

Akzeptanz für Erneuerbare Energien

Akzeptanz planen, Beteiligung gestalten, Legitimität gewinnen – Kurzfassung

August 2012

Problemstellung

Bei der Planung von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie (EE-Anlagen) wird häufig zunächst nur die »materiell-planerische« Seite des Projekts (Energieertrag, Mindestabstände, Flächensicherung, etc.) berücksichtigt. Darüber hinausgehende Aspekte, insbesondere die Interessen von Anwohnern und weiteren Stakeholdern¹, werden häufig nur unzureichend und relativ spät berücksichtigt. Dies führt jedoch zu verschiedenen Problemen:

1. Auf emotionaler Ebene: Da die Stakeholder vor »vollendete Tatsachen« gestellt werden, stellt sich bei ihnen ein Misstrauen gegenüber dem Planungsunternehmen ein, ebenso wie ein Gefühl der Fremdbestimmung und Angst vor einer unkontrollierbaren Veränderung ihrer Heimat. Dies kann eine substantielle Opposition gegen das Projekt hervorrufen. Wichtig für den emotionalen Bezug zu einem Projekt ist daher auch die wahrgenommene Gerechtigkeit des Verfahrens.
2. Auf rationaler Ebene: Eine objektiv oder subjektiv ungleichmäßige Verteilung von Kosten und Nutzen des Projekts ist häufig Schlüssel für Unterstützung oder Widerstand. Wenn die Stakeholder und ihren Interessen nicht frühzeitig angehört werden, kann das Projektmanagement hierauf gründende Konflikte nicht rechtzeitig erkennen und lösen. Solche Konflikte können das Projekt später zu Fall bringen oder kosten- und arbeitsintensive Anpassungsprozesse auslösen. Weiterhin werden bestehende Übereinstimmungen mit Stakeholderinteressen und daraus resultierende Kooperationschancen übersehen und bleiben damit ungenutzt.
3. Auf normativer Ebene: Die Energiewende als gesamtgesellschaftliche Aufgabe kann nur gelingen, wenn möglichst viele Akteure ihre Umsetzung unterstützen; dies gilt insbesondere für die Situation vor Ort. Menschen in Entscheidungen, die sie betreffen, einzubinden, ist ein demokratisches Grundprinzip. Nur wer es beachtet, wird als verantwortungsbewusster Akteur wahrgenommen.

¹ Stakeholder sind Anspruchsgruppen bezeichnet, für die ein EE-Projekt relevant ist.

Bei der Projektplanung muss künftig angestrebt werden, dass Projekt und Planungsprozesse nicht nur rechtlich legal und wirtschaftlich abbildbar sind, sondern auch von der Bevölkerungsmehrheit **als legitim akzeptiert** werden. Ein Projekt mag genehmigungsrechtlich legal sein. Wird es jedoch (beispielsweise wegen mangelnder Öffentlichkeitsbeteiligung, ungleicher Kosten-Nutzen-Verteilung o.a.) von einem Großteil der Bevölkerung und Stakeholder abgelehnt, so wird es nicht als legitim akzeptiert. Die Wahrnehmung eines Projekts als legitim ist jedoch entscheidend für die Akzeptanz in der Bevölkerung. EE-Anlagen werden künftig verstärkt und in wachsender Zahl in das unmittelbare Lebensumfeld der Menschen rücken. Daher ist dieser Aspekt von zunehmender Bedeutung.

Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Stakeholderinteressen

Die oben beschriebenen Probleme können vermieden werden. Dafür müssen die Interessen der Stakeholder bei der Projektplanung möglichst frühzeitig berücksichtigt werden. Die Erfassung der Stakeholderinteressen kann entweder durch entsprechende Analysen des Projektmanagements erfolgen (Antizipation). Oder sie erfolgt dadurch, dass die Stakeholder direkt in den Planungsprozess eingebunden werden. Dabei lassen sich – nach dem Grad der Stakeholdereinbindung – die folgenden Beteiligungsformen unterscheiden.

Abb. 1: Typologie der Beteiligungsformen



➤ **Kooperative Planung:** Der Projektplaner geht auf eine geeignete Gemeinde zu und wirbt in dieser für den Ausbau erneuerbarer Energien. Lassen sich die zentralen Stakeholder bzw. eine Mehrheit der Gemeinde überzeugen, so wird in einem ersten Schritt der grobe Rahmen des Projekts abgesteckt. Federführend sind hierbei die Stakeholder, die jedoch vom Projektplaner unterstützt werden. Danach wird die konkrete Projektplanung vorgenommen. Projektplaner und Stakeholder sind Partner, wobei die Letztentscheidungskompetenz bei den Stakeholdern liegt. Aus Sicht von Projektplanern ist kooperative Planung nur unter bestimmten Umständen die Beteiligungsform der Wahl. Sie geht einher mit einem Verlust von Freiheit bzw. Kontrolle bei der Planung. Wie auch bei anderen Beteiligungsformen liefert sie keine Garantie für die letztliche Akzeptanz eines Projektes.

- **Verhandlung:** Der Projektplaner erstellt eigenständig einen Projektentwurf. Anschließend ermittelt er die Stakeholderinteressen (z.B. per Antizipation oder Konsultation). Werden dabei gewichtige Konfliktpunkte offensichtlich, die nicht durch eine einfache Anpassung des Projektdesigns gelöst werden können, so werden sie mit den relevanten Stakeholdergruppen in direkten Verhandlungen erörtert. Projektplaner und Stakeholder streben dabei einen für alle tragfähigen Kompromiss an. Die Stakeholdereinbindung findet nur punktuell statt; den Großteil des Projektdesigns bestimmt der Projektplaner allein.
- **Konsultation:** Der Projektplaner erstellt eigenständig einen Projektentwurf. Um abzuklären, inwiefern dieser von den Stakeholdern mitgetragen wird, erhebt er deren Meinung, Anregungen und Kritik im Rahmen eines Konsultationsverfahrens. Wie der Projektplaner auf das so erhobene Feedback reagiert, liegt allein im Ermessen des Projektplaners. Die Stakeholder werden zwar befragt, können die Projektgestaltung aber nicht aktiv beeinflussen.
- **Antizipation:** Im Rahmen der Projektplanung ermittelt der Projektierer die Vorstellungen und Interessen der Stakeholder, jedoch ohne die Stakeholder direkt einzubinden (z.B. per Desktoprecherche). Stellt er dabei bedeutsame Konflikte mit dem geplanten Projektdesign fest, so kann er das Design entsprechend anpassen, um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen. Es findet keine (direkte) Stakeholdereinbindung statt.

Eine detaillierte Beschreibung der Beteiligungsformen findet sich in der Langfassung des Leitfadens.

Zur Umsetzung der oben aufgeführten Beteiligungsformen bedarf es stets begleitender **Informationsmaßnahmen**. In der Langfassung des Leitfadens ist beschrieben, wie Kommunikationskonzepte ausgearbeitet werden können. Außerdem wird dargestellt, mit welchen Informationsmaßnahmen die Projektkommunikation umgesetzt werden kann.

Will man die Akzeptanz eines Projektes weiter steigern, ist es möglich, nicht nur eine Beteiligung am Planungsprozess anzubieten, sondern die Beteiligung auf materielle Aspekte zu erweitern. So können Strombezug und finanzielle Beteiligung) angeboten werden. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn die Kosten-Nutzen-Verteilung des Projekts von den Stakeholdern als ungerecht empfunden wird. In der Langfassung des Leitfadens werden verschiedene Möglichkeiten der materiellen Beteiligung dargestellt. Insbesondere wird ein idealtypischer Ablauf für die Planung und Ausgestaltung finanzieller Beteiligungskonzepte beschrieben.

Auswahl der geeigneten Beteiligungsform

Die Wahl der Beteiligungsform soll sich laut NABU (2008) an dem Ausmaß des Konfliktpotentials sowie der Unsicherheit² des Projekts orientieren:

Abb. 2: Auswahlschema für die Beteiligungsformen



Quelle: modifizierte Darstellung nach NABU 2008

1. Bei **geringem Konfliktpotential und geringer Unsicherheit** ist eine geringe Stakeholder-einbindung ausreichend: Aus Sicht des Projektmanagements müssen weder Informationen akquiriert noch kritische Konflikte gelöst werden. Aus Sicht der Stakeholder erzeugt das Projekt nur eine geringere Betroffenheit. Daher ist eine umfassende Beteiligung nicht notwendig bzw. wird von den Stakeholdern auch nicht gefordert.
2. Bei **steigendem Konfliktpotential und wachsender Unsicherheit** ist es zwingend erforderlich, die Stakeholder zunehmend stärker einzubinden, da hierdurch sowohl Unsicherheit als auch Konfliktpotential reduziert werden können. So können die Erfolgsaussichten des Projekts erhöht werden ebenso wie dessen Akzeptanz.

➤ Reduktion des Konfliktpotentials: Durch eine direkte Kommunikation zwischen Projektplanern und Stakeholdern können bestehende Konflikte am besten erkannt und geeignete Lösungsansätze entwickelt werden.

➤ Verringerung der Unsicherheit: Durch die Einbindung der Stakeholder können wertvolle Informationsquellen erschlossen werden. Je nach Stakeholdergruppe geht es dabei um unterschiedliche Informationsarten“ (Gemeinde: genehmigungsrelevante Informationen; Experten der Verbände: fachbezogene Informationen z.B. zu Umweltschutzbelangen; Anwohner: Informationen zur öffentlichen Wahrnehmung des Projekts, die wichtig zur Abschätzung von Akzeptanzproblemen sind etc.). Weiterhin verhalten sich eingebundene Akteure tendenziell konstruktiver, das heißt lösungsorientierter³. Das Verhalten der Akteure wird voraussehbarer. Allgemein wird ein konstruktiveres Klima für die Projektentwicklung erreicht. (Dies begünstigt auch die Konfliktlösung).

Es gilt zu ermitteln, welche Beteiligungsform im konkreten Fall situativ geeignet ist. Dafür sind entsprechend Abbildung zwei das Ausmaß von Unsicherheit und Konfliktpotential zu bestimmen.

² Unsicherheit besteht dann, wenn zukünftige Ereignisse wie z.B. Entwicklungen im Planungs- und Genehmigungsprozess, Auswirkungen des Windparks auf die Umwelt, das Verhalten von Stakeholdern etc. nicht oder nur ungenau vorhergesagt werden können. Je mehr solcher Faktoren nicht prognostiziert werden können und je bedeutsamer diese Faktoren (für den Projekterfolg) sind, desto größer ist das Ausmaß der Unsicherheit.

Um das Ausmaß der **Unsicherheit** zu bestimmen, muss das Projektumfeld analysiert werden. Aufgrund von Ergebnissen des europäischen Forschungsprojektes ESTEEM empfiehlt es sich, die drei Bereiche Kontext, Wegschritte und Akteursumfeld zu analysieren.

- Unter *Kontextfaktoren* sind die sozio-ökonomischen, politischen, kulturellen, geographischen und technischen Rahmenbedingungen des Projekts zu verstehen.⁴
- Als „*Wegschritte*“ werden Ereignisse in der Planungs- und Realisierungsphase bezeichnet, die für den Erfolg des Projekts von entscheidender Bedeutung sind.⁵
- Im Rahmen der *Akteursanalyse* werden wichtige Stakeholder aus dem Projektumfeld analysiert. Untersucht werden deren Interessen, Ressourcen, Projektaffinität, Einflusspotential, Mitgliedschaft in Netzwerken etc.

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich wie folgt interpretieren:

Das Ausmaß der **Unsicherheit** ist umso größer,

- je mehr der untersuchten Faktoren nicht oder nur ungenau vorhergesagt werden können
- und je bedeutsamer bzw. kritischer die jeweiligen Faktoren für den Projekterfolg sind.

Bezüglich **Konfliktpotenzial**: Bereits bei der vorab durchgeführten Akteurs-Analyse sind möglicherweise Konfliktpunkte deutlich geworden. Um das Konfliktpotential fundiert zu bestimmen, sind nun in einem weiteren Schritt bestehende Interessensgegensätze zwischen Projektplaner und Stakeholdern systematisch herauszuarbeiten. Hierfür werden die Vorstellungen verglichen, die Projektmanager und Stakeholder hinsichtlich der Chancen und Risiken des Projekts haben. Die Analyse läuft in drei Schritten ab: Im ersten Schritt notiert der Projektmanager, welche Chancen und Risiken sich seiner Ansicht nach aus dem Projekt für die Region ergeben.⁶ Im zweiten Schritt wird einer repräsentativ Gruppe von Stakeholdern ausgewählt und anschließend deren Sichtweise erhoben. Die Ermittlung der Sichtweisen kann dabei indirekt (z.B. per Desktoprecherche) oder unter unmittelbarer Einbindung der Stakeholder (Befragung, Workshop etc.) erfolgen. Im letzten Schritt werden die Einschätzungen von Projektmanagement und Stakeholdern einander gegenüber gestellt. Hierfür werden die wichtigsten Punkte von Projektmanagement und Stakeholdern in einer Tabelle zusammengefasst und dort den Kategorien Politik, Soziales, Wirtschaft, Umwelt und Infrastruktur zugeordnet (vgl. Abbildung 3). Die so erzeugte themenspezifische Gegenüberstellung der Sichtweisen erlaubt eine Identifikation von Gemeinsamkeiten (die auf Kooperationschancen hindeuten, grün markiert) und Unterschieden (die Konfliktpotential anzeigen, rot markiert).

⁴ Beispiel für einen negativen sozio-ökonomischen Kontextfaktor wäre eine starke regionale Fokussierung auf den Tourismus als Einnahmequelle; infolge dessen Angst vor einer „Industrialisierung“ des Landschaftsbildes durch erneuerbare Energie Anlagen, welche dem Tourismus abträglich sein könnte. Ein positiver politischer Kontextfaktor: Die Existenz eines regionalen Klimaschutzkonzeptes, das eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien vorsieht.

⁵ Beispiel für einen wichtigen Wegschritt: Erstens: In der betreffenden Kommune steht eine Bürgermeisterwahl bevor, bei der einer der Kandidaten den Ausbau erneuerbarer Energien befürwortet, während der andere Kandidat diesen ablehnt.

⁶ Zu den Chancen und Risiken gehören unter anderem: Veränderung der subjektiven Lebensqualität (bspw. Veränderung des Landschaftsbildes); Auswirkungen auf objektive Lebensqualität (bspw. veränderte Grundstückspreise, Zinsen aus Projektbeteiligung, verbilligter Strombezug); Einfluss auf regionale Wertschöpfung (Arbeitsplätze, Gewerbesteuererinnahmen etc.); Einfluss auf die regionale Entwicklung (z.B. in Bezug auf Tourismus, Kultur, Landwirtschaft, Industrie- und Gewerbesiedelung); Auswirkungen auf Flora und Fauna.

Abbildung 3: Beispiel für eine Analyse des Konfliktpotentials:

	Business as usual	Projekt- manager	Akteur X	Akteur Y	Gegen- sätze	Überein- stim- mungen
Infrastruktur						
Wirtschaft						
Umwelt						
Gesellschaft						
Politik						

Quelle: ESTEEM 2006, S. 60

Die **Ergebnisse** der Analyse lassen sich **wie folgt interpretieren**: Das Konfliktpotential des Projekts hängt ab von:

- Der Anzahl der Stakeholder, bei denen Interessengegensätze festgestellt wurden
- Dem Ausmaß bzw. der Intensität der jeweiligen Interessengegensätze
- Dem Machtpotential⁷ relevant, über das die oppositionellen Stakeholder jeweils verfügen.

Zeitpunkt der Einbindung

Die stark kooperativen Formen setzen zwingend eine entsprechend frühe Einbindung der Stakeholder voraus (d.h. noch während der Entwicklung der Projektskizze). Die Beteiligungsformen mit geringer Einbindung in den Planungsprozess können entsprechend später gestartet werden (z.B. während der Feinplanung; jedoch noch vor Einreichung des Bau- und/oder BImSch-Antrags). Sie können dann aber auch entsprechend weniger zur Konfliktlösung und nur verspätet zur Informationsbeschaffung (und damit zum Abbau von Unsicherheit) beitragen. Prinzipiell gilt jedoch: Aus sämtlichen Beteiligungsformen kann sich die Notwendigkeit zur Anpassung der Pläne ergeben. Daher sollte jeder Beteiligungsprozess vor der Finalisierung der Projektpläne weitgehend abgeschlossen sein. Danach verursachen alle Anpassungsprozesse hohe Kosten (z.B. in Form von erneuter Ertragsmessung an alternativen Standorten, Beauftragung neuer Gutachten etc.).

Konkrete Umsetzung der Beteiligungsformen

Die einzelnen Beteiligungsformen müssen über konkrete Beteiligungsmaßnahmen mit Leben gefüllt werden. In der folgenden Tabelle sind die Beteiligungsformen sowie zugehörige Beteiligungsmaßnahmen aufgelistet. Weiterhin ist angegeben, in welcher Phase im Planungsprozess die verschiedenen Beteiligungsmaßnahmen eingesetzt werden können. Eine detaillierte Beschreibung der Beteiligungsmaßnahmen findet sich in der Langfassung des Leitfadens.

⁷ Das Machtpotential setzt sich zusammen aus (1) dem Einfluss des Stakeholders (u.a. Entscheidungsbefugnis im Genehmigungsprozess, Verweigerung benötigter Grundstücke) (2) der Vernetzung mit anderen Stakeholder und der daraus resultierenden Fähigkeit deren Meinung hinsichtlich des Projektes zu beeinflussen bzw. Informationen zu erhalten bzw. zu verbreiten sowie (3) den Ressourcen der Stakeholder (Geld, personelle Kapazitäten, Expertenwissen etc.).

Beteiligungsform	Beteiligungsmaßnahme	Planung	Genehmigung	Bau & Betrieb
Konsultation	Erstinformation beim Bürgermeister und/oder Gemeinderat	x		
	Informationsveranstaltungen	x	(x)	
	Workshops	x	(x)	
	Online-Panel & -Forum	x	x	x
	Desktop Konsultation	x	(x)	
	Planungswerkstatt	x		
	Bürgerversammlung			x
Verhandlung	Mediation	x	x	x
	Workshop	x	(x)	
Kooperative Planung	ESTEEM	x		
	Energie-Tisch	x		
	Planungswerkstatt	x		
	Zukunftswerkstatt	x		
Materielle Beteiligung	Finanzielle Beteiligung	x	x	
	Pacht	x		
	Sponsoring			x
	Strombezug aus den Anlagen für Anwohner	x	x	x
Information	Informations- und Kommunikationskonzept	x	x	x
	Öffentliche Informationsveranstaltung	x	x	
	Besichtigungsfahrt	x	x	
	Website	x	x	x
	Visualisierung der Projektpläne	x	x	
	eigenes Presseergebnis	x	x	
	Pressegespräch	x	x	
	Information betroffener Nachbarn			x
	Dokumentation des Baufortschrittes auf der Website			x
	Tag der offenen Baustelle			x
	Eröffnungsfest			x
	Führungen			x
	Energielehrpfad			x

Beteiligungsform	Beteiligungsmaßnahme	Planung	Genehmigung	Bau & Betrieb
Antizipation	Akteursanalyse (entspricht Schritt 1 des ESTEEM-Konzepts)	x	(x)	
	Vergleich der Sichtweisen von Projektmanagement und Stakeholdern (entspricht den Schritten 2 und 3 des ESTEEM-Konzepts)	x	(x)	
	Desktop Konsultation	x	(x)	

Langfassung des Leitfadens

Die oben beschriebenen Analyseverfahren, Beteiligungsformen und -maßnahmen sowie konzeptionellen Überlegungen sind in der Langfassung des Leitfadens ausführlicher dargestellt und mit Praxisbeispielen versehen. **Vor der praktischen Anwendung des Leitfadens** wird die Lektüre dieser ausführlicheren Darstellung dringend empfohlen! Die Langfassung kann in Kürze als E-Book bezogen werden. Die Inhalte der Langfassung können dem nachfolgend aufgeführten Inhaltsverzeichnis entnommen werden:

1. Einführung

- 1.1 Leistungsfähigkeit und Grenzen des Leitfadens
- 1.2 Grundproblematik
- 1.3 Zielsetzung und Inhalt des Leitfadens
- 1.4 Grundsätzliche Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Stakeholderinteressen
- 1.5 Wie stark und wann sollten Stakeholder in die Projektplanung eingebunden werden?
- 1.6 Auswahl der Beteiligungsform – Bestimmung der Unsicherheit
- 1.7 Auswahl der Beteiligungsform – Bestimmung des Konfliktpotentials
- 1.8 Übersicht: Wahl der Beteiligungsform

2. Information als grundlegendste Beteiligungsform

- 2.1 Die Bedeutung von Information bei der Umsetzung der verschiedenen Beteiligungsformen
- 2.2 Informations- und Kommunikationskonzept
- 2.3 Allgemeine Hinweise für die Kommunikation
- 2.4 Information in der Planungsphase
- 2.5 Information in der Bau- und Betriebsphase

3. Antizipation

- 3.1 Allgemeine Hinweise
- 3.2 Methoden zur Antizipation der Stakeholderinteressen

4. Bedingte Beteiligung

- 4.1 Konsultation
- 4.2 Verhandlung

5. Kooperative Projektplanung

- 5.1 ESTEEM
- 5.2 Energie-Tisch
- 5.3 Planungswerkstatt
- 5.4 Zukunftswerkstatt
- 5.5 Praxisbeispiel: Bioenergiedorf Jühnde

6. Materielle Beteiligung

6.1 Finanzielle Beteiligung

6.2 Strombezug aus den erneuerbare Energie Anlagen für die Anwohner

7. Übersicht der Beteiligungsformen und -Maßnahmen

8. Materialien

8.1 Potentiell relevante Aspekte für Anwohner und Stakeholder

8.2 Literatur