ausgestaltet werden. Es gibt nicht die eine richtige Lösung, sondern je nach Ziel und Kontext unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten, die jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden sind. Es ist Aufgabe der politischen Gestaltung, diese Optionen zu vergleichen und dann diejenige auszuwählen, die am besten zur jeweiligen Herausforderung passt. Um diese Abwägung vornehmen zu können, gibt diese Analyse Hinweise und Hilfestellungen.

¹⁸ Ziekow et al. 2015.

¹⁹ BMVBS 2012.

²⁰ §§ 3 und 18 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

²¹ DAEF 2016.

1 Anspruch und Verbindlichkeit von Kommunikation und Beteiligung

Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich nach der angestrebten Wirkung unterscheiden in:

1. Information,
2. Konsultation,
3. Mitgestaltung und
4. als Sonderfall direkte Entscheidungen, wie Bürger und Volksentscheide (vgl. Abbildung 1).²²

Jede dieser Ebenen stellt unterschiedliche kommunikative Anforderungen und impliziert entsprechende Instrumente.

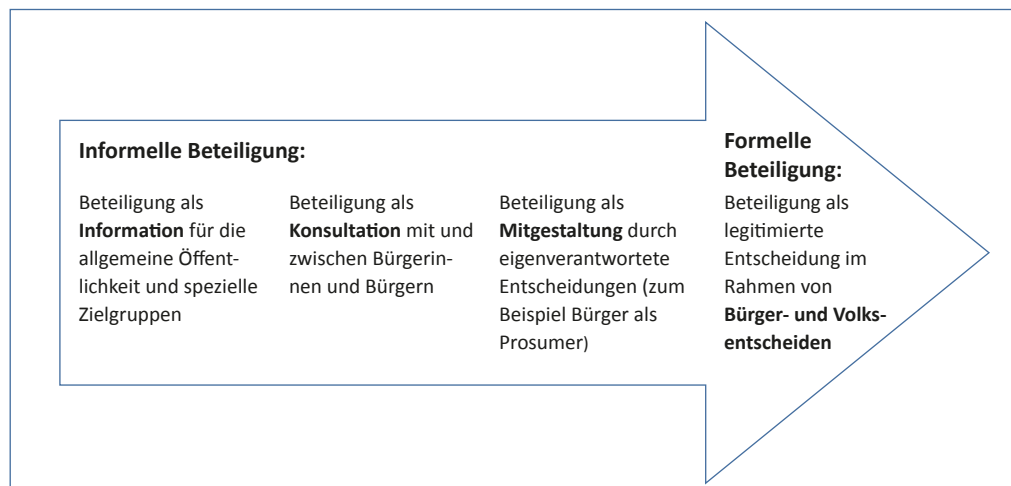


Abbildung 1: Wirkung von Kommunikation und Partizipation

Bei der *Informationsfunktion* ist es Ziel der Kommunikation, die breite Öffentlichkeit auf ein Bauvorhaben aufmerksam zu machen und sie über Projektziele und Planungsstand in Kenntnis zu setzen. Auch geht es darum, aktiv den Nutzen eines Projekts zu begründen und die Menschen auf mögliche Risiken hinzuweisen. Um diesen Anspruch zu erfüllen, müssen Vorhabenträger von Beginn des Planungsprozesses an Transparenz gewährleisten. Zu den Instrumenten in diesem Zielbereich der Informationen zählen unter anderem eine Projekt-Webseite, ein Projekt-Blog, Flyer, Plakate, Broschüren, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, journalistische Hintergrundgespräche sowie Veranstaltungen, beispielsweise Fachvorträge oder Ausstellungen. Die so adressierten Anwohnerinnen und Anwohner können den Informationsgebern umgekehrt ein Feedback darüber geben, welche Begriffe erklärungsbedürftig sind, ob die Materie überhaupt verstanden wurde oder in welchen

²² Vgl. VDI 2014, S. 5–9; Brettschneider 2015, S. 19.

Feldern der Debatte mit Missverständnissen zu rechnen ist. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen ist dies eine engagierte Strategie der gegenseitigen Aufklärung, die natürlich durch die Medien aufgegriffen, kritisiert und in die gesellschaftliche Debatte hineingetragen werden muss.

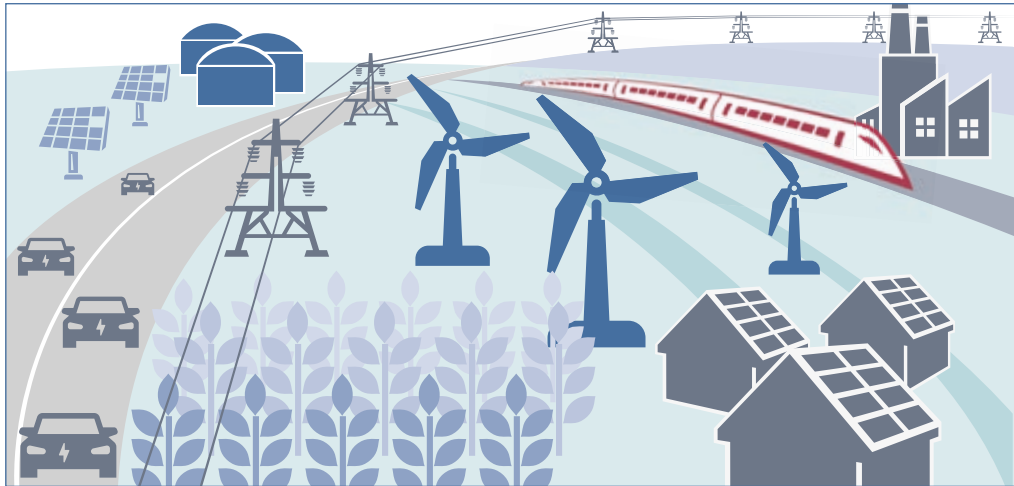


Abbildung 2: Visualisierung der Energiewende. Visualisierungen können den Wandel von Landschaften verdeutlichen. Bei ihnen ist darauf zu achten, dass Bilder stets zur Klärung dienen. Manipulative Darstellungen werden von den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel als solche erkannt. Siehe auch: Bundesamt für Naturschutz, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014.

Die *Konsultationsfunktion* besteht darin, mit betroffenen Akteuren Vorschläge zu diskutieren sowie Ideen und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Auf diese wird im Planungs- und Entscheidungsprozess aufgebaut. Es geht also um ein direktes Feedback der betroffenen Bevölkerung an die Planungsträger und Genehmigungsbehörden. Die direkte Interaktion zwischen den beteiligten Gruppen verändert sich phasenweise: Dann werden Politikerinnen und Politiker zu Zuhörenden und betroffene Bürgerinnen und Bürger zu Informierenden beziehungsweise zu Erklärenden. Ziel der Konsultation ist es, lokales Wissen abzufragen sowie vielfältige Interessen und Perspektiven frühzeitig in die Planung einzubeziehen. Zu den Konsultationsinstrumenten zählen unter anderem Open-Space-Veranstaltungen, Szenario-Workshops, Fokusgruppen, Zukunftswerkstätten und World Cafés.²³ Angestrebt wird eine auf Ausgleich ausgegerichtete Problemlösung, mindestens aber eine gegenseitige Verständigung in der Debatte.²⁴ Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger ist es, sich die Entscheidungsaufgabe anzueignen, selbst Optionen, die möglicherweise bis dahin nicht betrachtet wurden, zur Debatte zu stellen und so die Politik zu beraten. Diese so betrachteten Formen der Bürgerbeteiligung dienen der *Vorbereitung von Entscheidungen* innerhalb von formellen Verfahren durch die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten in Kommunal-, Regional- und Landesparlamenten sowie im Deutschen Bundestag.

Kommunikation und Partizipationsprojekte sind dabei mit formellen Verfahren zu verknüpfen. Diese formellen Verfahren dienen der Rechtssicherheit und legen Klagerechte fest. Bei aller Offenheit innerhalb der Konsultationsphase darf das Primat der politischen Entscheidung in der Abwägung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Belange nicht angetastet werden. Der Hauptansatz der

²³ Zu den Instrumenten der Umsetzung vgl. Benighaus et al. 2016, S. 48 ff.

²⁴ Erläuterungen dazu unter anderem in Nanz/Fritsche 2012.

Bürgerbeteiligung liegt in der Beratung von Politik und Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger, indem Optionen der Politikgestaltung durch Bürgerkonsultation geschaffen, bewertet und gegenseitig abgewogen werden.

Die *Mitgestaltungsfunktion* besteht darin, dass Kontroversen, konkrete Probleme und gegensätzliche Interessen im Zuge der Umsetzung von Planungsvorhaben strukturiert bearbeitet werden. Die Rolle der teilnehmenden Personen oder Gruppenvertretenden besteht darin, sich Verpflichtungen aufzuerlegen, zu denen man sich selbst oder stellvertretend für die Gruppe oder Organisation, der man angehört, bekennt. So können etwa Bürgerinnen und Bürger eine Energiegenossenschaft gründen oder sich für ein bestimmtes Ziel beim Energiesparen einsetzen. Staatliche oder private Organisatoren können hier als Katalysator dienen: Sie bieten den Raum und professionelle Hilfe für einen Prozess der gegenseitigen Verpflichtungen, die dann für die Energiewende wirksam werden. Die Kommunalbehörden könnten bei einer Energiegenossenschaft beispielsweise juristische oder betriebswirtschaftliche Hilfe anbieten und eine professionelle Moderation für die Bürgerversammlungen zur Verfügung stellen.

Die *Entscheidungsfunktion* kommt zum Tragen, wenn Bürgerinnen und Bürger als Sonderfall in kodifizierten Verfahren direkt und selbst Entscheidungen treffen, hauptsächlich in Bürger- und Volksentscheiden. In den meisten Ländern sind kommunalrechtlich auch sogenannte Ratsbegehren möglich. Dabei weisen politische Gremien den Bürgerinnen und Bürgern eine Entscheidung zu, für die sie durch Wahl zunächst selbst zuständig waren.²⁵ Bürgerinnen und Bürger werden so zu legitimierten Entscheidern. Die Abstimmung erfolgt im Ja-/Nein-Modus, und die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, wenn im Verlauf definierte Hürden während des Bürger- oder Volksbegehrens überwunden wurden.²⁶ Dabei sind die Bürgerinnen und Bürger auf verständliches Abwägungsmaterial und aktive Medienarbeit angewiesen. In diesem Fall ist es also eine weitere Funktion und Aufgabe der direktdemokratischen Verfahren, zur Wahlteilnahme zu motivieren. Im Vorfeld solcher Entscheidungen können wiederum informelle Bürgerbeteiligungsverfahren organisiert werden. Die Pro- und Kontra-Argumente müssen im Vorfeld einer Abstimmung breit und für alle Schichten und Bildungsgrade verständlich erläutert werden.

²⁵ Vgl. hierzu Benighaus et al. 2016, S. 37 ff.

²⁶ Vgl. den Länderüberblick bei Haug 2012, S. 164 ff.

2 Allgemeine Anforderungen für Kommunikation und Beteiligung

Zur Umsetzung von kommunikativen und partizipativen Verfahren im Rahmen der Energiewende braucht es Anreize, die die Akteure aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft dazu ermutigen, an der Transformation des Energiesystems teilzunehmen. Andererseits bedarf es korrigierender Maßnahmen, wenn sich die Akteure nicht an Vorgaben halten. Für die Politik gilt es, hierfür einen effektiven Instrumentenmix aus regulatorischen, freiwilligen und marktbasierenden Maßnahmen sowie Monitoring-Verfahren auszuwählen und entsprechend einzusetzen.

Dies entspricht den Formen von „Good Governance.“²⁷ Das heißt, die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sollten sowohl beim Agenda-Setting als auch bei der Implementierung beteiligt sein. Entscheidungsfinder sollten offen dafür sein, aus Erfolgen und Misserfolgen zu lernen. Good Governance erfordert Flexibilität und die Fähigkeit, sich neuen Bedingungen und neuem Wissen anzupassen. Damit Governance effektiv ist, müssen auch die Interessen und Wahrnehmungen der Öffentlichkeit beachtet und berücksichtigt werden. Dies kann durch entsprechende Kommunikations- und Beteiligungsmaßnahmen geschehen.

Kommunikation und Partizipation im Rahmen der Energiewende unterscheiden sich von Projekt zu Projekt. Eine Strategie für Kommunikation und Beteiligung setzt daher immer eine gründliche Analyse

1. der auf das Projekt bezogenen Themenfelder (Themenfeldanalyse),
2. der betroffenen Akteure (Beteiligten- und Stakeholderanalyse) mit der Wahl eines geeigneten Beteiligungsformats sowie
3. die intelligente Verschränkung informeller und formeller Verfahren im Sinne technischer Planungsphasen und politischer Entscheidungsprozesse voraus.

Folgende Verfahren bieten sich an:

2.1 Die Themenfeldanalyse

Ausgangspunkt für die Konzeption einer umfassenden Kommunikations- und Beteiligungsstrategie ist das Ziel der Versachlichung, indem Behauptungen auf Evidenz gegründet werden. Eine *Themenfeldanalyse* liefert mit thematischen Abgrenzungen die inhaltlichen Ansatzpunkte für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie mündet in eine Kommunikations- und Beteiligungsstrategie. Mit ihrer Hilfe werden die relevanten

²⁷ Vgl. hierzu Szulecki 2018; acatech 2015.

Akteure identifiziert sowie Botschaften und Kommunikationsinstrumente aufeinander abgestimmt. Für die Entwicklung der Kommunikationsstrategie sind folgende Fragen zu klären:

- Welche Themen müssen in den Mittelpunkt gerückt werden (Themenmanagement, Projekt-Framing)?
- Wie hängen die Themen mit anderen Politikbereichen zusammen?
- Wie erfolgt eine Präzisierung von undeutlichen Begriffen?
- Auf welches allgemeine Verständnis muss Rücksicht genommen werden?
- Wie lauten die Kernbotschaften?

Die Themen der Energiewende durchdringen Politiken wie die Siedlungs- und die Verkehrspolitik. Sie sind zudem auf verschiedenen Entscheidungsebenen angesiedelt. Mit jedem Thema oder Entscheidungsproblem wird mindestens eine politische Institution im Mehrebenensystem der Politik angesprochen (vgl. Kapitel 3).

2.2 Beteiligten- und Stakeholderanalyse

Mithilfe der *Beteiligten- und Stakeholderanalyse* werden Personen, Gruppen und Institutionen identifiziert, die bei den Entscheidungen eine relevante Rolle spielen oder spielen sollen. Als Stakeholder werden hier Gruppen bezeichnet, die ihre Interessen organisiert in der Öffentlichkeit vertreten und deshalb leicht identifizierbar sind.²⁸ Stakeholder sind aber keine homogene Gruppe. Lobbyisten, Bürgerinitiativen und -vereine, Umweltgruppen und Stiftungen vertreten ihre Anliegen in sehr unterschiedlicher Art und Weise. Daneben existieren die Träger öffentlicher Belange (kurz TÖB), die regelmäßig zu bestimmten Entscheidungen gehört werden. Schließlich wollen auch Bürgerinnen und Bürger, die nicht organisiert sind, aber direkt oder indirekt von den Auswirkungen der Energiewende betroffen sind, bei Beteiligungsprozessen mitwirken. In der Stakeholderanalyse ist für jede Gruppe zu ermitteln, welche ihrer Positionen für das Projekt relevant werden können. Dabei kann man sich vor allem auf Grundsatzpapiere und Selbstdarstellungen beziehen, aber auch Stellungnahmen heranziehen, die diese Akteure bereits abgegeben haben. Sodann werden diese Positionen auf das Projekt hin konkretisiert. Hier sind folgende Fragen zu beantworten:

- Mit welchen projektbezogenen Positionen ist zu rechnen?
- Welches werden die Hauptargumente sein?
- Auf welche Aspekte des Projekts werden sie sich beziehen?

Die Folgerungen, die aus der Beteiligten- und Stakeholderanalyse zu ziehen sind, betreffen die Einladungsverfahren und Beteiligungsformate. Das Einladungsverfahren ist ein zentrales Element der Beteiligung. Auf seiner Grundlage findet sich das Beteiligungsgremium zusammen. Davon sind wiederum der Stil und die Art und Weise abhängig, wie die Themen der Energiewende erörtert werden. Es existiert eine Vielzahl von Handbüchern und Formatbeschreibungen.²⁹ Da viele Einladungsverfahren sozial selektiv wirken, wird diesen oft vorgeworfen, dass sie Perspektiven aus den bildungsnahen Mittelschichten ungerechtfertigt stärken. Um diesem Verzerrungseffekt

²⁸ Renn 2008, S. 273.

²⁹ Selle/Rösener 2003; vgl. auch Benighaus et al. 2016.

entgegenzuwirken, gibt es zahlreiche Vorschläge, verschiedene Formate zu kombinieren. So soll beim Einladungsverfahren mehr Diversität innerhalb der angesprochenen Personenkreise gewährleistet werden.³⁰

Planung und Entscheidung vollziehen sich in verschiedenen *Phasen*, die zum Teil rechtlich gefasst und standardisiert sind, beispielsweise nach den Phasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (kurz HOAI). Je nach Phase, in der sich ein Projekt befindet – von der Grundlagenermittlung über die Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung bis hin zur Baufertigstellung und Dokumentation (vgl. Abbildung 3) – sind bestimmte Beteiligungsformate sinnvoll. Auf der Basis der Themenfeld- und der Beteiligten- und Stakeholderanalyse und mit Rücksicht darauf, wie ein Vorhaben oder Entscheidungsprojekt abläuft, kann dann Schritt für Schritt die Kommunikations- und Beteiligungsstrategie entwickelt werden.

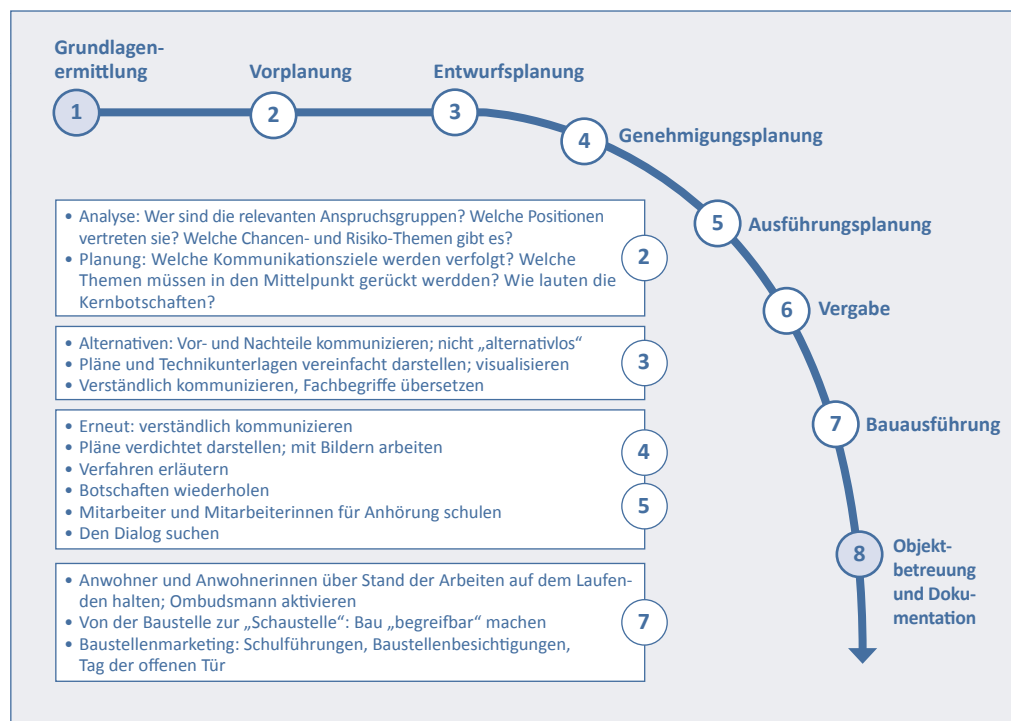


Abbildung 3: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in unterschiedlichen Projektphasen, nach Region Stuttgart Aktuell 2/2014, S. 11, zitiert nach Brettschneider 2012, S. 437–439.

³⁰ Radke 2016, S. 118 f.

³¹ Staatsministerium Baden-Württemberg 2014-1.

2.3 Einladung der beteiligten Personen

Bei informellen Beteiligungsverfahren können in der Regel nicht alle Betroffenen mitwirken. Es muss also eine Auswahl getroffen werden. Diese Auswahl muss nach innen und außen legitimiert werden. Organisatoren von informellen Beteiligungsverfahren sind immer darauf angewiesen, zu selektieren und diese Selektion öffentlich zu begründen. Um die Selektion durchzuführen, gibt es drei Verfahren.³²

Freiwilligkeitsprinzip und Beteiligung direkt Betroffener: Alle, die wollen, sind eingeladen mitzuwirken. Man verlagert damit die Selektion auf diejenigen, die sich angesprochen fühlen. Es wird angenommen, dass wer nicht kommt, sich bewusst gegen eine Teilnahme entschieden hat. Hier sind jedoch zwei Gruppen von Personen zu berücksichtigen: Das Freiwilligkeitsprinzip kann sowohl für formal Betroffene gelten als auch für nicht formal Betroffene. Diese Unterscheidung ist für die Ansprache noch nicht relevant. Allerdings werden im Fortgang des Prozesses möglicherweise unterschiedliche Anforderungen an Tiefe und Verbindlichkeit der Information und Öffentlichkeitsarbeit von der jeweiligen Gruppe formuliert.

Weil niemand ausgeschlossen wird, setzen sich in diesen Gremien meist die ausdrucksfähigen und gut organisierten Menschen durch. Es ist relativ aufwendig und bedarf kommunikativer Fähigkeiten, die nicht direkt Betroffenen und die Stillen zur Teilnahme zu bewegen und in die Diskussion zu integrieren.

Organisierte Gruppen nach dem Schneeballprinzip: Bewusst lädt man die bekannten Gruppensprecherinnen und -sprecher ein, die bei dem Problem, das zur Diskussion steht, bereits in der Vergangenheit Positionen vertreten haben. Darüber hinaus bittet man diese Personen, weitere Gruppen oder Individuen zu benennen, die sich in der Sache engagiert haben oder von den Konsequenzen der Optionen betroffen sein könnten. Durch diesen Schneeballeffekt soll erreicht werden, dass alle relevanten Interessen und Werte in dem Verfahren ausreichend repräsentiert sind. Ein Problem dabei ist, dass organisierte Gruppen aus der Bürgerschaft schnell überfordert sind, wenn die Delegierten alle Angebote wahrnehmen sollen. Verzerrungen des angestrebten ausgewogenen Bildes unterschiedlicher Interessengruppen ergeben sich aufgrund von Ausfall und Überforderung. Zudem haben die nicht-organisierten Interessen wenig Raum, sich hier zu artikulieren.

Zufallsauswahl durch Losverfahren: Hier bemühen sich die Organisatoren, über ein repräsentatives Auswahlverfahren einen Querschnitt der Bevölkerung oder der Betroffenen anzusprechen. Nicht alle werden dieser Einladung folgen. Zumindest in der Theorie hat aber jeder zufällig Ausgewählte die gleiche Chance, an dem Verfahren mitzuwirken. Das Losverfahren ist gut geeignet, stetige Teilnahme zu verschiedenen Fragen zu garantieren. Dies liegt daran, dass immer wieder andere Menschen durch das Los erfasst werden. Die Beteiligung ist punktuell und zeitlich begrenzt. Gegebenenfalls muss die Auswahl wieder neu erfolgen. Der Nachteil des Losverfahrens liegt darin, dass die so gebildeten Beteiligungsgremien nicht dauerhaft funktionieren. Hier kann sich, anders als bei organisierten Gruppen, kein Wissen ansammeln und anreichern. Die Organisationsfähigkeit der Bürger wird im Vergleich mit Lobbyisten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nicht verbessert. Schließlich zeigt die Praxis, dass sich in der Regel nur fünf von hundert angeschriebenen Bürgerinnen oder Bürgern zur Mitwirkung an einer Beteiligungsmaßnahme verpflichten.

³² Benighaus et al. 2016, S. 70 ff.

Auf diese drei und weitere Einladungsverfahren wird im Folgenden näher eingegangen:

Freiwilligkeitsprinzip und Beteiligung direkt Betroffener: Bei vielen Konflikten, besonders auf der lokalen und regionalen Ebene der Planung, aktivieren sich die Betroffenen selbst. Häufig bilden sie Bürgerinitiativen und Protestbündnisse. Es ist eine besondere Kunst, mit diesen Gruppen den genauen Handlungsspielraum der Beteiligung auszuloten. Da sich die Betroffenen erst spät im Planungsprozess organisieren, ist insbesondere darauf zu achten, dass sie den vorangehenden Planungsprozess verstehen und auch die Logik der Planungs- und Verfahrenshistorie nachempfinden können. Des Weiteren ist bei gesellschaftlich besonders relevanten Bauvorhaben auf eine aktivierende Ansprache und Information der bis dato nicht engagierten Betroffenen zu achten, die oft eine „schweigende Mehrheit“ bilden. Der Zugang zu einer neutralen und unabhängigen Information muss ermöglicht, und die Möglichkeit eines fundierten Einwands muss eröffnet werden.

Ansprache von Gruppen und Personen nach sachlich-inhaltlichen Kriterien und nach dem Schneeballeffekt: Bei der Durchführung von Verfahren für organisierte Gruppen muss berücksichtigt werden, dass diese Gruppen nie als Ganzes an Diskussionen und Verhandlungen teilnehmen können. Sie sind als Vereine, Netzwerke oder Stiftungen sehr unterschiedlich organisiert, zum Beispiel streng hierarchisch oder basisdemokratisch. Sie delegieren Personen, die perspektivisch gefärbte Wahrnehmungen sowie ausformulierte Positionen an einem Runden Tisch vertreten können. Das bedeutet, die Beziehung zwischen den Gruppenmitgliedern und Delegierten so zu gestalten, dass sich die delegierenden Gruppenmitglieder umfassend über die Beteiligung informieren können.

Treten sehr viele thematisch organisierte Gruppen auf, müssen Mittel und Wege gefunden werden, wie diese sich gegenseitig vertreten können. Ausgehend von der Themenfeldanalyse können Gruppen mit ähnlichen Perspektiven identifiziert werden. In einem zweiten Schritt wäre zu verhandeln, welche Gruppen direkt beteiligt sind und welche Rolle den Gruppen „in der zweiten Reihe“ zukommt.

Individualbeteiligung per Los (Schöffenbeteiligung): Dieses Einladungsverfahren ermöglicht es, die Meinungen und Beiträge von nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern in die Planungsentscheidungen einzubeziehen. Durch die Auswahl per Los aus der Einwohnermeldekartei³³ und eine explizite Einladung zur Beteiligung finden auch nicht direkt betroffene Personen Zugang zu den Beteiligungsangeboten. Das Losverfahren wurde in Deutschland insbesondere im Beteiligungsformat der Planungszelle von Peter C. Dienel erprobt und bis heute weiterentwickelt.³⁴ Dieses Format wird oft auch als „Bürgerforum“ bezeichnet³⁵. Das Ergebnis ist ein Bürgergutachten, in dem alle Empfehlungen zusammengefasst sind. Der Ablauf dieses Verfahrens ist weitgehend standardisiert. Das stellt sicher, dass Bürgerforen, die parallel zum gleichen Thema stattfinden, miteinander vergleichbar sind. Ein Vorteil dieses Verfahrens ist, dass mehrere heterogen zusammengesetzte Diskussionsgruppen zusammenkommen und parallel tagen. So können parallel ablaufende Diskussionen mit einer großen Anzahl von Personen organisiert werden. Aufgrund dieser Vielfältigkeit der

³³ Zu den datenschutz- und melderechtlichen Anforderungen und Grenzen einer Losauswahl vgl. Haug/Pautsch 2017, S. 178 ff.

³⁴ Dienel 1978/2002; Dienel et al. 2014.

³⁵ Wegweiser Bürgergesellschaft 2019.

Bürgerforen kann eine belastbare, weil mehrfach und methodisch identisch erarbeitete Bürgermeinung gebildet werden.

Das Einladungsverfahren per Los ist prinzipiell das sozial am wenigsten selektiv wirkende Verfahren. Das Los trifft nicht immer die gleichen, sondern immer wieder andere Bürgerinnen und Bürger. Im Prinzip hat jede und jeder die gleiche Chance, gezogen zu werden. Die per Los Gewählten können, Schöffen vergleichbar, zeitlich begrenzt die Interessen und Werte der Anwohnerinnen und Anwohner in einer Gemeinde oder Region vertreten. Gemeinsam ist den gelosten Personen, dass sie als Steuerzahlende, Verbraucherinnen und Verbraucher etc. in einer besonderen Rolle dem Allgemeinwohl verpflichtet werden können.

Eine formale Ausgestaltung der Rolle von Planungsschöffinnen und -schöffen wäre eine interessante Neuerung im Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Dazu haben Patrizia Nanz und Klaus Leggewie unter dem Begriff der „Konsultative“ ein Verfahren vorgeschlagen, wie zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger

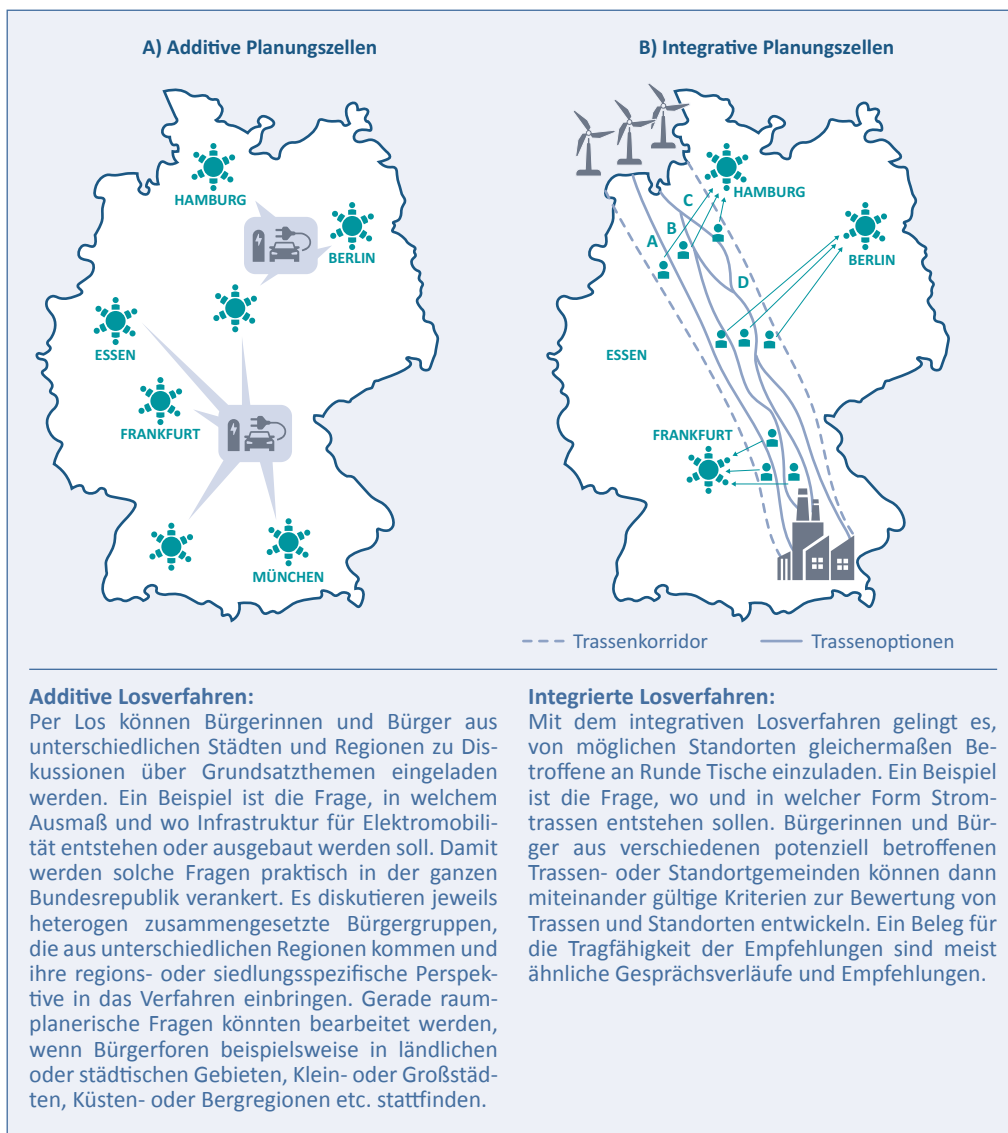


Abbildung 4: Additive und integrative Planungszellen

systematisch als Konsultativorgan die politischen Entscheidungsträger beraten beziehungsweise auch eigene Initiativen für den politischen Diskurs anstoßen könnten.³⁶

Additive und integrierte Schöffenbeteiligung: Um ein Beteiligungsverfahren „in die Fläche zu bringen“, kann das Los aus der Einwohnermeldedatei auch steuernd eingesetzt werden. Es werden Lose aus bestimmten Ortsteilen, Gemeinden oder Regionen gezogen und die Beteiligungsgremien dann additiv oder integrativ zusammengesetzt.

Keines der drei Verfahren ist ideal oder eindeutig besser als die anderen. Insofern ist es notwendig, bei komplexen Beteiligungsverfahren alle drei oder mindestens zwei Rekrutierungsverfahren zu kombinieren. Je nach Thema kann ein Verfahren dabei die Hauptrolle spielen, während es von dem anderen Verfahren nur flankiert wird. Grundsätzlich sind Kombinationsverfahren am besten geeignet, sowohl Verhandlungserfolge als auch gut argumentierte Empfehlungen für die Abwägung zu erarbeiten.³⁷

2.4 Einbeziehen von Fachleuten und anderen Akteuren

Ohne Expertinnen und Experten können weder Planungs- noch Beteiligungsverfahren durchgeführt werden. Die Fachleute legen Sachverhalte dar, klären Fakten und liefern wichtige Informationen in allen Beteiligungsformaten. Sie sind genauso zuständig, zu begründen, warum angewandte Methoden angemessen sind, sowie dafür, Schwachstellen in der Anwendung der Methoden aufzuzeigen und Verbesserungen vorzuschlagen. Es muss immer wieder deutlich gemacht werden, worin die Expertise solcher Fachleute besteht und wie sie sich von der Expertise der Interessengruppen unterscheidet. Das lässt sich durch die Verpflichtung auf wissenschaftliche Standards erreichen. Um den Zugang zu unparteiischer wissenschaftlicher Expertise „gerecht“ zu sichern, ist für bestimmte aufwendige Verfahren – beispielsweise im Zusammenhang mit atomrechtlichen Verfahren – die Finanzierung von Gutachten für Bürgerinitiativen zu bedenken. Um aber den dann oft einsetzenden Gutachterkrieg zu vermeiden, ist es besser, im Sinne des „Joint Fact Finding“ Gutachterinnen und Gutachter zu identifizieren, die von allen beteiligten Parteien als kompetent angesehen werden. Dadurch kann das Integrationspotenzial des Sachwissens besser zur Geltung kommen.³⁸

Die Aufgabe von Expertinnen und Experten besteht auch darin, gut begründet zu verhindern, dass unrealistische Optionen oder illusorische Folgeabschätzungen diskutiert werden. Es geht um eine Fokussierung und Klärung der Fragestellung, ohne aber normative Debatten über Werte und wünschbare Zukünfte zu behindern. Zu bestimmten Fragen können Gremien gebildet werden, bei denen Fachleute unter sich diskutieren und zu Empfehlungen kommen. In der Wissenschaft wurden Formate entwickelt, die auf typische Herausforderungen, wie beispielsweise Statusunterschiede innerhalb der Community reagieren. Ein Beispiel dafür ist das anonyme Beantworten von Fragen beim Expertendelphi.³⁹

Zusammenarbeit mit den Medien und Beteiligungs-PR: Die Medien sind frei und sollten in den Beteiligungsverfahren auch nicht instrumentalisiert werden. Dennoch kommt den

³⁶ Leggewie/Nanz 2016.

³⁷ Saretzki 1996.

³⁸ Fast 2017.

³⁹ Erläuterung des Expertendelphis unter Niederberger/Renn 2017.

Medien in verschiedenen Verfahren eine besondere Rolle zu. Wenn man die Beteiligungsprojekte als temporär bestehende Organisationseinheiten ansieht, so kann man Regeln und Standards für die Medienarbeit in der Bürgerbeteiligung entwickeln. Das Verhältnis einer Beteiligungsorganisation zu den Medien muss dabei bewusst gestaltet werden. Festgelegt werden muss der Umgang mit vorläufigen, noch nicht gemeinsam verabschiedeten Papieren, ob und wie Einzelakteure während der Beteiligung eine eigenständige Pressearbeit betreiben, wie Kommentare in sozialen Netzwerken behandelt werden und was Konsens oder Dissens im Einzelnen bedeutet.

2.5 Veränderte Rollen von Bürgerinnen und Bürgern

Das Rollenverhalten der Bürgerinnen und Bürger im Energiesektor hat sich verändert. Zunehmend treten sie nicht mehr nur als Konsumenten auf, sondern auch als Prosumenten oder gar als Innovatoren. Viele Bürgerinnen und Bürger engagieren sich inzwischen als Energiewende-Unternehmerinnen und Unternehmer, beispielsweise als Anteilseignerinnen oder Betreiber von PV- oder Windkraftanlagen. Dadurch verlagert sich der Blick von der persönlichen Ebene auf die Ebene der ökonomischen Interessen. Der passive Konsument wird zum Mitproduzenten, dem sogenannten Prosumenten oder Prosumer. Damit verschiebt sich einerseits die Perspektive der Beteiligung, andererseits aber auch die der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft. Die Rollenanforderungen an Prosumenten sind im Hinblick auf Beteiligungsoptionen und -regeln bislang noch unscharf. Gleichzeitig gibt es bereits viele Belege dafür, dass mit einem Rollenwechsel vom Konsumenten zum Investor die Akzeptanz für Infrastrukturmaßnahmen steigt und durch die Mitgestaltung ein Wechsel in der Wahrnehmung von „zu Beteiligenden“ zu real „Beteiligten“ stattfindet.⁴⁰

Als Initiatoren und Anbieter sozialer Innovationen sind Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene besonders engagiert, beispielsweise in Energiegenossenschaften oder Bürgerkraftwerken. So bieten sie den kommunalen Entscheidern neue Handlungsoptionen und Geschäftsmodelle im Rahmen der Energiewende.⁴¹ Ein positiver Effekt auf die Akzeptanz wird auch dadurch bewirkt, dass sogenannte Pioniere des Wandels⁴² auf der lokalen Ebene und in Nischen innovative Lösungen entwickeln. Die am bisherigen System orientierten Entscheider in Politik und Unternehmen übersehen solche Lösungen oft, in der breiten Bürgerschaft stoßen sie aber auf große Resonanz und Zustimmung. Zudem werden Initiativen von innen und unten meist eher als Bereicherung des eigenen Lebensumfeldes angesehen als Interventionen von außen und oben⁴³. Um zwischen den verschiedenen Ebenen von Nische, Regime und Landschaft⁴⁴ zu vermitteln und einen verbindlichen Prozess festzulegen, sind wiederum neutrale, vertrauenswürdige Akteure und Institutionen erforderlich, die als Change Agents an einer professionellen, effektiven und fairen Umsetzung der neuen Betreibermodelle mitwirken. Natürlich gibt es auch bei diesen innovativen Geschäftsmodellen ökonomische, rechtliche und soziale Risiken. Allerdings sorgt die Verbindung von Innovationskraft und Eigeninitiative für eine breite Aufgeschlossenheit in den jeweils betroffenen Gemeinden.

⁴⁰ Schweizer-Ries 2012.

⁴¹ An diesen Aspekt der Beteiligung haben insbesondere die Autorinnen und Autoren der Transformations- und Innovationsliteratur im Hinblick auf die laufende Energiewende große Erwartungen. Vgl. unter anderem Aderhold et al. 2015; Griebhammer/Brohmann 2015; David/Leggewie 2015; Kristof 2010.

⁴² Kristof 2010.

⁴³ acatech 2011.

⁴⁴ Geels 2002.

3 Kommunikation und Beteiligung im Mehrebenensystem politischer Entscheidung

Das Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland beruht auf einer Verteilung von Zuständigkeiten auf den drei Hauptebenen Bund, Länder und Kommunen. Bürgerbeteiligung im Sinne von bürgerschaftlicher Politikberatung setzt bewusst im Vorfeld kollektiv bindender Entscheidungen auf allen Entscheidungsebenen an. Die Bürgerinnen und Bürger qualifizieren politische Entscheidungen, indem sie – ähnlich wie Expertinnen und Experten – Material für politische Abwägungen erarbeiten. Umgekehrt erwarten sie, dass ihre Bewertungen und Argumente zur Kenntnis genommen werden und in die Abwägung unterschiedlicher Belange einfließen. Somit ist auch die Ebene individueller Entscheidung für das Gelingen der Energiewende von Bedeutung. Hier setzt wiederum die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für Investoren. Ob es beispielsweise gelingt, genügend Haushalte für ein Stromspeichernetzwerk zu interessieren und dieses mit smarterer Technik zu betreiben, hängt von vielen Faktoren ab: Es muss ökonomisch attraktiv sein, darf den eigenen Gestaltungsraum nicht beschränken, muss ausreichend Datensicherheit gewährleisten und sozialen Gewohnheiten und Bedürfnissen entsprechen.⁴⁵

3.1 Das Mehrebenensystem politischer Entscheidungen

Für die drei Hauptentscheidungsebenen treffen jeweils gewählte Volksvertretungen die Entscheidungen. Zwischen der Landes- und der Kommunalebene existieren als besondere Konstruktionen „Regionen“, die als Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften fungieren. Nur in Stuttgart und Hannover werden hierfür eigenständige Volksvertretungen gewählt. Die Regionen repräsentieren auf einer mittleren Ebene funktional zusammenhängende Räume, beispielsweise Kernstädte mit ihrem Umland oder größere ländliche Räume, deren Infrastruktur durch das Zentrale-Orte-System gewährleistet wird. Ihre raumplanerische Bedeutung ist auch im Rahmen der Energiewende hoch.

3.1.1 Beteiligung als Politikberatung bei Grundsatzfragen

Grundsatzfragen etwa zur Ausrichtung der Energiewende beruhen auf grundsätzlichen Zielen, Standpunkten und Kontroversen. Sie werden deshalb von der Presse und den Medien aufgegriffen und behandelt. Grundsatzfragen werden aber nicht nur auf der obersten Politikebene diskutiert. Die Energiewende wurde durch einen Beschluss auf Bundesebene offiziell in die Wege geleitet, nämlich aus der Atomenergie auszusteigen und den Klimaschutz voranzutreiben. Grundsätzliche Fragen zum künftigen Energiemix und einer dezentraleren Energieproduktion betreffen aber auch die Länder und die Kommunen. Die Kommunen tragen beispielsweise mit ihrer Siedlungs- und Verkehrspolitik maßgeblich zur Gestaltung des zukünftigen Energiebedarfs bei. Grundsatzfragen unterschiedlichster Art werden also auf allen politischen Ebenen behandelt.

⁴⁵ Vgl. dazu die empirischen Daten in Setton et al. 2018.

Beteiligung gewährleistet dabei, dass die Perspektiven verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in diesen Debatten abgebildet und bei der politischen Willensbildung berücksichtigt werden. Einerseits sind organisierte Gruppen der Gesellschaft anzuhören, aber auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger, deren Belange von den Entscheidungen betroffen sind. Gleichzeitig sind lobbyistische Einflussnahmen offenzulegen und deren Wirkung zu regulieren.

3.1.2 Beteiligung in der Planung und bei raumwirksamen Maßnahmen

Parallel zu den Ebenen politischer Entscheidung werden Pläne verabschiedet, die die Raumannsprüche unterschiedlicher Politiksektoren miteinander in Einklang bringen sollen. Raumordnungspläne und rechtlich vorgegebene Genehmigungsverfahren sichern sowohl Nutzungs- als auch Schutzbelange ab. Das tun sie, indem sie Flächen, Standorte und Trassen mit möglichst geringen negativen Wirkungen für die Umwelt sichern, um dort genehmigte Vorhaben durchzusetzen. In diesen Plänen werden verschiedene Raumannsprüche im Sinne des Allgemeinwohls abgewogen. Pläne, die „den Raum ordnen“, werden auf verschiedenen Ebenen verabschiedet und durch Landschaftspläne flankiert.

Dabei spielen Raumcharakteristika, also unterschiedliche naturräumliche Ausstattungen oder Raumwiderstände, eine wichtige Rolle. Strom, der im Norden der Bundesrepublik über die dortige Nachfrage hinaus gewonnen wird, muss mittels Fernleitungen in den Süden transportiert werden. Vorrang- und Eignungsgebiete sowie Korridore, in denen nach einer Trasse für eine Stromleitung gesucht wird, werden nach gesetzlichen Vorgaben mit klaren Zuständigkeiten ausgewählt und geprüft. Gesetzlich ist dabei verankert, dass Alternativen geprüft werden müssen.⁴⁶

Durch ihre Lage im Raum sind Regionen unterschiedlich belastet und von raumplanerischen Entscheidungen in unterschiedlichem Maße betroffen. Für Bürgerinnen und Bürger geht es auf den verschiedenen Planungsebenen darum, den Bedarf und den Sinn einer Maßnahme nachvollziehen zu können. Das Prüfen einer sogenannten Null-Variante für Infrastrukturstandorte, also die Suche nach einer Problemlösung bei gleichzeitigem Verzicht auf das Vorhaben, erleichtert es, in den Beteiligungsprozess einzusteigen. Dabei muss zum einen sichergestellt sein, dass die Interessen und Werte der betroffenen Bevölkerung vor Ort berücksichtigt werden, zum anderen gleichzeitig aber die übergeordnete Funktionsfähigkeit der jeweiligen Energiedienstleistung nicht infrage gestellt werden kann. Durch eine entsprechende Mitwirkungsstruktur muss sichergestellt werden, dass lokale, regionale und nationale Interessen miteinander verzahnt sind. So kann man zunächst unter Mitwirkung der großen Verbände und Initiativen die länderübergreifenden Stromtrassen festlegen, dann auf regionaler Ebene Varianten mit Landkreisen und regionalen Akteuren prüfen und festlegen und schließlich auf kommunaler Ebene unterschiedliche Streckenführungen oder Gestaltungsoptionen (oberirdisch, unterirdisch) mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern diskutieren.

⁴⁶ § 15 Abs. 1 Satz 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG).

3.1.3 Entscheidungsrichtungen: Top-down und Bottom-up

Grundsätzlich bleibt es eine zentrale Herausforderung, wie man die verschiedenen Entscheidungsebenen schlüssig miteinander verknüpft. Es muss eine konsistente Planung vorgenommen werden: von der Feststellung des Ausbaubedarfs auf bundespolitischer Ebene bis zur Darstellung im kommunalen Flächennutzungsplan (Top-down). Auch wenn diese Planungsschritte schlüssig hergeleitet werden, ist es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig, dass nicht nur der Ausbaubedarf der Energieinfrastruktur nachvollziehbar begründet ist. Auch alternative Trassen müssen geprüft worden sein, und der Ausschluss bestimmter Varianten sollte durch politische Beschlüsse festgestellt werden.

Umgekehrt werden in den Kommunen Planungsbedarfe für die oberen Ebenen geschaffen, indem beispielsweise Siedlungsgebiete ohne weitere Abstimmung unter den Kommunen ausgewiesen und bebaut werden (Bottom-up). Wesentliche Bausteine einer klimafreundlichen Verkehrspolitik sind der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die Ausweisung von Wohngebieten an S-Bahn-Haltepunkten. Das setzt eine funktionierende regionale und interkommunale Zusammenarbeit voraus. Der Umstieg auf elektrobetriebene Autos lässt sich ebenfalls nur mit einem Netz an E-Tankstellen vor Ort umsetzen. Diese von unten nach oben wirksamen Planungserfordernisse müssen auf den oberen Ebenen unterstützt und politisch flankiert werden. Das Nebeneinander von Top-down- und Bottom-up-Entscheidungen nach dem Gegenstromprinzip zeigt, dass keine Planungsebene hierarchisch höher steht als eine andere. Sie müssen sich gegenseitig ergänzen.

Von daher ist es geboten, bei der partizipativen Gestaltung der Energiewende ebenfalls in einem gestuften System von oben nach unten und von unten nach oben vorzugehen. Es empfiehlt sich, Bürgergremien einzuberufen, die jeweils unterschiedlich zusammengesetzt das Thema in den Gemeinden, den Regionen, den Ländern oder dem Bund diskutieren. Während auf den unteren Ebenen Beteiligung eingeübt und relativ häufig praktiziert wird, ist dies auf der Länder- und Bundesebene selten der Fall. Es ist eine Herausforderung, nicht direkt betroffene Menschen, Kommunen oder Regionen auf den höheren Ebenen einzubeziehen, obwohl gerade deren Perspektive der Nichtbetroffenheit in den Debatten eine gemeinwohlorientierte Sicht stärken könnte (vgl. Kapitel 5.2.2).

3.2 Die Bundesebene

Die Bundesregierung hat mit ihren Beschlüssen zum Atomausstieg und zum Klimaschutz die Energiewende initiiert. Erneuerbare Energien werden mit Einspeisegarantien gefördert. Der Anteil erneuerbarer Energien im Stromsektor ist deutlich gestiegen – 2018 lag er bei 37 Prozent –, aber zu hohen Kosten. Mit den Bekenntnissen zur CO₂-Reduktion rückt nun auch der Kohleausstieg in den Fokus der Politik.

3.2.1 Grundsatzfragen auf Bundesebene

Durch die politischen Festlegungen der Energieziele für die kommenden dreißig Jahre ergeben sich verschiedene Szenarien, die auf Bundesebene von der Bundesnetzagentur immer wieder aktualisiert werden. Im Protokoll der 41. Ministerkonferenz Raumordnung vom 9. März 2016 werden Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland beschrieben. Darin wird erstmalig auch ein Kapitel dem Thema „Klimawandel und Energiewende gestalten“ gewidmet. Als Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in Bund und Ländern werden für die nächsten Jahrzehnte der raumverträgliche

Ausbau der erneuerbaren Energien und der dazugehörigen optimierten Verteil- und Übertragungsnetze sowie neuer Netzverknüpfungspunkte genannt.⁴⁷

3.2.2 Raumordnung und Übertragungsnetze

In der Leitbildkarte sind Standorte und Regionen mit besonderen Funktionen in der Energiebereitstellung aufgeführt. Hier sind verschiedene erneuerbare Energiearten zu berücksichtigen, die in unterschiedlicher Art und Weise und in unterschiedlichem Maß Umweltauswirkungen verursachen: Wasserkraft, Onshore-/Offshore-Wind, Solarstrom, Biomasse und Fracking. Regionen mit dem Schwerpunkt konventioneller Energieproduktion, die in Zukunft eher durch einen Abbau ihrer Kapazitäten betroffen sein werden, werden ebenfalls identifiziert.⁴⁸

Aus den Szenarien lässt sich der Bedarf am Ausbau der Übertragungsnetze ablesen. Im Handbuch der Bundesnetzagentur werden sogenannte Projects of Common Interest (kurz PCI) als Strom-, Gas- und Erdölleitungen geplant und umgesetzt. Dieser Ausbau hinkt den ursprünglichen Planungen hinterher, was im Sommer 2018 zu einer Debatte um Beschleunigungsmaßnahmen führte. Von 1.800 Kilometern Übertragungsnetz, die 2015 hätten fertiggestellt sein sollen (Beschluss 2009), waren Ende 2018 nur 45 Prozent tatsächlich gebaut.⁴⁹

In den Onlinekonsultationen mit Bürgerinnen und Bürgern wurden insbesondere Regionen mit besonderen Belastungen identifiziert, in denen sich beispielsweise Bürgerinitiativen gegen die Trassen gebildet haben. Der Eindruck besonderer Belastung ergibt sich auch aufgrund des NOVA-Prinzips, das Netzoptimierung vor Verstärkung vor Ausbau vorsieht. Onlineabfragen können zwar den Informationsstand und die Haltung der Bürgerinnen und Bürger identifizieren helfen. Sie ersetzen aber keinen Dialog, der konkrete Anliegen vor Ort und im direkten Austausch miteinander klärt.

3.3 Die Ebene der Länder und Regionen

Neben einer eigenständigen Energiepolitik der Länder, die sich auch aus den jeweiligen Stärken im neuen Energiesystem und den Erschwernissen durch den Rückbau konventioneller Energien ergibt, sind die Länder für die Umsetzung des Ausbaus der überörtlichen Energietrassen zuständig. Sie drängen die Bundesregierung dazu, ihre spezifischen Interessen wahrzunehmen. Runde Tische der Länder sind eine der Möglichkeiten, um die Energiepolitik auf der Grundlage räumlicher Erfordernisse zu verhandeln.

3.3.1 Regionale Charakteristiken

Alle Regionen nehmen in dem neuen System der Energiewende eine bestimmte Rolle und Funktion ein. Sie sind beispielsweise Energieliefer-, Durchleitungs- oder Verbrauchsregionen. Am Beispiel der Kohlereviere wird deutlich, dass dies nicht nur die aus Kommunen zusammengesetzten Regionen sind, sondern dass größere Gebiete oft mehrere Regionen oder auch Länder berühren. Sie sind zudem städtische oder ländliche Regionen, die wiederum jeweils spezifische raumplanerische Eignungen und Konfliktpotenziale bieten. Ein Ausgleich zwischen Betroffenen und

⁴⁷ MKRO 2016, S. 23.

⁴⁸ BBSR 2016, S. 38.

⁴⁹ Bundesnetzagentur 2018, S. 7.

Bevorzugten kann auf der Ebene der Länder und Regionen vermutlich leichter geschaffen werden als auf der Ebene der Kommunen, weil hier ein größerer Ausgleichsraum zur Verfügung steht. Insofern ist es sinnvoll, Energiepolitik in regionalem Rahmen abzustimmen und verschiedene Belange am regionalen Runden Tisch zu koordinieren.

3.3.2 Raumordnung, Übertragungs- und Verteilnetze

Über Regionalpläne und die auf sie bezogenen Landschaftsrahmenpläne sollen konkurrierende Flächennutzungen im regionalen Maßstab miteinander in Einklang gebracht werden. Neben den HGÜ-Netzen (Hochspannung-Gleichstrom-Übertragung) müssen auch die Verteilnetze mit geringerer Spannung ausgebaut werden. Zudem müssen Speicherkapazitäten für Strom geschaffen werden. Während die überörtlichen Netze auch unter die Erde verlegt werden können, ist dies bei den Verteilnetzen nicht möglich. Bei den zu planenden und zu genehmigenden Abschnitten des neuen Netzes geht es um konkrete Verhandlungen über Konflikte vor Ort.

3.4 Die kommunale Ebene

Auf der Ebene der Kommunen werden die Anforderungen der Energiewende konkret. Inwieweit sich Bürgerinnen und Bürger beispielsweise wirklich auf eine smarte Technologie einlassen wollen, ist noch offen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Skepsis bei den Bürgerinnen und Bürgern bislang überwiegt.⁵⁰ Die Bereitschaft, intelligente Technologien zu akzeptieren, wird für bestimmte Energieszenarien aber dringend benötigt. Dazu kommen Rebound-Effekte, bei denen Energieeinsparungen zu einem höheren Verbrauch von Energie führen, der die Einsparung wieder kompensiert. Um auf das Auto verzichten zu können, müssen beispielsweise Angebote des öffentlichen Nahverkehrs und Fahrradwege zur Verfügung stehen. Die örtliche Infrastruktur und deren Nutzung beeinflussen das Verbraucherverhalten vor Ort, in der Summe die Politik auf Bundes- und Landesebene.

Je mehr das Thema das eigene Lebensumfeld betrifft, desto höher sind die Beteiligungsbereitschaft und die Mitwirkung auch von bildungsferneren Bevölkerungsteilen.⁵¹ Missverständnisse, beispielsweise die Vorstellung eines energieautarken Haushalts, können im lokalen Kontext mit Ansprechpersonen geklärt und aufgelöst werden. Bundesweite Informationskampagnen ersetzen keine Verhandlung und keine intensive Diskussion vor Ort.

Auf der kommunalen Ebene ist die Flächennutzungsplanung von besonderer Bedeutung. Zu den Gemeindehoheiten der Kommunen zählt die Planungshoheit, die Nutzung der Flächen rechtsverbindlich zu planen. Eine Herausforderung besteht deshalb auch darin, zu erkennen, wann der kommunale Planungskontext zu klein ist, um gute Lösungen zu finden. Dann wäre wiederum eine Verlagerung der Planung auf die regionale oder Länderebene sinnvoll, was allerdings Erschwernisse bei der Bürgerbeteiligung und Eingriffe in die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung mit sich brächte.

3.4.1 Kommunale Kooperationen

Das Einzugsgebiet der Städte ist in unterschiedlichem Maß in die Flächennutzungsplanung einbezogen. Das ist beispielsweise abhängig von dem Ausmaß der

⁵⁰ Setton et al. 2018.

⁵¹ Baumann et al. 2004.

Eingemeindungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts. Erfolgt die Eingemeindungen in großem Umfang, so stehen den Kommunen meist noch Flächenreserven zur Verfügung, die für neue Wohngebiete und Infrastrukturen genutzt werden können. Ist dies nicht der Fall, so müssen Kernstädte mit ihren Nachbarkommunen eng zusammenarbeiten und beispielsweise als Nachbarschaftsverband einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen. Besonders Kommunen, die einen hohen Energiebedarf und wenig Flächenkapazität für die Verteilnetze haben, sollten ermuntert werden, Energiepolitik auf einer regionalen Ebene zu diskutieren.

3.4.2 Flächennutzungsplanung

In der Flächennutzungsplanung geht es um eine möglichst schlüssige Integration verschiedener Belange durch eine koordinierende Raumordnung und -planung auf kommunaler Ebene. Die Wohnungsbau-, Erholungsflächen- und Verkehrspolitik ist eng und auch räumlich aufeinander abzustimmen. Dabei ist die Lage von Infrastruktureinrichtungen der Energieversorgung, wie Energiespeicher, E-Tankstellen etc., zu planen und in die Entwicklung der Städte wie auch der ländlichen Räume einzupassen. Auf der lokalen Ebene gilt es, kleinräumig einen Ausgleich zu schaffen, bei dem bereits stark belastete Gebiete nicht über Gebühr strapaziert werden, aber schützenswerte Landschaften erhalten werden.

3.5 Herausforderungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung

Aus den Überlegungen zu den unterschiedlichen Ebenen der Politikgestaltung lassen sich Forderungen ableiten. Die Politikerinnen und Politiker sollten

- klare Abschätzungen des Energiebedarfs und der Optionen seiner Deckung unter Beteiligung von Verbänden, Umweltschutzgruppen, Nachbarschaftsgruppen, Initiativen, aber auch betroffenen Bürgerinnen und Bürgern an Runden Tischen vornehmen,
- die Verschränkungen und Verbindungen der Politikfelder auf verschiedenen Ebenen sowohl Top-down als auch Bottom-up berücksichtigen und konsistente Architekturen für Bürgerbeteiligung schaffen,
- Beteiligung auf Bundes- und Länderebene nicht nur als Betroffenenbeteiligung oder Medienkampagne organisieren, sondern als Chance wahrnehmen, um die Vielfalt der Werte, Wissensbestände und Interessen in den Planungsprozess einzubinden, ohne die Verantwortlichkeiten der legitimen Entscheidungsträger zu verwischen oder sogar außer Kraft zu setzen,
- das Schöffensmodell, also ein Zufallsverfahren bei der Einladung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, für Diskussionen auf regionaler, Landes- und Bundesebene stärken, um eine Orientierung am Allgemeinwohl gegenüber einer allein auf Interessen ausgerichteten Betroffenenansicht sicherzustellen und es für Abwägungsdiskurse und Konfliktlösung einzusetzen,
- alternative Trassen oder Standorte unter aktiver Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsteile bei regionalen oder kommunalen Planungsverfahren ausloten, um vermeintlich attraktive Alternativen nachvollziehbar ausschließen zu können,
- tragfähige dezentrale Modelle in solchen Regionen fördern, bei denen der Ausbau der Verteilnetze teuer oder schwer umzusetzen ist, und
- vorhandene Planwerke ausbauen und stärken: Landesraumordnungsprogramm, Regionalplan und Flächennutzungsplan mit Bürgerbeteiligung.

4 Allgemeine Orientierungen für die Kommunikation und Beteiligung

Der Erfolg von Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung ist umso eher zu erwarten, je mehr die jeweiligen Vorhabenträger einige zentrale Grundregeln beachten. Solche Grundregeln finden sich in zahlreichen Planungsleitfäden, Handreichungen und Anleitungen⁵² sowie der Richtlinie 7001 des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI), die im Jahr 2014 in Kraft getreten ist.⁵³ Diese Regeln wurden aus Beispielen der Praxis abgeleitet und greifen wissenschaftliche Erkenntnisse auf.⁵⁴ Die Einhaltung der Grundregeln dient sowohl der Glaubwürdigkeit als auch der Qualität des Verfahrens und schafft eine gemeinsame Dialogbasis für Vorhabenträger, Politik, Projektkritiker und andere Beteiligte.

Orientierung 1 – aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung zu Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern setzt voraus, dass Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht als bloße PR-Maßnahme verstanden werden, sondern als ernsthafter Dialog auf Augenhöhe sowie als essenzieller Bestandteil für planerische Entscheidungen. Dialog ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Zum Dialog gehört zum einen das Zuhören. Zum anderen müssen die eigenen Positionen immer wieder erklärt und begründet werden. Dies gilt für jede Phase des Projekts. Dazu gehören vor allem die Diskussion von Alternativen und die Begründungen, warum welche Alternative verworfen wurde.

Orientierung 2 – klares Mandat und Rahmenbedingungen

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern müssen stets mit einem klaren Mandat, einer offenen Fragestellung und eindeutigen Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Allen Beteiligten muss vor dem Beteiligungsverfahren klar sein, welche Aufgabe ihnen anvertraut wurde und welche Handlungsspielräume sie besitzen. Jede Entscheidung ist immer in einen Kontext eingeordnet, der durch vergangene Entscheidungen vorbestimmt wurde. Inwieweit diese vorgegangenen Entscheidungen noch zu revidieren sind, bedarf der eingehenden Klärung vor Beginn des Verfahrens. Alle beteiligten Personen müssen die Grenzen des Mandats genau kennen. Ebenfalls muss deutlich werden, zu welchem Zeitpunkt Empfehlungen benötigt werden, damit sie noch in den politischen Entscheidungsprozess einfließen können. Das Verfahren darf allerdings nicht unter unnötigen Zeitdruck geraten.

⁵² Benighaus et al. 2016, S. 17 ff.

⁵³ Unter anderem Bertelsmann Stiftung 2013, BMVBS 2012, RWE 2012, Brettschneider 2013/2014, Staatsministerium Baden-Württemberg 2014-1/2014-2, VDI 2014.

⁵⁴ Zu alternativen Konfliktregelungsverfahren vgl. unter anderem Selle/Rösener 2003, Spieker/Brettschneider 2013, Delli Carpini et al. 2004, Weidner 1996, Benighaus et al. 2016.

Orientierung 3 – Offenheit des Ergebnisses

Alle am Dialog beteiligten Parteien müssen sich bereit erklären, auf ihre präferierte Handlungsoption zugunsten einer anderen Option zu verzichten, sofern diese beim Wettstreit der Aussagen und bei der Ausbalancierung von Interessen und Werten der beteiligten Parteien besser als alle anderen Optionen abschneidet. Die eigene Präferenz für eine Handlungsoption steht also immer zur Disposition. Wenn dies aus rechtlichen oder anderen Gründen für eine der Parteien ausgeschlossen ist, dann sollte sie an der Beteiligungsmaßnahme auch nicht aktiv mitwirken, sondern eine andere Form der Kommunikation wählen, etwa ein Hearing oder eine Informationsveranstaltung.

Orientierung 4 – frühzeitiges Einbeziehen der Bürgerinnen und Bürger

Bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Zu Beginn der Planung, beispielsweise bei der Grundlagenermittlung und der Vorplanung, ist das Interesse der breiten Öffentlichkeit noch relativ gering, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Mitgestaltungsmöglichkeiten am größten sind. Mit voranschreitender Planung und steigender Konkretisierung der Projekte nehmen zwar das Interesse und der Mitwirkungswillen der potenziell betroffenen Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung darf daher nicht erst gegen Ende des Projekts ansetzen, sondern muss früh beginnen. Der Vorhabenträger sollte nicht nur in den formal vorgeschriebenen Verfahren kommunizieren, sondern alle Gelegenheiten für den informellen Austausch nutzen oder – sofern solche nicht vorhanden sind – schaffen.

Orientierung 5 – Einbeziehen unterschiedlicher Interessen und Werte

In Dialogverfahren sollten möglichst alle relevanten Interessengruppen mitwirken. Vorhabenträger sollten daher früh auf diese Gruppen zugehen und in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen sie sich eine Mitwirkung an dem Dialogverfahren vorstellen können. Dazu gehört auch, gemeinsam eine Fragestellung für das Dialogverfahren zu formulieren. Dabei ist darauf zu achten, dass die mit den jeweiligen Themen verbundenen Interessen, Werte und Anliegen im Beteiligungsprozess vertreten sind. Dabei geht es nicht um Repräsentativität im Sinne des Proporz von Präferenzen, sondern darum, grundsätzlich Vielfalt in den Aushandlungs- und Diskussionsprozessen zu gewährleisten.

Orientierung 6 – gleiche Rechte und Pflichten für alle beteiligten Parteien im Kontext der Beteiligungsmaßnahme

Eine effektive und faire Beteiligung ist an die interne Regelung der Egalität gebunden. Keine Partei, mag sie in der politischen Realität noch so mächtig sein, kann während der deliberativen Verhandlungen Privilegien oder Sonderrechte für sich beanspruchen. Wie jeder anderen Partei steht es ihr frei, die Verhandlungen zu verlassen, aber sie kann und darf die Spielregeln nicht verändern.

Orientierung 7 – umfassende Klärung der Sachlage

Ein zentraler Hebel zur Lösung öffentlicher Konflikte liegt in der systematischen und gemeinsamen Faktenklärung, dem „Joint Fact Finding“. Sie ist erforderlich, um ein gemeinsames Verständnis des Problems und seiner Teilaspekte zu entwickeln. Außerdem fördert sie eine sachliche Diskussion. Beteiligungsverfahren sind darauf angewiesen, dass die zum Zeitpunkt der Beratungen vorhandenen Wissensbestände über Folgen und Nebenfolgen der dort diskutierten Optionen allen Diskursteilnehmenden zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehört es auch, sich gemeinschaftlich auf die Kriterien zur Beurteilung unterschiedlicher Alternativen – beispielsweise verschiedener

Trassenvarianten – zu verständigen und anhand dieser Kriterien dann die Varianten von gemeinsam akzeptierten Fachleuten prüfen zu lassen.

Orientierung 8 – Transparenz über die Finanzierung

Gute Beteiligung erfordert eine professionelle Prozessgestaltung – und diese kostet Geld. Um bei Infrastrukturprojekten von Anfang an einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sind die Kosten für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektkalkulation aufzunehmen. Außerdem ist es wichtig, die Finanzierung der Dialogverfahren transparent darzustellen.

Orientierung 9 – professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz

Beteiligungsverfahren sind stets ein moderierter Dialog, der durch anerkannte Methoden der Moderation und der Konfliktbehandlung eine aktive Mitwirkung der Teilnehmenden ermöglicht. Ohne professionelle Moderation des Dialogs ist eine zielführende Auseinandersetzung nicht möglich. Professionelle Prozessgestaltende haben mehrere Aufgaben: Sie müssen das Dialogverfahren verständlich und transparent durchführen. Sie müssen neutral und aktivierend moderieren. Und sie dokumentieren die Beteiligungsergebnisse durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte. Welche Dialogverfahren angemessen sind, hängt von der Problemlage, dem Umfeld und den Akteuren ab. Inzwischen gibt es kommerziell arbeitende Firmen, aber auch gemeinnützige Organisationen, die professionelle Moderation und Prozessbegleitung anbieten. Auch rechtlich sehen einzelne formelle Verfahren mittlerweile die Möglichkeit vor, die Öffentlichkeitsbeteiligung aus der behördlichen Zuständigkeit auf private Anbieter auszulagern.⁵⁵

Orientierung 10 – verständlich kommunizieren

Nur wer sich verständlich ausdrückt, kann auch überzeugen. Das gilt auch für Vorhabenträger und Verwaltungsmitarbeitende, wenn sie sich der öffentlichen Diskussion stellen. Grundsätzlich ist Verständlichkeit in allen Planungsphasen wichtig – vor allem aber in der Entwurfs- und in der Genehmigungsplanung. Pläne, die für Ingenieurinnen und Ingenieure zum täglichen Handwerkszeug gehören, können von Laien oft nicht verstanden werden. Sie müssen daher in leicht zugänglichen Visualisierungen dargestellt werden. Vor allem aber ist eine verständliche Sprache unabdingbar. Projektinhalte sind oft komplex. Die Texte werden von hochspezialisierten Expertinnen und Experten verfasst, die sich dabei ihrer Fachsprache bedienen. Wenn sie ihre Fachsprache aber nicht für Laien übersetzen, wirken sie auf die Empfänger abstoßend.

Orientierung 11 – Vielfalt der Kommunikationsinstrumente kreativ nutzen

Die eigenen Projektpläne sowie die Inhalte der Beteiligungsverfahren dürfen kein Geheimwissen bleiben. Vielmehr ist eine umfassende Information der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten, damit sich diese eine fundierte Meinung bilden kann. Dafür sind zahlreiche Kommunikationsinstrumente abgestimmt parallel zu nutzen. Vorhabenträger, Verwaltung und Politik sollten nicht nur via Massenmedien kommunizieren, sowohl gedruckt als auch online. Dabei spielen soziale Medien eine wichtige Rolle. Vor allem aber gilt: Wichtiger als alles andere ist der direkte Austausch mit den Akteursgruppen wie Anwohnerinnen und Anwohnern, Vertreterinnen und Vertretern von Initiativen, Politik und Verwaltung, Journalistinnen und Journalisten etc.

⁵⁵ § 4b des Baugesetzbuchs (BauGB); § 29 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG).

Orientierung 12 – Verbot moralischer Verurteilung von Positionen und Parteien

Alle beteiligten Parteien sollten sich von vornherein darauf einigen, auf die Moralisierung von Positionen und von Parteien zu verzichten. Das moralische Urteil ist meist kategorisch und schließt ein Nachgeben gegenüber der angeblich unmoralischen Partei aus. Gegenseitige Moralisierung verkleinert den Verhandlungsspielraum und macht Einigungen meist unmöglich. Sie verhindert die Bereitschaft von Parteien, sich auf andere Standpunkte einzulassen und deren Berechtigung zu prüfen. Moralisierung verdeckt Verstöße gegen die Argumentationsregeln und vertuscht mangelnde Evidenz für Behauptungen oder Forderungen. Das bedeutet aber nicht, dass in der Diskussion keine moralischen Argumente benutzt werden sollen. Es geht vielmehr darum, auszuschließen, dass bestimmte Akteure die jeweiligen Gesprächspartnerinnen und -partner moralisch abwerten oder ihnen niedrige Beweggründe unterstellen.

Orientierung 13 – Rückkopplung der Diskursergebnisse an die engere und breitere Öffentlichkeit

Im Rahmen von Beteiligungsverfahren ist es wichtig, die in jeder Verhandlung erreichten Teilergebnisse von den Bezugsgruppen der jeweiligen Teilnehmenden bestätigen zu lassen. Wartet man bis zum Endergebnis, ist eine Zustimmung der jeweiligen Gruppe selten zu erreichen. Waren beispielsweise die anderen Gruppenmitglieder an der Entscheidungsfindung nicht beteiligt, kann die gefundene Lösung nicht mehr schrittweise nachvollzogen werden. Eine explizite Rückkopplung aller Teilergebnisse ermöglicht es den Gruppen, in jedem Teilschritt zustimmende oder ablehnende Voten abzugeben, Nachverhandlungen zu fordern oder neue Gesichtspunkte einzubringen. Dieser Abstimmungsprozess hilft den Diskursteilnehmenden, mögliche Übereinkünfte auf eine breitere Basis zu stellen. In gleicher Weise ist es notwendig, die nicht am Diskurs teilnehmende Öffentlichkeit über den Prozess und die jeweiligen Ergebnisse zu informieren, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass der Prozess zu abgehoben vom Alltag der Bürgerinnen und Bürger ist. Die Glaubwürdigkeit des Verfahrensergebnisses ist weitgehend an die Transparenz des Verfahrens gebunden.

Orientierung 14 – Klarheit über den Umgang mit den Ergebnissen

Ziel eines Dialogverfahrens ist nicht eine willkürliche Sammlung von Meinungen mit einem unverbindlichen Ergebnis, sondern eine Verständigung und Verpflichtung zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis. Nichts demotiviert Prozessteilnehmende mehr als die Folgenlosigkeit ihrer Bemühungen. Daher muss von Beginn des Verfahrens an klar sein, welche Fragen durch das Verfahren beantwortet werden können und welche nicht. Dies gilt unabhängig davon, ob es um das *Ob*, das *Wie* oder die konkrete Baubegleitung geht. Die Ergebnisse des Dialogverfahrens müssen also Einfluss auf die Gestaltung des Projekts haben können und nachvollziehbar in die Entscheidungsfindung der Vorhabenträger einfließen. Es muss sichergestellt sein, dass die Adressaten der Empfehlungen im Voraus erklären, in welcher Weise sie mit den Empfehlungen umgehen werden. Beispielsweise können spezielle Anhörungen organisiert werden, in denen sich die Entscheidungsträger von den Diskursteilnehmenden über die Empfehlungen unterrichten lassen. Ebenso sollte eine schriftliche Stellungnahme zu den Empfehlungen vereinbart werden. Wenn den Empfehlungen der Teilnehmenden nicht gefolgt wird oder gefolgt werden kann, sind die Gründe dafür offenzulegen. Viele Bürgerinnen und Bürger erwarten nicht zwingend, dass ihre Vorschläge umgesetzt werden. Sie erwarten aber, dass sich der Vorhabenträger ernsthaft mit den Vorschlägen beschäftigt hat und seine Entscheidungsfindung erklärt und dokumentiert.

5 Handlungsoptionen

5.1 Ebenen- und themensensible Verfahren der Beteiligung wählen

Zusammenfassend ist zunächst darauf zu achten, dass die Beteiligung konsequent auf die Entscheidungsebene bezogen ist, auf der auch das Problem angegangen und gelöst werden soll. Häufig sind diese Ebenen verschränkt. Dennoch ist immer klarzustellen, an welchen legitimen Entscheidungsträger auf welcher politischen Ebene sich die Empfehlungen der beteiligten Gruppen und Personen richten. Im Top-down-Modus geht es darum, Bewertungen multiperspektivisch zu sammeln und geordnet in das Abwägungsmaterial einzufügen. Hier sollen sowohl Gruppenverfahren als auch das Losverfahren zum Zug kommen. Im Bottom-up-Modus werden Runde Tische mit dem Ziel gebildet, so viele Kooperationspartner wie möglich zu gewinnen und diese auf Selbstverpflichtungen festzulegen.

Die auf diesen Optionen fußenden Maßnahmen zielen darauf, Beteiligung besser und effizienter in den Entscheidungsprozessen der Energiewende zu verankern und das Vertrauen der Bürger in diese Prozesse zu stärken.

5.2 Instrumente

5.2.1 Bestehende Instrumente in den Dienst der Energiewende stellen

Bestehende Koordinationsinstrumente sollten vermehrt zur Beteiligung für eine effektive, effiziente, aber auch faire und gerechte Umsetzung der Energiewende genutzt werden.

Länderarbeitsgemeinschaft Energieplanung

Es ist wichtig, die Energiewende koordiniert umzusetzen. Zentral ist dabei die Abstimmung unter den Bundesländern, aber auch zwischen den Ebenen Bund, Land und Kommune. Einheitliche Begriffe in der Planung, koordinierte Förderrichtlinien für Kommunen etc. sind hilfreich und verbessern das Verständnis beziehungsweise unterstützen die Kommunikation aller Akteure, beispielsweise mit der Presse. Gemeinsame Institutionen oder Plattformen und der Austausch von Daten und Wissensbeständen fördern die Kooperation untereinander. Sie bedürfen aber auch der Beteiligung von Anwohnerinnen und Anwohnern, vor allem wenn es um Netzausbau oder Netzplanung geht.⁵⁶ Die Bundesregierung hat solche Plattformen bereits geschaffen, die Koordinierungsfunktionen im Rahmen der Energiewende haben. Dazu gehören die Plattformen „Energienetze/Netzausbau“, „Strommarkt“, „Energieeffizienz“, „Gebäude“, „Forschung und Innovationen“, neben dem Forum Energiewende und dem Kompetenzzentrum „Naturschutz und Energiewende“. Wie und in welchen dieser Foren die querschnittsorientierten Fragen der Beteiligung erörtert werden, ist unklar. Nicht alle relevanten Beteiligungsthemen sind auf der

⁵⁶ Vgl. hierzu BMWI 2017.

Plattform „Energienetze/Netzausbau“ angesiedelt. Die Beteiligung bei den kooperativen Runden Tischen (Bottom-up) müsste auch in den anderen Plattformen zur Diskussion und Abstimmung kommen.

Bekennnis zur Planung: Stärkung der Raumordnung und der regionalen Ebene als integrative Instrumente der Energieplanung

Die Energiepolitik ist zurzeit stark durch die Fachplanung und durch Einzellösungen geprägt. Sie steht aber in engem Zusammenhang mit anderen Politikbereichen, wie beispielsweise der Wohnungspolitik oder der Verkehrspolitik. Die Maßnahmen der Energiewende haben umgekehrt Auswirkungen auf diese Politiken sowie raumwirksame Folgen, die in den entsprechenden Planungen zu berücksichtigen sind. Vertikale und sektorale Koordinierung helfen, die Energiepolitik „nebenwirkungsärmer“ im politischen Diskurs zu verankern, weil Konflikte mit anderen Raumansprüchen frühzeitig erkannt werden können. Außerdem kann die Raubeobachtung dazu beitragen, problematische Effekte der Energiewende zu erkennen, beispielsweise Gebiete zu identifizieren, die in Zukunft von Energiearmut betroffen sein könnten.

5.2.2 Mit Beteiligung breite Schichten der Bevölkerung erreichen

Weiterhin sollten die Beteiligungsangebote breite Schichten der Bevölkerung erreichen. Organisierte Interessengruppen vertreten nur einen Teil der betroffenen Bürgerschaften. Repräsentative Umfragen sind wiederum nicht dialogisch angelegt. Deshalb ist es wichtig, per Losverfahren Teilnehmende zu gewinnen, da dadurch mindestens ein heterogenes Meinungsbild der Bürgerschaft im Beteiligungsprozess vertreten ist. Für eine rationale und faire Abwägung ist die Pluralität von Wissen, Interessen und Werten unverzichtbar.

Förderung des Losverfahrens zur Verankerung von Beteiligung in der Fläche: informell oder durch die Einführung von Planungsschöffen

Bei einer Intensivierung der Bürgerbeteiligung droht die Situation, dass die nicht organisierten Bürgerinnen und Bürger gegenüber den gut organisierten, gut gebildeten und aus Betroffenheit heraus agierenden Personen ins Hintertreffen geraten und nicht ausreichend gehört werden. Man kann die Bürgerinnen und Bürger aber auch nicht zwingen, sich zu beteiligen. Die Wahl des Einladungsverfahrens ist hier wesentlich. Mit dem verstärkten Einsatz des Losverfahrens werden grundsätzlich die Vertreter aller Schichten direkt aufgefordert, sich zu äußern und zu beteiligen, sodass Politik besser in der Bevölkerung verankert wird. Natürlich nehmen nicht alle dieses Mandat wahr. Es ist und bleibt aber eine wichtige Aufgabe von Beteiligungspolitik, auch bildungsfernere Bevölkerungsteile anzusprechen und zu motivieren. Ein wichtiger Nebeneffekt ist, dass die Planungsunterlagen und Erklärungen immer wieder auf ihre Allgemeinverständlichkeit hin geprüft werden müssen.

Eine neue Bürgerrolle als „Planungsschöffe“ könnte konzipiert, erprobt und rechtlich gefasst werden, um möglichst heterogene Perspektiven in der Planung und Energiepolitik verbindlich abzubilden. Ähnlich wie Schöffinnen und Schöffen in der Rechtsprechung vollwertige Laienrichter sind, wären sie in der Planung „Alltagsexperten“, die die Bewertungen der Fachleute ergänzen und so das Abwägungsmaterial bereichern. Planungsschöffen müssten formal dem Allgemeinwohl verpflichtet werden und aus dieser Rolle auch wieder offiziell entlassen werden können. Die Einführung könnte systematisch erprobt und in Form einer Gesetzesfolgenabschätzung⁵⁷ evaluiert werden.

⁵⁷ Veith 2010, S. 313 ff.

Einführung eines Beteiligungs-Scopings

In Baden-Württemberg wurde auf der Landesebene ein Beteiligungs-Scoping eingeführt, das den Planungsprozess über verschiedene Ebenen der Planung begleitet und gewährleistet, dass Formen der Beteiligung themen- und sachbezogen ausgewählt werden. Der Vorteil solch eines Verfahrens liegt darin, dass nicht ein Prinzip über alle Beteiligungsprojekte gestülpt werden muss. Dieses Vorgehen gewährleistet eine schlanke und maßgeschneiderte Beteiligung im Einzelfall.

Verpflichtung zur Erklärung und Dokumentation des Planungsprozesses in verständlicher Sprache und Darstellung

Insbesondere beim Ausbau des neuen Energienetzes sind die Entscheidungen der verschiedenen Planungsebenen eng miteinander verknüpft. Entscheidungen über Suchgebiete für Standorte und Trassen sind auf den höheren Ebenen also nur Zwischenergebnisse eines immer konkreter werdenden Planungsprozesses. Die Bemühungen, Planungsprozesse mit ihren Abwägungs(zwischen)ergebnissen klar und verständlich darzustellen, sollten intensiviert werden.

Es geht darum, juristische, technische und planungsbezogene Fachbegriffe so zu übersetzen, dass sie auch wirklich von Laien verstanden und in ihrer Bewertung nachvollzogen werden können. In Umweltverträglichkeitsstudien ist eine zusammenfassende Darstellung für die Öffentlichkeit bereits Pflicht. Die Erklärungen müssen noch stärker an den Interessen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Rezipientinnen und Rezipienten ausgerichtet werden. Journalistische Fähigkeiten müssen gegenüber rechtlicher und fachlicher Expertise stärker zum Zug kommen. Die Volkshochschulen könnten darin gefördert werden, Aufklärung über Energiegesetze, Energieplanung und Energiestandards zu leisten. Die Kosten dieser Maßnahmen sind angesichts der Planungs- und Baukosten gering.

5.2.3 Unterstützung von Verhandlung und Argumentation bei der Planung und Umsetzung der Energiewende

Die bereits in der Energiepolitik entwickelten Verhandlungs- und Abwägungsdiskurse haben sich in vielen Fällen bewährt. Werden sie professionell unterstützt und ergebnisoffen durchgeführt, erfüllen sie weitgehend ihre Ziele. Dabei ist darauf zu achten, dass die Gelingensbedingungen, die im Kapitel 4 aufgeführt wurden, auch wirklich eingehalten werden.

Aufbau von neutralen Institutionen: Vermittlungsagenturen, Beauftragte, Ombudspersonen und Bürgerfonds

Neutrale Fonds zur Finanzierung von Beteiligung müssen nicht ausschließlich aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Sie könnten auch durch die Energiewirtschaft oder über Kooperationen mit anderen Akteuren mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Diese Institutionen könnten wiederum Mindeststandards für die Bürgerbeteiligung und Verhandlungsverfahren verlangen, um so die Qualität von Beteiligungs-, Vermittlungs- und Mediationsprojekten zu sichern.⁵⁸ Die Unabhängigkeit dieser Institutionen ist sicherzustellen.

⁵⁸ Oppermann/Langer 2003; Oppermann 2006.

Planungsergänzende Maßnahmen: Expertenchecks

Gerichte prüfen die Berücksichtigung der rechtlichen Belange einer Planung. Die fachliche Qualität wird über Gutachten und amtliche Stellen gewährleistet. In besonderen Fällen ist es hilfreich, zu prüfen, ob bei anderer Normsetzung ähnliche Alternativen in die engere Wahl und differenziertere Betrachtung genommen oder andere Ergebnisse erzielt wurden, etwa durch Sensibilitätstests bei der Nutzwertanalyse. Außenstehende, akkreditierte Expertinnen und Experten, sogenannte Schwachstellenanalytiker, könnten helfen, Sackgassensituationen zu überwinden.

Planungsergänzende Maßnahmen: Kooperationsprojekte (Pooling), Mediation

Verhandlungslösungen können durch das Hinzuziehen neutraler Vermittlerinnen und Vermittler effizienter und durch das Prinzip des fairen Ausgleichs angemessener erreicht werden. Wenn diese Dienstleistungen aus neutralen Fonds (C 1) finanziert werden, wird die benötigte Neutralität – oder Allparteilichkeit – gestärkt. Es ist denkbar, so unabhängige Energiemediatorinnen und -mediatoren auszubilden. Diese dürfen allerdings nicht in den Ruf geraten, auf diese Weise indirekt staatliche oder energie-wirtschaftliche Belange durchzusetzen. Sie müssen vor allem kommunikativ kompetent sein, aber in der Sache neutral.

Konzepte für energiearme Gebiete und Bevölkerungsgruppen vorausschauend entwickeln

Die Kosten der Energiewende werden zurzeit wesentlich durch die Verbraucherinnen und Verbraucher getragen. Dabei besteht die Gefahr, dass bestimmte Haushalte ins Hintertreffen geraten können, weil sie kein Geld für energieeinsparende Investitionen aufbringen können.⁵⁹ Diese Haushalte sind auf billigen Wohnraum angewiesen, so dass sie in Stadtteilen mit städtebaulichem Erneuerungsbedarf überdurchschnittlich vertreten sind. Diese Problemlagen sollten antizipierend, beispielsweise mithilfe der Städtebauförderung, behandelt werden.

⁵⁹ Vgl. dazu die empirischen Erhebungen zur gefühlten Energiearmut in Setton et al. 2018.

Literatur

acatech 2011

acatech (Hrsg.): *Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen. Anmerkungen zu einem gesellschaftlichen Problem* (acatech bezieht Position Nr. 9), Berlin und Heidelberg: Springer 2011.

acatech 2015

acatech (Hrsg.): *Industry 4.0, Urban Development and German International Development Cooperation* (acatech position paper), München: Herbert Utz 2015.

Aderhold et al. 2015

Aderhold, J./Mann, C./Rückert-John, J./Schäfer, M.: *Experimentierraum Stadt: Good Governance für soziale Innovationen auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation*, UBA-Texte 4, 2015.

Baumann et al. 2004

Baumann, F./Detlefsen, M./Iversen, S./Vogelsang, R.: *Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland*, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2004.

Baugesetzbuch (BauGB)

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

BBSR 2016

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016*. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-deutsch.pdf> [Stand: 08.02.2019]

Benighaus et al. 2016

Benighaus, C./Wachinger, G./Renn, O.: *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis*, Frankfurt am Main: Wolfgang Metzner 2016.

Bertelsmann Stiftung 2013

Bertelsmann Stiftung: *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2013.

Bundesamt für Naturschutz, Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung 2014

Bundesamt für Naturschutz, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Den Landschaftswandel gestalten*, Leipzig, 2014, S. 7.

BMVBS 2012

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012.

BMWi 2017

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Beckmeyer: *Bürgerdialog beim Netzausbau ist wichtiger Beitrag zur Energiewende*. Pressemitteilung vom 20.03.2017. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170320-beckmeyer-buergerdialog-netzausbau-wichtig-fuer-energie-wende.html> [Stand: 08.02.2019].

Brettschneider 2012

Brettschneider, F.: „Legitimation durch Kommunikation? Die gesellschaftliche Debatte über Ingenieurprojekte“. In: *mining+geo*, 3, 2012, S. 435–439.

Brettschneider 2013/2014

Brettschneider, F.: „Wutbürger“ in der „Dagegen-Republik“? Grundregeln für die Kommunikation bei Infrastrukturprojekten“. In: *Bauingenieur Jahresausgabe 2013/2014*, S. 12–15.

Brettschneider 2015

Brettschneider, F.: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende“. In: Bundesnetzagentur: *Wissenschaftsdialog 2014. Technologie, Landschaft und Kommunikation, Wirtschaft*, 2015, S. 13–32.

Bundesnetzagentur 2018

Bundesnetzagentur: *EnLAG-Monitoring. Stand des Stromnetz-Ausbaus nach dem dritten Quartal 2018*. URL: <https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Vorhaben/EnLAG/EnLAG-Bericht.html> [Stand: 08.02.2019].

David/Leggewie 2015

David, M./Leggiewie, C.: *Kultureller Wandel in Richtung Nachhaltigkeit. Arbeitspapier 4.1 im Rahmen des UFOPLAN-Vorhabens „Models of Change“*, KWI Essen 2015.

Delli Carpini et al. 2004

Delli Carpini, M. X./Cook, F. L./Jacobs, L. R.: „Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a review of the empirical literature“. In: *Annual Review of Political Science*, 7, 2004, S. 315–344.

DAEF 2016

Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Endlagerforschung
2016: *Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager, Karlsruhe 2016*. URL: http://www.daeft2014.org/DAEF/assets/daef-partizipation_2016-03_web-1-.pdf [Stand: 08.02.2019].

Dienel et al. 2014

Dienel, L./Franzl, K./Fuhrmann, R./Lietzmann, H. J./Vergne, A. (Hrsg.): *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren, Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*, München: Oekom Verlag 2014.

Dienel 1978/2002

Dienel, P. C.: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance; eine Alternative zur Establishmentdemokratie!, 5. Auflage Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1978/2002.

Fast 2017

Fast, S.: „Assessing Public Participation Tools During Wind Energy Siting“. In: *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 3, 2017, S. 386–393.

Fisher et al. 1984/2013

Fisher, R./Ury, W./Patton, B.: *Das Harvard-Konzept. Der Klassiker der Verhandlungstechnik*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag 1984/2013, 24. Auflage.

Gärditz 2015

Gärditz, K. F.: „Demokratische und rechtsstaatliche Verantwortlichkeit bei öffentlichen Großvorhaben“. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 2015, S. 4–32.

Gallego Carrera/Hocke 2015

Gallego Carrera, D./Hocke, P.: „Die Endlager-Kommission und ihr Konzept von Öffentlichkeitsbeteiligung in einem engen Zeitfenster: Denkanstöße und Implikationen zum Beteiligungsformat von Demos/Prognos für die Kommission“. In: Müller, M. C. M. (Hrsg.): *Loccumer Protokolle*, Rehbourg-Loccum 2015.

Geels 2002

Geels, F. W.: „Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study“. In: *Research Policy*, 31: 8–9, 2002, S. 1257–1274.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist.

Grießhammer/Brohmman 2015

Grießhammer, R./Brohmman, B.: *Wie Transformationen und gesellschaftliche Innovationen gelingen können*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2015.

Haug 2012

Haug, V. M.: „Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012, S. 153–167.

Haug/Pautsch 2017

Haug, V. M./Pautsch, A.: „Rechtliche Machbarkeit“. In: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): *Beteiligungshaushalt auf Landesebene. Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von Baden-Württemberg*, Springer VS 2017, S. 159–187.

Kristof 2010

Kristof, K.: *Wege zum Wandel: Wie wir gesellschaftliche Veränderungen erfolgreicher gestalten können*, München: oekom verlag 2010.

Leggewie/Nanz 2016

Leggewie, K./Nanz, P.: *Die Konsultative – Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Frankfurt am Main: Wagenbach 2016.

Mcintyre 2018

Macintyre, L.: *Post-Truth*, Cambridge, MA: MIT Press 2018.

MKRO 2016

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 9. März 2016. URL: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 08.02.2019].

Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)

Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 13 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Nanz/Fritsche 2012

Nanz, P./Fritsche, M.: *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2012.

Nennen/Garbe 1996

Nennen, H.-U./Garbe, D.: *Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin/New York: Springer 1996.

Niederberger/Renn 2017

Niederberger, M./Renn, O.: *Das Gruppendelphi-Verfahren. Vom Konzept bis zur Anwendung*, 2., überarbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer 2017.

Oppermann/Langer 2003

Oppermann, B./Langer, K.: *Umweltmediation in Theorie und Anwendung, Leitfaden der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg*, 2. Auflage, Stuttgart 2003.

Oppermann 2006

Oppermann, B.: „Von Wölkchen, Donnerpfeilen und Kartenabfragen, warum die Packpapiermethode der Moderation nicht mehr zeitgemäß ist“. In: *Stadt + Grün*, 8, 2006, S. 35–38.

Radke 2016

Radke, J.: *Bürgerenergie in Deutschland. Partizipation zwischen Gemeinwohl und Rendite*, Wiesbaden: Springer 2016.

Raumordnungsgesetz (ROG)

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Renn 2008

Renn, O.: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan 2008.

Renn 2015

Renn, O. (Hrsg.): *Aspekte der Energiewende aus sozialwissenschaftlicher Perspektive* (Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft), München 2015.

Renn et al. 2007

Renn, O./Schweizer, P.-J./Dreyer, M./Klinke, A.: *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*, München: Ökom 2007.

Renn et al. 2017

Renn, O./Köck, W./Schweizer, P.-J.: „Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende“. In: Schippl, J./Grunwald, A./Renn, O. (Hrsg.): *Die Energiewende verstehen – orientieren – gestalten. Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2017, S. 547–568.

Roßnagel et al. 2015

Roßnagel, A./Ewen, C./Götz, K./Birzle-Harder, B./Heftler, T./Hentschel, A./Horelt, M.-A./Huge, A./Schönfelder, C.: *Konzept zur Konfliktbewältigung in Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergie- und Biogasanlagen in Baden-Württemberg*, erstellt im Rahmen des Projekts „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft“, Kassel: dezent zivil 2015.

RWE 2012

RWE AG: *Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland*, 2012. URL: <http://www.rwe.com/web/cms/mediablob/de/1716208/data/1701408/4/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/Akzeptanzstudie-als-PDF-herunterladen.pdf> [Stand: 08.02.2019].

Saretzki 1996

Saretzki, T.: „Wie unterschieden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi.“ In: Prittowitz, V. von: *Verhandeln und Argumentieren, Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich 1996, S. 19–39.

Saretzki 2010

Saretzki, T.: „Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven“. In: Feindt, P. H./Saretzki, T. (Hrsg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 33–53.

Schreurs/Ohlshorst 2015

Schreurs, M./Ohlshorst, D.: „NIMBY and YIMBY: Movements For and Against Renewable Energy in Germany and the United States“. In: Hager, C./Haddad, M. A. (Hrsg.): *NIMBY is Beautiful: Local Activism and Environmental Activism in Germany and Beyond*, New York: Berghahn Books 2015, S. 60–86.

Setton/Renn 2018

Setton, D./Renn, O.: „Deutsche wollen mehr Kostengerechtigkeit und Bürgernähe bei der Energiewende“. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Heft 1–2, 2018, S. 27–31.

Setton et al. 2017

Setton, D./Matuschke, I./Renn, O.: *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2017: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*, Potsdam: Institute for Advanced Sustainability Studies 2017.

Setton et al. 2018

Setton, D./Matuschke, I./Renn, O.: *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2018: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*, Potsdam: Institute for Advanced Sustainability Studies 2018.

Schweizer-Ries 2012

Schweizer-Ries, P.: „Akzeptanz Erneuerbarer Energietechnologien und Beteiligung an Planungsprozessen“. Vortrag gehalten bei: *Fachtagung zur Rolle der Sozialwissenschaft bei der Energiewende*, 19./21. März 2012 in Saarbrücken.

Selle/Rösener 2003

Selle, K./Rösener, B.: *Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung*, Aachen: RWTH Aachen 2003.

Spieker/Brettschneider 2013

Spieker, A./Brettschneider, F.: „Alternative Streitbeilegung? Die ‚Schlichtung‘ zu ‚Stuttgart 21‘ aus der Sicht der TeilnehmerInnen“. In: Brettschneider, F./Schuster, W. (Hrsg.): *„Stuttgart 21“: Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden: Springer VS 2013, S. 219–241.

Staatsministerium Baden-Württemberg 2014-1

Staatsministerium Baden-Württemberg: *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)*, Stuttgart: Landesregierung Baden-Württemberg 2014. URL: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf [Stand: 15.01.2019].

Staatsministerium Baden-Württemberg 2014-2

Staatsministerium Baden-Württemberg: *Leitfaden für eine neue Planungskultur*, Stuttgart: Landesregierung Baden-Württemberg 2014. URL: https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf [Stand: 08.02.2019].

Szulecki 2018

Szulecki, K.: „Conceptualizing energy democracy“. In: *Environmental Politics*, 27: 1, 2018, S. 21–41.

VDI 2014

VDI: *VDI-Richtlinie 7001 – Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure*, Berlin: Beuth Verlag 2014.

Wegweiser Bürgergesellschaft 2019

Wegweiser Bürgergesellschaft: *Bürgerforen*, 2019. URL: <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/planungsprozesse-initiieren-und-gestaltend-begleiten/buergerforen/> [Stand: 08.02.2019].

Weidner 1996

Weidner, H.: „Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik“. In: van den Daele, W./Neidhardt, F. (Hrsg.): *Kommunikation und Entscheidung*, Berlin: edition sigma 1996, S. 195–231.

Veith 2010

Veith, S.: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?*, Wiesbaden: Springer 2010.

Ziekow et al. 2015

Ziekow, J./Ewen, C./Barth, R./Schütte, S.: *Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfaden für Behörden und rechtliche Verankerung*, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Texte 07/2015.

Zilleßen 1998

Zilleßen, H.: *Mediation: kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen 1998.

Das Akademienprojekt

Mit der Initiative „Energiesysteme der Zukunft“ geben acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften Impulse für eine faktenbasierte Debatte über Herausforderungen und Chancen der Energiewende in Deutschland. In interdisziplinären Arbeitsgruppen erarbeiten rund 100 Expertinnen und Experten Handlungsoptionen für den Weg zu einer umweltverträglichen, sicheren und bezahlbaren Energieversorgung.

Die Arbeitsgruppe „Partizipation und Kommunikation“

Hauptautorinnen und -autoren

Prof. Dr. Frank Brettschneider	Universität Hohenheim
Dr. Bettina Brohmann	Öko-Institut
Prof. Dr. Bettina Oppermann	Leibniz Universität Hannover
Prof. Dr. Ortwin Renn (AG-Leiter)	IASS Potsdam

Weitere Autorinnen und Autoren

Diana Gallego Carrera	DIALOGIK (bis März 2016)
Dr. Viola Gerlach	IASS Potsdam
Prof. Dr. Miranda Schreurs	Hochschule für Politik München
Dr. Sibyl Steuer	Buildings Performance Institute Europe

Außerdem danken wir Prof. Dr. Volker M. Haug (Universität Stuttgart) für seine Beratung und Anmerkungen zu rechtlichen Fragen.

Wissenschaftliche Referenten

Dr. Achim Eberspächer	acatech
Diana Gallego Carrera	DIALOGIK (bis März 2016)
Dr. Viola Gerlach	IASS Potsdam

Workshop

Am 8. Dezember 2017 wurde auf dem Workshop „Partizipation und Legitimation in der Energiewende“ das Spannungsfeld zwischen Beteiligung und politischer Legitimation diskutiert. Dort geäußerte Beiträge gingen in die Analyse ein. Neben Mitgliedern der Arbeitsgruppe und Mitarbeitern des Projekts nahmen daran teil:

Prof. Dr. André Bächtiger	Universität Stuttgart
Dr. Stephanie Bock	Deutsches Institut für Urbanistik
Rainer Carius	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel	Technische Universität Berlin
Dr. Ludger Gailing	Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung Erkner
Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz	Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Prof. Dr. Carl Friedrich Gethmann	Universität Siegen
Dr. Michel-André Horelt	team ewen
PD Dr. Ansgar Klein	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Prof. Dr. Jens Newig	Leuphana Universität Lüneburg

Institutionen und Gremien

Beteiligte Institutionen

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (Federführung)

Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina

Union der deutschen Akademien der Wissenschaften

Direktorium

Das Direktorium leitet die Projektarbeit und vertritt das Projekt nach außen.

Prof. Dr. Dirk Uwe Sauer (Vorsitzender)	RWTH Aachen
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Stellvertreter)	RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Carl Friedrich Gethmann	Universität Siegen (bis Februar 2019)
Prof. Dr. Hans-Martin Henning	Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE (seit März 2019)
Prof. Dr. Karen Pittel	ifo Institut
Prof. Dr. Jürgen Renn	Max-Planck-Institut für Wissenschaftsgeschichte (seit März 2019)
Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann	Universität Frankfurt (seit Januar 2019)
Prof. Dr. Eberhard Umbach	ehemaliger Präsident KIT (bis Februar 2019)

Kuratorium

Das Kuratorium verantwortet die strategische Ausrichtung der Projektarbeit.

Prof. Dr. Reinhard F. Hüttl (Vorsitzender)	acatech Vizepräsident
Prof. Dr.-Ing. Dieter Spath	acatech Präsident
Prof. Dr. Jörg Hacker	Präsident Leopoldina
Prof. Dr. Dr. Hanns Hatt	Präsident Union der deutschen Akademien der Wissenschaften
Prof. Dr. Bärbel Friedrich	Altpräsidialmitglied Leopoldina
Prof. Dr. Martin Grötschel	Präsident Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
Prof. Dr. Andreas Löschel	Universität Münster, Vorsitzender der Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“
Prof. Dr. Robert Schlögl	
Dr. Georg Schütte (Gast)	Staatssekretär BMBF
Dr. Rodoula Tryfonidou (Gast)	Referatsleiterin Energieforschung BMWi

Projektkoordination

Dr. Ulrich Glotzbach	Leiter der Geschäftsstelle „Energiesysteme der Zukunft“, acatech
----------------------	--

Rahmendaten

Projektlaufzeit

03/2016 bis 02/2020

Finanzierung

Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Förderkennzeichen EDZ2016) gefördert.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Geschäftsstelle:

Dr. Ulrich Glotzbach

Leiter der Geschäftsstelle „Energiesysteme der Zukunft“

Markgrafenstraße 22, 10117 Berlin

Tel.: +49 (0)30 206 79 57 - 0

E-Mail: glotzbach@acatech.de

Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft

ISBN: 978-3-9820053-1-7