



Bürgerbeteiligung ist kein Instrument der Akzeptanzbeschaffung! Fünf Thesen aus dem Pilotprojekt »Energiewende und Demokratie«

Johannes Krause und Dominique Pannke

Im Jahr 2012 wurde das einjährige Pilotprojekt »Energiewende und Demokratie« – finanziert vom Umweltbundesamt und dem Ministerium für Umwelt, Verbraucherschutz und Gesundheit des Landes Brandenburg – durchgeführt. In diesem Rahmen wurden eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren der Energiewende sowie der Bürgerbeteiligung interviewt, Ansätze zur partizipativen Gestaltung der Energiewende erfasst und analysiert, neue Formate für Bürgerbeteiligung entwickelt und in den Brandenburger Kommunen Baruth und Kyritz erprobt. Dieser Artikel fasst einige der Erkenntnisse des Projekts in fünf Thesen zusammen.

These 1: Die Konflikte um Erneuerbare Energien (EE)-Projekte sind im Kern ökonomische Interessenkonflikte.

Als in den 1990er Jahren in Ostdeutschland die ersten Windparks entstanden, ist vieles schief gelaufen: Die Genehmigung der Anlagen wurde kaum planerisch und politisch gesteuert. Die Menschen hatten so gut wie keinen Einfluss darauf, was vor ihren Augen und über ihren Köpfen gebaut wurde. In den seltensten Fällen konnten sie am Gewinn partizipieren. Bis heute ist die Sensibilität für die Gerechtigkeitsfrage nachvollziehbarer Weise hoch. Die Bundesländer im Süden und Westen benötigen Strom – die großen Windparks zu Lande entstehen im Norden und Osten. Natur, Landschaft und Wind sind lokale Güter und Ressourcen – i.d.R. werden sie jedoch mit fremdem Kapital von externen Investoren ausgebeutet. Der geringste Teil der Gewinne bleibt vor Ort. Wenn die Menschen in Brandenburg nur die Nachteile der Energiewende zu erdulden haben, von den Vorteilen aber in erster Linie andere profitieren, sind Widerstände nicht nur wahrscheinlich, sondern auch legitim.

Auch die lokalen Konflikte um EE-Projekte sind im Kern ökonomische Interessenkonflikte. Wer das Ackerstück besitzt, auf dem ein Windrad errichtet wird, kann Pachterträge kassieren und ist für den Windpark. Die Eigentümerin des Nachbargrundstücks geht i.d.R. leer aus, hat sogar noch Nachteile zu tragen und ist dagegen. Belange des Klima- und Naturschutzes sind im Vergleich zu den ökonomischen Aspekten eher Nebenschauplätze. In der Tat werden derartige Argumente eher instrumentell ins Feld geführt: Akteure/innen, die von einem in Planung befindlichen Windpark profitieren, argumentieren mit dem Klimaschutz und der Notwendigkeit der Energiewende. Akteure/innen, die wirtschaftlich nichts gewinnen, empfinden einen Windpark in ihrer Nachbarschaft in aller Regel als störend. Wenn sie ihn verhindern wollen, begründen sie ihre Ablehnung nicht selten mit Naturschutzgründen. Schon allein, weil sie hier die rechtlich stärksten Ablehnungsgründe finden.



Für erfolgreiche Beteiligungsprozesse ist es daher essentiell, die Gerechtigkeitsproblematik anzuerkennen und zu thematisieren. Die tatsächlichen Benachteiligungen der von EE-Anlagen betroffenen Ortschaften müssen offen besprochen, anerkannt und in der planerischen Gestaltung minimiert werden. Die Erträge aus EE-Projekten müssen in jedem Fall gerecht verteilt werden, z.B. durch lokale Kapitalbeteiligungen oder Leistungen der Investoren zugunsten der betroffenen Ortschaften. Für den wichtigsten politischen Hebel zur gerechten Verteilung der Erträge – Steuereinnahmen, die vor Ort bleiben – fehlen jedoch noch die notwendigen Anpassungen des Steuerrechts.

These 2: Bei Partizipation im Rahmen der Energiewende muss die politische und die ökonomische Komponente berücksichtigt werden.

Schon aufgrund der eben skizzierten Gerechtigkeitsproblematik ist in der Bürgerbeteiligung bei Energieprojekten – und insbesondere bei solchen, die hohe Gewinne erwirtschaften, wie der Ausbau der Erneuerbaren Energien – sowohl die politische als auch die ökonomische Komponente zu berücksichtigen.

Ökonomische Beteiligung bedeutet, dass die Betroffenen Anteile am Kapitalbesitz der EE-Anlagen halten oder anderweitig materiell am erwirtschafteten Gewinn partizipieren. In Frage kommen zum Beispiel Genossenschaften als Eigentumsmodell für EE-Anlagen. Aber auch kommunale Steuereinnahmen, aus Investitionsgewinnen finanzierte Stiftungen, die den betroffenen Ortschaften zugute kommen, oder die direkte Umlage von Erträgen von wenigen Investor/innen und Grundstückseigentümer/innen auf eine größere Zahl von Bewohnerinnen und Bewohner sind Beispiele ökonomischer Partizipation. Diese ist – wie in These 1 schon ausgeführt – für die lokale Unterstützung der EE-Projekte von enormer Bedeutung. Ein angemessener Teil der materiellen Gewinne aus neuen Anlagen muss den Betroffenen vor Ort direkt zugute kommen. Ob der neue Windpark einem großen Energiekonzern mit Sitz in einem anderen Bundesland bzw. einem ausländischen Fonds oder wenigstens anteilsweise der Kommune und ihren Bürgerinnen und Bürgern selbst gehört und ihnen wirtschaftliche Erträge bringt, macht einen entscheidenden Unterschied. »Wer die Anlagen ertragen muss, soll auch einen Ertrag haben«, brachte es einer der Interviewpartner im Pilotprojekt auf den Punkt. Auch dieser Aspekt gehört zur Demokratisierung des Energiesystems.

Politisch gilt es, Verfahren zu entwickeln und zur Anwendung zu bringen, in denen Menschen ihre Lebenswelt selbst gestalten, an der Planung von Projekten, an ihrer Ausgestaltung sowie an Entscheidungen teilhaben können. Hierzu sind neue Prozessformate erforderlich, die die Bürgerinnen und Bürger schon frühzeitig in die Entwicklung von Projekten mit einbinden. Werden den Betroffenen Beteiligungsmöglichkeiten vorenthalten, schafft dies Frustration und Unmut. Entgegen vieler Vorurteile, sind Bürgerinitiativen oft pragmatisch und realistisch in der Sache – sie bestehen aber auf Transparenz und Einbeziehung in die Planungen als Frage der Prozessgerechtigkeit.



These 3: Das lokale Potenzial, die Energiewende eigenverantwortlich und partizipativ zu gestalten, muss gestärkt werden.

Bei allen möglichen Konflikten birgt die Energiewende sowohl für Kommunen als auch für die Bürgerinnen und Bürger enorme Möglichkeiten. Gerade in Landstrichen, die von demographischem Wandel, Abwanderung und wirtschaftlicher Stagnation gekennzeichnet sind – wie z.B. Regionen in Nord- und Ostdeutschland –, bieten sich dadurch Potenziale für lokale Wertschöpfung, positive regionale Identitäten und gemeinsames demokratisches Gestalten.

In vielen Kommunen fehlt es jedoch an Information über die vorhandenen technischen und ökonomischen Möglichkeiten, an der kritischen Masse an Personen mit Unternehmergeist, um die Potenziale zu entwickeln, an Erfahrung mit kollaborativen Gestaltungsprozessen und an Mut, um die lokalen Transformationsaufgaben partizipativ anzugehen. Zahlreiche, im Rahmen des Pilotprojekts »Energiewende und Demokratie« (2012) geführte Interviews bestätigen dies. So gibt es in etlichen Kommunen zwar engagierte Einzelpersonen, die die Energiepotenziale ihrer Kommune bzw. Region in Wert setzen wollen. Oft müssen sie sich jedoch gegen weit verbreitete Skepsis, Passivität oder Widerstände stemmen. So enden Klimaschutzkonzepte, Emissionssenkungsstrategien und EE-Projektideen, in die wertvolle Ressourcen geflossen sind, in Schubladen, ohne je umgesetzt zu werden. Unterdessen teilen sich große Energiekonzerne und internationale Investmentfonds fern von jeder Bürgerbeteiligung und achtlos gegenüber lokalen Natur- und Landschaftsschutzinteressen den energiewirtschaftlichen Kuchen Nord- und Ostdeutschlands auf.

Um diesem Trend entgegenzuwirken, müssen diejenigen lokalen Akteurinnen und Akteure, die die Potenziale der Energiewende für ihren Ort und ihre Region nutzen wollen, gestärkt werden. Kommunalverwaltungen und Unternehmen, Vereine und Individuen, die in ihrem Umfeld energiepolitisch etwas bewegen wollen, müssen gezielt unterstützt, ihre Netzwerke und Ressourcen erweitert werden. Sie benötigen Zugang zu allen wichtigen Informationen (technische Expertise, Erfolgsbeispiele und mögliche Entwicklungspfade, Fördermöglichkeiten) und Inspiration durch Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kommunen, die ihnen einen Schritt voraus sind (Peer-to-peer Ansatz). Darüber hinaus benötigen sie professionelle Begleitung, um das lokal vorhandene Unterstützungspotenzial zu mobilisieren, um Konflikte zu bearbeiten sowie kommunale und regionale Energiestrategien partizipativ zu erarbeiten. Es gilt, die lokalen Visionäre und Macherinnen, die Unternehmer/innen der Energiewende, so nachhaltig zu stärken, dass überzeugende, den Bürgerinnen und Bürgern selbst dienliche energiepolitische Strategien und Konzepte partizipativ entwickelt – und auch umgesetzt werden.

These 4: Bürgerbeteiligung ist KEIN Instrument der Akzeptanzbeschaffung.

»Bringt das hier was? Ist das nicht doch nur 'ne Quatschrunde? Steht nicht eigentlich alles schon fest? Wird das, was wir hier bereden, denn überhaupt umgesetzt?« Zu Beginn eines Beteiligungsprozesses sind die Bürgerinnen und Bürger oft erst einmal skeptisch. Diese Skepsis ist nicht unbegründet, denn viel zu oft wird Bürgerbe-



teiligung dazu instrumentalisiert, nachträglich Akzeptanz für Planungen zu schaffen, die im Wesentlichen bereits beschlossen sind. Solches Vorgehen führt zu Unmut und Misstrauen.

Bürgerbeteiligung kann die demokratische Legitimation von Entscheidungen verbessern und die Qualität von Vorhaben fördern. Die Einbindung von Erfahrungen, Perspektiven, Kreativität und lokalem Wissen der Bürgerschaft kann das Vorgehen der Planungsfachleute gewinnbringend ergänzen und Lösungen herbeiführen, die alle relevanten Anliegen berücksichtigen. Bürgerbeteiligung kann diese Funktionen jedoch nur erfüllen, wenn der Gestaltungsprozess, an dem sich Bürgerinnen und Bürger beteiligen, in erheblichem Maße ergebnisoffen ist. Das bedeutet, die wesentlichen Fragen sind nicht bereits entschieden, sondern werden im Prozess gemeinsam beantwortet. Beteiligung, die bezweckt, die Akzeptanz eines von vorn herein weitgehend feststehenden Vorhabens zu erhöhen, ist unserer Auffassung nach paradox und dysfunktional. Solche »Pseudoprozesse« erhöhen vielmehr Frust und Widerstand bei Bürgerinnen und Bürgern. Wer Akzeptanz schaffen will, sollte gute PR machen, diese aber nicht als Beteiligung verkleiden. Wer hingegen die Potenziale von Bürgerbeteiligung nutzen will, muss in den langfristigen Aufbau von Vertrauen im gemeinsamen Prozess mit allen Beteiligten investieren.

Voraussetzung für erfolgreiche Beteiligungsprozesse ist daher, dass diejenigen, die sie initiieren oder durchführen, tatsächlich an der Meinung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger interessiert sind und dass nennenswerte Spielräume für die Gestaltung der Problematik vorhanden sind.

These 5: Externe Prozessbegleiter/innen sind dann zu empfehlen, wenn sie sich sensibel in den lokalen Kontext einfühlen.

In den meisten Fällen empfiehlt es sich, externe Prozessbegleiter/innen mit der Koordination und Moderation des Beteiligungsprozesses zu beauftragen. Wenn Beteiligungsfachleute das Verfahren von Beginn an begleiten und gestalten, werden Planer/innen und Verwaltung von Zusatzaufgaben entlastet und können sich – auch im Beteiligungsprozess – auf ihre Kernfunktionen konzentrieren.

Die externe Prozessbegleitung ist einerseits Anwältin der Allparteilichkeit, Inklusivität und Offenheit des Prozesses. Als Anwältin der Allparteilichkeit ist ihre Haltung somit neutral, d.h. sie sollte keine eigenen Interessen und die Bedürfnisse aller gleichermaßen im Blick haben. Dazu gehört es auch, darauf zu achten, dass der Prozess nicht im Sinne von Partikularinteressen manipuliert wird. Zudem ist es ihre Aufgabe, einen Raum zu schaffen, in dem alle Akteur/innen der Beteiligung – Bürgermeister/in, Investor/in, Stadtverordnete, Bauamtsleiter/in, Bürger/innen und lokale Interessengruppen – auf Augenhöhe in Dialog treten und einander zuhören. Andererseits ist sie an die Beauftragung durch die Kommune, i.d.R. des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin, gebunden. Dies erfordert eine sensible Balance. Ein klares Mandat und eine enge Rückkopplung an die gewählten Repräsentant/innen der Kommune sind dringend erforderlich.



Mitunter kommt es vor, dass ein extern begleiteter Partizipationsprozess Effekte hat, die den eigentlichen Zielen entgegenstehen. Das kann z.B. in folgenden Fällen passieren:

- Durch das Auftreten externer Prozessbegleiter/innen werden unrealistische Erwartungen geweckt – die dann enttäuscht werden, wenn sich herausstellt, dass die Prozessbegleitung nicht als Interessenvertretung für die eine oder andere Gruppe agieren kann. Es ist daher von grundlegender Wichtigkeit, gerade zu Beginn des Prozesses klarzustellen, worin die Rolle der Prozessbegleitung besteht, was Bürgerbeteiligung leisten kann und was nicht, und welche Gestaltungsspielräume es in der Sache überhaupt noch gibt bzw. welche Entscheidungen im Wesentlichen bereits getroffen sind.
- Externe Prozessbegleiter/innen treten einseitig mit bestimmten Konfliktparteien in Beziehung und statten diese dadurch mit besseren Informationen aus bzw. werten sie im Prozess »moralisch« auf. Die Allparteilichkeit der Prozessbegleitung sowie die Fairness des Beteiligungsprozesses sind durch solche Unachtsamkeit schnell gefährdet. Im schlimmsten Fall sind die Konflikte am Ende größer als vorher.

Für externe Prozessbegleiter/innen ist in jedem Fall viel Sensibilität, Verbindlichkeit und Respekt gegenüber den lokalen Akteuren und Zusammenhängen geboten. Interkulturelle Kompetenz, Einfühlungsvermögen und vor allem viel Präsenz vor Ort sind erforderlich, um in den lokalen Kontext einzutauchen, die Sprache der Menschen zu lernen, ihre Lebenswelt und ihre Präferenzen zu verstehen – und ihr Vertrauen zu gewinnen. Dafür müssen viele Stunden und Tage in aufmerksames Zuhören investiert werden.

Mehr Informationen

- [Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten](#)

Der Leitfaden (52 Seiten, Impuls 2013) stellt die Grundprinzipien, Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung vor, gibt Orientierung beim Umgang mit unterschiedlichen Situationen und vermittelt praktische Tipps für die verschiedenen Phasen der Umsetzung eines Beteiligungsprozesses.

Autor/innen

Dr. Johannes Krause (geb. 1977) ist promovierter Politologe, Gründer und Geschäftsführer von Impuls – Agentur für angewandte Utopien. Seit über zehn Jahren begleitet er Teams, Organisationen und Multistakeholder-Netzwerke in der Gestaltung von Planungs-, Dialog-, und Beteiligungsprozessen. Gemeinsam mit Dominique Pannke hat er das Pilotprojekt »Energiewende und Demokratie« durchgeführt.

Dominique Pannke (geb. 1980) ist Politologin und als ausgebildete Mediatorin spezialisiert auf die Bearbeitung



von Gruppenkonflikten. Von 2007 bis 2012 war sie Projektleiterin in einem Bildungsprogramm für nachhaltige Entwicklung der Engagement Global gGmbH. Seit 2012 gehört sie zum Team von Impuls.

Kontakt

Johannes Krause
Impuls – Agentur für angewandte Utopien e.V.
Kieffholzstr. 20
12435 Berlin
Telefon: 030-65009118
Email: johannes@impuls.net
www.impuls.net

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de