ENERGIE KONFLIKTE

PRAXISBERICHT ENERGIEKONFLIKTE

Wie viel Konflikt muss die Energiewende ertragen? Ein Praxisbericht aus den Fallstudienregionen des FONA-Vorhabens

ENERGIEKONFLIKTE

Der Praxisbericht ist ein Teilbericht des FONA-Vorhabens **ENERGIEKONFLIKTE – Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitsvorstellungen in der Energiewende.**

Ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme: „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems"

Gefördert durch: Bundesministerium für Bildung und Forschung

FONA Sozial-ökologische Forschung BMBF

Verfasser: INSTITUT RAUM & ENERGIE

IMPRESSUM

Verfasser

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer, Teike Scheepmaker

Hafenstraße 39, 22880 Wedel/Hamburg
E-Mail: institut@raum-energie.de
Tel.: 04103 - 16041
www.raum-energie.de

Gestaltung und Satz

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Liv Merle Kantak, Teike Scheepmaker

Stand

30.06.2016

Weitere Informationen unter: www.energiekonflikte.de

Bildnachweis Titelseite: Stockr/fotolia

INHALT

1	**Hintergrund und grundsätzlicher Forschungsansatz**	**4**
1.1	Transformation des Energiesystems	**4**
1.2	Untersuchung konkreter Fallbeispiele	**5**
1.3	Kurzbeschreibung der Schwerpunktregionen und Fallbeispiele	**6**
1.4	Methodik der Arbeit in den Fallbeispielen	**9**
2	**Zentrale Ergebnisse in ausgewählten Fallbeispielen**	**12**
2.1	Baden-Württemberg - Fallbeispiel Engelsbrand / Pforzheim-Büchenbronn	**12**
2.2	Brandenburg - Fallbeispiel Temnitz-Region	**15**
2.3	Schleswig-Holstein - Fallbeispiel Halbinsel Schwansen - Gemeinde Rieseby	**18**
3	**Übergreifende Bewertung und Empfehlungen**	**22**
3.1	Was bedeutet und wie sichert man Akzeptanz?	**22**
3.2	Wer muss/sollte wann beteiligt werden?	**23**
3.3	Bewertungen und Empfehlungen zur Gerechtigkeit bei der Energiewende	**24**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

1 HINTERGRUND UND GRUNDSÄTZLICHER FORSCHUNGSANSATZ

1.1 TRANSFORMATION DES ENERGIESYSTEMS

Unter Energiewende verstehen wir die politisch gewollte und entsprechend mit rechtlichen wie ökonomischen Instrumenten angestoßene Transformation des deutschen Energiesystems. Diese zielt vor dem Hintergrund des Klimawandels auf eine möglichst kohlendioxidneutrale Energieerzeugung und vor dem Hintergrund der Nuklearkatastrophe von Fukushima auf den Ausstieg aus der Atomenergie.

Abb. 1: Erneuerbare Energien (z. B. Windenergie), Quelle: elxeneize/fotolia

Die dafür formulierten energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung – und der meisten Bundesländer – sind sehr ambitioniert und erfordern nicht nur umfangreiche technologische Innovationen und hohe Investitionen, sondern sie haben auch bedeutsame ökonomische, ökologische und soziale Aus- und Wechselwirkungen.
Derart weitreichende Veränderungsprozesse mit hohem Innovationspotenzial werfen immer und völlig legitim Fragen auf und begegnen auch vielfach teils rational, teils emotional begründeten Widerständen.

Abb. 2: Protestplakat aus Bullach, Quelle: Pegnitz Zeitung

Eine nachhaltige, von den Menschen verstandene und als sinnvoll und gerecht akzeptierte Gestaltung solcher Prozesse setzt voraus, dass die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden. Zugleich müssen Widerstände analysiert und die Gründe dafür ernst genommen, geprüft und abgewogen werden.
Aktuell zeigt sich, dass gerade beim Ausbau der Windenergie – sowohl bei der Planung und Errichtung von Windenergieanlagen als auch bei der Planung der für den Energietransport notwendigen Leitungen – erhebliche und zunehmende, teilweise sehr heftige Widerstände auftreten. Dies steht in klarem Widerspruch zu der im Prinzip hohen Zustimmung zum Ausstieg aus der Atomenergie und für ein ökologisch verträglicheres, sichereres und zukunftsfähiges Energiesystem.

Es erscheint deshalb dringend geboten, die Widerstände und ihre Hintergründe zu analysieren, um eine akzeptanzfähige Gestaltung der Energiewende gewährleisten zu können. Das Forschungsprojekt „Energiekonflikte - Akzeptanzkriterien

Abb. 3: Konventionelle Energieträger (z. B. Kernenergie), Quelle: RelaxFoto.de/iStock

und Gerechtigkeitsvorstellungen unterschiedlicher erneuerbarer Energiesysteme“ hat sich genau dieser Aufgabe gestellt und Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitserwartungen sowohl wissenschaftlich-analytisch als auch dialogorientiert mit Akteuren in drei Fallregionen untersucht und dabei zugleich die Wirkungszusammenhänge von unterschiedlichen Dialog- und Beteiligungsformate erprobt.

Zentrale Forschungsfragen

- Welche Erscheinungsformen nimmt die jeweilige Nicht-Akzeptanz an?
- Welche Gründe mobilisieren „Gegner" der Energiewende?
- Wie verteilen sich dabei die Gewichte zwischen situationsbezogenen Argumenten und gerechtigkeits- und gemeinwohlbezogenen Argumenten?
- Bei welchen Verfahrensschritten werden Konflikte bei den unterschiedlichen Fallkonstellationen virulent?
- Unter welchen Bedingungen wäre eine Person oder Gruppierung bereit, die Nicht-Akzeptanz der Energiewende in Akzeptanz (z. B. Duldung? Unterstützung?) zu verwandeln?
- Können Befürworter, Planer und Gegner bei innovationen und transparenten Abstimmungsverfahren eine einvernehmliche Lösung finden?

1.2 UNTERSUCHUNG KONKRETER FALLBEISPIELE

Der besondere Fokus des Arbeitspaketes von Institut Raum & Energie richtete sich auf die Bearbeitung aller Forschungsfragen anhand konkreter Fallbeispiele. Darunter ist nicht (nur) eine externe Analyse der Planungssituation, Akteurslandschaft und Prozesse in ausgewählten Fallbeispielen zu verstehen, sondern die interne Begleitung dieser Prozesse im Intensivdialog mit den Akteuren. Dies schloß auch die Erprobung von Wirkungszusammenhängen unterschiedlicher Dialog- und Beteiligungsformaten ein.

Untersuchung in drei exemplarischen Schwerpunktregionen

Für die Untersuchung wurden Regionen und Fallbeispiele in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein ausgewählt, da deren Landespolitik die Energiewende und den Ausbau erneuerbarer Energien (insbesondere auch Wind) mit Priorität verfolgt und sie im Hinblick auf diese Zielsetzung unterschiedliche Planungssysteme, Vorerfahrungen und räumliche Rahmenbedingungen sowie erkennbares Konfliktpotenzial aufweisen.

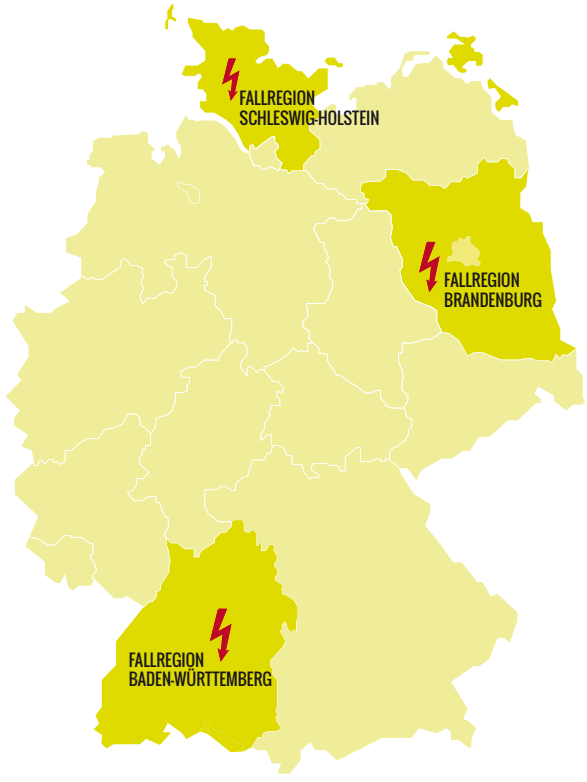
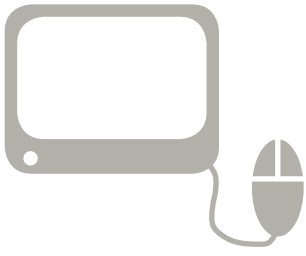


Abb. 4: Fallregionen im Überblick, eigene Darstellung

Untersuchung der Fallbeispiele in drei methodischen Stufen

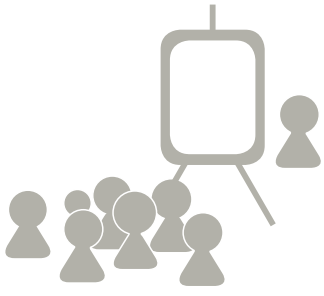


Erste Stufe: Desktopanalyse und Expertengespräche auf Landesebene

Über eine umfassende Desktopanalyse (Gesetzestexte, Literatur und Presse) und Expertengespräche auf Landesebene (mit Vertretern und Vertreterinnen der Landesregierungen und den Leitungen der Regionalplanungsbehörden) wurden zunächst die planungsrechtlichen Voraussetzungen und die Situationseinschätzung auf Landesebene erhoben und Fallbeispiele gesucht, bei denen modellhafte Konfliktsituationen plausibel zu erwarten waren.

Zweite Stufe: Stakeholder- und Expertengespräche sowie Vor-Ort-Recherche zu den potenziellen Fallbeispielen

In der zweiten Untersuchungsstufe erfolgte über eine Vor-Ort-Dokumentenrecherche sowie über Gespräche mit lokalen Stakeholdern und Experten eine Grobabschätzung der Planungssituation, der Akteurslandschaft und der Konfliktsituation bei den potenziellen Fallbeispielen. Auf dieser Basis wurden die Fallbeispiele für die vertiefte Untersuchung der dritten Stufe ausgewählt.



Dritte Stufe: Vertiefende Desktopanalyse, Intensivinterviews, Workshops und Planspiele zu den Fallbeispielen

Bei den ausgewählten Fallstudien wurde zunächst eine vertiefende Analyse der Planungssituation, der Akteurslandschaft und der Konfliktsituation sowie der in der Diskussion auftauchenden Argumentationsmuster durchgeführt.

Workshops und Planspiele bildeten anschließend das „Herzstück“ der dritten Untersuchungsstufe und letztlich der gesamten Untersuchung.

1.3 KURZBESCHREIBUNG DER SCHWERPUNKT-REGIONEN UND FALLBEISPIELE

1.3.1 BADEN-WÜRTTEMBERG

Politische und planungsrechtliche Ausgangslage auf Landesebene

In Baden-Württemberg hat sich die politische und planungsrechtliche Situation mit der grün-roten Koalition radikal verändert. Die frühere starke Befürwortung der Atomenergie und Zurückhaltung gegenüber der Windkraft wurde nun ersetzt durch eine klare Prioritätensetzung zugunsten erneuerbarer Energien und insbesondere der Windenergie mit ambitionierten Ausbauzielen (10 % Stromerzeugung über Windkraft bis 2020).

Kernaussagen des Koalitionsvertrages lauten:
„Wir werden endlich die Energiewende in Baden-Württemberg voranbringen und die Nutzung der Atomkraft endgültig beenden. Baden-Württemberg muss zu der führenden Energie- und Klimaschutzregion werden."

„Bis zum Ende des Jahrzehnts wollen wir den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung in Baden-Württemberg durch ein überdurchschnittliches Wachstum deutlich ausbauen."

„Wir werden die von früheren Landesregierungen betriebene Blockade beim Ausbau der Windenergie beenden. Stattdessen werden wir der Windkraft im Land den Weg bahnen. Wir wollen bis 2020 mindestens 10 % unseres Stroms aus heimischer Windkraft decken. Wir werden zu diesem Zweck das Landesplanungsgesetz ändern und potenziellen Investoren klare Perspektiven geben."

Vor diesem Hintergrund wurde das Landesplanungsgesetz geändert und durch den Windenergieerlass Baden-Württemberg (Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft) ergänzt. Das Medienbild und Expertengespräche zeigen allerdings, dass die entsprechende Umsetzung durch Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung teilweise zu erheblichen Konflikten führt. Baden-Württemberg darf deshalb als besonders interessante Fallregion gelten, da ein expliziter politischer Ausbauwille mit erneuerten Rechtsgrundlagen und geringer Erfahrung der Kommunen sowie der Menschen in Bezug auf Windenergie zusammentrifft.

Auswahl der Fallbeispiele

Nach einer ersten Dokumenten- und Medienauswertung wurden die Untersuchungen in Baden-Württemberg auf die beiden

„KONFLIKTE SIND BEI GUTER KOMMUNIKATION LÖSBAR."

Windkraftanlagen sind in Baden-Württemberg noch nicht sehr verbreitet. In der dicht besiedelten Region Stuttgart sind entsprechende Planungen immer mit Konflikten verbunden. Dennoch sind Lösungen möglich, wenn die Betroffenen ernsthaft eingebunden werden. Wichtig ist der richtige Zeitpunkt: Eine Gesamtschau aller möglichen Standorte und Tabu-Bereiche muss vorliegen, aber noch für Änderungen offen sein. "

Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart
© Bildnachweis Verband Region Stuttgart

Teilräume Region Stuttgart und Planungsregion Nordschwarzwald konzentriert. Die Region Stuttgart repräsentiert einen in ihrem Zentrum hochverdichteten, durch wichtige Industrien und Dienstleistungen geprägten Ballungsraum, die Region Nordschwarzwald dagegen einen eher ländlichen und stark touristischen Raum mit vergleichsweise kleinteiligen Siedlungs- und Landschaftsstrukturen mit hohem Waldanteil.

Zur Identifikation der Fallbeispiele in diesen Teilräumen wurden ausführliche Erörterungstermine mit den Regionalplanungsbehörden (auf Leitungsebene) geführt.

Als Ergebnis dieser Erörterungen wurden drei Fallbeispiele für die vertiefende Untersuchung ausgewählt:

- **Stadt Lauterstein, Region Stuttgart:** Nach dem Planungsstand bei Auswahl als Fallbeispiel der größte Windpark in Baden-Württemberg. Da kaum Widerstände gegen die Planung öffentlich waren, erfolgte die Auswahl auch unter dem Gesichtspunkt, ein Referenzbeispiel für fehlende Konflikte oder gelungenes Konfliktmanagement untersuchen zu können.
- **Stadt Horb, Nordschwarzwald:** Kommunal initiierte Planung, deren Genehmigung aufgrund von Einsprüchen einer BI und des NABU vom Regierungspräsidium kassiert worden war. Bei der Auswahl als Fallbeispiel war das weitere Vorgehen unklar.
- **Gemeinde Engelsbrand und Stadt Pforzheim/Büchenbronn, Nordschwarzwald:** Zwei räumlich und inhaltlich eng verbundene, ebenfalls kommunal initiierte Planungen, gegen die kurz vor der Auswahl als Fallbeispiel über eng kooperierende BIs massiver Widerstand artikuliert wurde.

1.3.2 BRANDENBURG

Politische und planungsrechtliche Ausgangslage auf Landesebene

Im Jahr 2010 wurde dem Land Brandenburg von der Agentur für erneuerbare Energien in einem Wettbewerb der „Leitstern" als bestes Bundesland verliehen. In der Ende Februar 2012 von der Landesregierung vorgelegten „Energiestrategie 2030" werden erneut ehrgeizige Ausbauziele formuliert, einschließlich des Netzausbaus, der nicht zuletzt wegen des fortdauernd hohen Anteils an Braunkohlestrom notwendig wird.

Die Energiestrategie sieht vor, den Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch in Brandenburg bis zum Jahr 2030 auf mindestens 32 % zu steigern. Der Anteil der Windenergie an den erneuerbaren Energien soll 2030 ca. 50 % betragen. Dies entspricht einer installierten Leistung von rund 10.500 MW mit ca. 3.500 Anlagen im Jahr 2030. Der aktuelle Ausbaustand der Windenergie beträgt 5.456 MW mit 3.319 Anlagen.[1] Um die in der „Energiestrategie 2030" definierten Ziele zu erreichen, strebt die Landesregierung an, einen Flächenbedarf von ca. 2 % der Landesfläche (58 500 ha) für Windkraftanlagen (WKA) bereitzustellen.[2]

„REGIONALPLANUNG IST EIN STREITENTSCHEIDER!"

Die Regionalplanung hat die Aufgabe, öffentliche und private Belange zu erfassen und diese bezüglich des Planungsgegenstandes gegeneinander und untereinander abzuwägen. Regionalplanung ist kein „Streitschlichter", sondern ein „Streitentscheider"! Dazu ist ein engagiertes und selbstbewusstes Handeln notwendig.

Ansgar Kuschel, Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel
© Bildnachweis Institut Raum & Energie

1 Bundesverband Windenergie/GL Berlin-Brandenburg 2015 (Stand 31.12.2014) In: www.wind-energie.de/infocenter/statistiken/bundeslaender/windenergie-brandenburg und www.gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/windenergie/index.html [letzter Zugriff jeweils: 20.10.2015]
2 Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg - Maßnahmenkatalog S. 28

Auswahl der Fallbeispiele

Zur Umsetzung der Landesziele versucht die Landesregierung eine transparente Informationspolitik sowie eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung einzusetzen. Dennoch wird deutlicher Protest sowohl gegen die Ausbauziele als auch gegen die Form der Beteiligung artikuliert. Neben dem üblichen Protest an konkret geplanten Windkraftstandorten, wobei in Brandenburg vor allem Standorte in Wäldern sehr kritisch gesehen werden, richtet sich die Kritik gegen die Ausweisung von neuen Windeignungsgebieten im Zusammenhang mit der Neuaufstellung der Regionalpläne.
Bei der Recherche traten zwei Initiativen immer wieder hervor, die Volksinitiative „Rettet Brandenburg“ sowie das Aktionsbündnis „Gegenwind Prignitz-Ostprignitz-Oberhavel“. Es handelt sich dabei um zwei Zusammenschlüsse verschiedener Bürgerinitiativen im Land Brandenburg. Nach einer vertiefenden Dokumenten- und Medienanalyse sowie Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern des Aktionsbündnisses über die bestehende Konfliktsituation bzgl. der Neuaufstellung des Regionalplans „Freiraum und Windenergie“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel wurde die Temnitz-Region für eine Fallstudie ausgewählt.

1.3.3 SCHLESWIG-HOLSTEIN

Politische und planungsrechtliche Ausgangslage auf Landesebene

Schleswig-Holstein, das Land zwischen den Meeren, ist eine Schwerpunktregion der Onshore- und Offshore-Windenergie. Bundesweit wird Schleswig-Holstein als Vorreiter bei der Energiewende gesehen. Bis 2025 will das Land doppelt so viel Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen, wie es verbraucht. Für den dazu notwendigen Ausbau der Windenergie hatte die Landesplanung 2012 in Regionalplänen festgelegt, wo Windkraftanlagen aufgestellt werden dürfen und wo nicht. In den Regionalplänen waren 1,7 % der Landesfläche[3] dafür vorgesehen.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Schleswig hat am 20. Januar 2015 die 2012 in Kraft getretenen Teilfortschreibungen der Regionalpläne I (Schleswig-Holstein Süd) und III (Schleswig-Holstein Mitte) zur Ausweisung von Windenergieeignungsgebieten für unwirksam erklärt. Dem Oberverwaltungsgericht lagen 51 Normenkontrollklagen gegen die Teilfortschreibungen der Regionalpläne vor (48 zielen auf mehr Fläche zur Windenergienutzung ab, 3 Klagen stammen von Windkraftgegnern).

Das OVG hat sein Urteil u. a. damit begründet,

- dass im Aufstellungsverfahren keine dritte Anhörung durchgeführt wurde,
- dass die Pläne aufgrund von Abwägungsmängeln rechtsfehlerhaft sind (einige Abwägungskriterien des LEP 2010 entsprechen nicht den Anforderungen an harte und weiche Tabukriterien) und
- dass eine strikte Übernahme von Gemeindevoten (Gemeindebeschlüsse und Bürgerentscheide gegen Windkraft dürfen nicht als hartes Tabukriterium behandelt werden) einen schwerwiegenden Abwägungsmangel darstellt.

„ENERGIEWENDE IN EINEM BREITEN GESELLSCHAFTLICHEN KONSENS.“

Wir haben die Energiewende in einem breiten gesellschaftlichen Konsens beschlossen. Energiewende bedeutet aber auch Konflikte. Diesen Konflikten müssen wir ins Auge sehen, sie wegzureden wäre falsch. Betroffene in die Planungen einzubeziehen ist hier der Schlüssel. Die Beteiligung muss frühzeitig, transparent und objektiv organisiert sein. Es werden nie alle zufrieden sein, aber jeder soll die Chance auf einen fairen, transparenten Prozess bekommen.“

Dr. Robert Habeck, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
© Bildnachweis Olaf Bathke

In einem Runderlass hat der Ministerpräsident die Planungsabsichten der Landesregierung zur Steuerung der Windenergienutzung in Schleswig-Holstein bekanntgegeben. Um zu verhindern, dass bis zur Neuaufstellung der Regionalpläne den beabsichtigten Zielen widersprechende Fakten geschaffen werden, ist die Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen bis zum 5. Juni 2017 vorläufig unzulässig (§ 18a Absatz 1 LaplaG).

Von dieser generellen Unzulässigkeit sind Ausnahmen möglich (§ 18a Absatz 2 LaplaG), sofern nicht zu befürchten ist, dass es durch die Errichtung von Windkraftanlagen wesentlich schwerer oder gar unmöglich wird, die neu aufzustellenden Ziele der Raumordnung zu verwirklichen.[3]

Auswahl der Fallbeispiele

In Schleswig-Holstein wurden zunächst intensive Vorgespräche und Experteninterviews mit Verantwortlichen auf Landesebene (Umweltministerium und Staatskanzlei/Landesplanung) geführt und um Grundsatzrecherchen der Situation in Schleswig-Holstein ergänzt. Daran anschließend erfolgten Kontaktaufnahmen mit relevanten Akteuren potenzieller Fallregionen. Es wurde versucht, Fallbeispiele zu identifizieren, bei denen exemplarische Konfliktsituationen erkennbar waren. Die Beispiele sind aber nicht typisch für die Situation insgesamt in Schleswig-Holstein, die nach wie vor durch positive Wertschöpfungs-Erfahrungen mit der Windenergie und einer starken kommunalen Akzeptanz geprägt ist.

- **Stadt Bargteheide** In Bargteheide hat eine örtliche Bürgerinitiative Klage bei der EU gegen die Stadt Bargteheide aufgrund aus ihrer Sicht rechtswidriger staatlicher Beihilfe der Stadt an die Bürgerwindpark Bargteheide GmbH & Co. KG eingereicht. Während der Untersuchung des Fallbeispiels wurde das laufende Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von 3 WKA bis auf Weiteres ausgesetzt.

- **Gemeinde Nübbel** In der Gemeinde Nübbel haben sich die Einwohnerinnen und Einwohner in den letzten Jahren in zwei Bürgerentscheiden mehrheitlich gegen die Ausweisung von Eignungsflächen für einen Windpark ausgesprochen. Dennoch erteilten die Gemeindevertreter das gemeindliche Einvernehmen zum Bauantrag der Genossenschaft „Energiepark Nübbel“ (EPN), was jedoch später von der Kommunalaufsicht als widerrechtlich eingestuft wurde.

- **Halbinsel Schwansen** (insbesondere die Gemeinden Rieseby und Loose) Auf der Halbinsel Schwansen (Kreis Rendsburg-Eckernförde) wehren sich Bürgerinnen und Bürger mehrerer Gemeinden, gebündelt in einer Bürgerinitiative, gegen den Ausbau von Windkrafträdern. Das Beispiel ist in erster Linie durch den Vorwurf des Demokratiedefizits geprägt. Einige Akteure sprechen sogar von Korruption hinsichtlich der Ausweisung der Eignungsflächen auf der Halbinsel Schwansen.

1.4 METHODIK DER ARBEIT IN DEN FALLBEISPIELEN (DRITTE STUFE DER UNTERSUCHUNG)

1.4.1 INTENSIVINTERVIEWS

Für die Intensivinterviews wurden insbesondere auch exponierte Repräsentanten der „Gegner“ (Sprecher und Mitglieder von aktiven Bürgerinitiativen) ausgewählt. Der methodische Anspruch richtete sich darauf, einerseits den Originalton der benutzten Argumente vergleichbar aufzunehmen, andererseits aber auch die Argumente hinterfragen und die Interviewpartner mit abweichenden Annahmen ("Was wäre, wenn ...?") konfrontieren zu können. Für die Zuordnung der Argumentationen zu bestimmten Konfliktsituationen wurden die im Forschungsprojekt EnerLOG[4] entwickelten Konflikttypen zugrunde gelegt.

- **Verteilungskonflikte**
  Konflikte um die Beteiligung an Investitionen und Erträgen sowie Konflikte aufgrund von teilräumlichen Belastungen
- **Verfahrenskonflikte**
  Konflikte um Planungs- und Entscheidungsverfahren (z. B. Zugang zu Informationen und Beteiligung, Transparenz von Entscheidungen, Zeitpunkt von Entscheidungen)
- **Standortkonflikte**
  Konflikte um die Nutzung von Flächen und Land bzw. deren Konsequenzen für das Landschaftsbild, Geruchs- und Lärmbelästigungen (z. B. Windparks vs. „Verspargelung“)
- **Identitätskonflikte**
  Konflikte um das übergreifende Leitbild der Entwicklung von Gemeinden und Regionen (z. B. „Energieregion“ vs. „Tourismusregion“)
- **Energieträgerkonflikte** (bzw. technologische Konflikte)
  Konflikte um die prinzipielle Nutzung von bestimmten Energieträgern bzw. Technologien (z. B. fossile vs. erneuerbare Energieträger)

In einem weiteren Arbeitsschritt wurden die Konflikttypen mit den sie prägenden Argumentationen mit den zentralen Forschungsfragen (siehe Seite 4) gespiegelt, um daraus den thematischen Rahmen für die nachfolgenden Veranstaltungen abzuleiten und ein themen- und zielgruppenspezifisches Format für diese Veranstaltungen bestimmen zu können.

1.4.2 ZIELSETZUNG, FORMATE UND METHODIK DER PLANSPIELE UND WORKSHOPS

Bei der Konzeption der Veranstaltungen wurde großer Wert darauf gelegt, Formate und Durchführungsmethodik so auszurichten, dass sie

- den Befindlichkeiten der Akteure und den jeweiligen Rahmenbedingungen gerecht wurden,

3 Landesportal Schleswig-Holstein 2016: Steuerung der Windenergie In: www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/windeignungsflaechen_ausweisung/landesplanung_steuerung_windenergie_allgemein.html [letzter Zugriff: 05.05.2016]
4 Weitere Informationen zum Parallelprojekt EnerLOG siehe www.transformation-des-energiesystems.de/projekt/enerlog [letzter Zugriff: 20.04.2016]

- es ermöglichten, ein objektives Bild von der realen Situation und dem tatsächlichen Verhalten der Akteure zu gewinnen,
- dieses Verhalten zu hinterfragen und die Akteure dafür zu gewinnen, sich darauf einzulassen.

Dieser Ansatz setzte nicht nur voraus, dass bereits in den vorhergehenden Einzelgesprächen ein ausreichendes Grundvertrauen (bei den Befürwortern und bei den Gegnern) aufgebaut werden konnte, sondern dass sich die Akteure auch in den Veranstaltungen immer ernst genommen sahen. Dies ist nicht mit einer Werteneutralität der Moderation zu verwechseln, bedeutet aber, dass die Moderation immer vermitteln muss, dass sie verstehen will und die vorgetragenen Argumente vorurteilsfrei in die Gesamtbewertung aufnimmt.

Dabei zeigte sich frühzeitig, dass – bei in der Planungsrealität engagierten Akteuren – deren starke Betroffenheit es verbot, in den Veranstaltungen mit abstrakten „virtuellen" Fallsituationen zu arbeiten. Diese Akteure wollten über IHRE Situation diskutieren. Die Durchführung von Planspielen nach reiner Lehre und mit Perspektivwechsel wäre deshalb zum Scheitern verurteilt gewesen.

Als methodische Konsequenz aus dieser Erkenntnis wurden unterschiedliche Formate zum Einsatz gebracht, die

- Akteure in unterschiedlicher Zusammensetzung beteiligten, um unterschiedliches Verhalten im „eigenen" Kreis und in der Konfrontation zu erkennen (Befürworter und Gegner getrennt, mit und ohne Vertreter der Regional- und Kommunalplanung, gemeinsame Veranstaltungen mit Gegnern und Befürwortern, auch unter Einbeziehung von Projektierern/Betreibern) und die
- klassische, themenbezogene Workshoparbeit flexibel mit Szenarientechniken, Mediations- und Planspielelementen kombinierten.

Einen Sonderfall bildete die Fallstudie „Engelsbrand", bei der der von der Gemeinde eingerichtete „runde Tisch" aktiv begleitet werden konnte.

Vorbereitung

Alle Veranstaltungen wurden auf Basis der Desktopanalyse, der Stakeholder- und Expertengespräche/Intensivinterviews detailliert vorbereitet:

- Themen- und Konfliktschwerpunkte wurden mit den relevanten Argumentationen aufbereitet und visualisiert.
- Den Konfliktpunkten wurden mögliche Stellschrauben (z. B. Veränderung von Abstandsregelungen, zusätzliche Informations- und Beteiligungsangebote) für Kompromisslösungen zugeordnet, die mit Leitfragen zur Hinterfragung der bisherigen Positionen und ihrer Motivation, aber auch für mögliche Empfehlungen begleitet wurden. (Die Chance, Empfehlungen formulieren zu können, ist eine sehr starke Motivation, auch wenn oft versucht wird, sie als Wunschkonzert zu instrumentalisieren).
- Vorbereitetes Karten- und Datenmaterial wiederum mit Leitfragen und Handlungsanweisungen (z. B. „Wie würden Sie als …handeln und argumentieren, wenn…?" „Beachten Sie, dass keine Verhinderungsplanung zulässig ist und ohne Planung der § 35 greift") diente der Durchführung einer Planspielphase.

Forschen für den Kompromiss

Institut will zwischen Windkraftgegnern und Planern vermitteln / Bürgerinitiative zweifelt am Erfolg

Von Brian Kehnscherper

Rägelin (RA) **Die Windkraftgegner in der Temnitz-Region können hoffen. Das Institut Raum und Energie sucht in einem Forschungsprojekt nach Wegen, wie der Konflikt gegen die Klimawandel mit den Bedürfnissen der betroffenen Bürger in Einklang gebracht werden kann – oder zumindest die Akzeptanz für Windräder gesteigert wird. Bei einer Auftakt-Veranstaltung in Rägelin hörte sich das Institut die Wünsche der Einwohner an.**

Was kritisieren die Menschen am konkreten Vorgehen bei der Ausweisung von Windkraft-Eignungsgebieten? Eignet sich die Region überhaupt für weitere Windkraftanlagen? Wie kann die Energiewende gerechter gestaltet werden? Und wie kann die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht werden? Diese Fragen standen im Mittelpunkt eines Workshops, zu dem das Institut Raum und Energie am Mittwochabend in das Rägeliner Gemeindehaus eingeladen hatte. Im Vorfeld der Sitzung feierten die Mitglieder der Bürgerinitiative „Keine neuen Windräder in der Temnitz-Region", dass mehr als 2000 Menschen Einwendungen gegen die Regionalplanung geschickt haben. Im Innern des Gemeindehauses wurde kurz darauf über mögliche Alternativen geredet.

Das Institut Raum und Energie wurde vom Bundesforschungsministerium beauftragt zu analysieren, woher der Konflikt bei der Energiewende rührt, und etwaige Lösungen zu finden. „Die Frage ist, wo gibt es Stellschrauben, um die Verteilung von Windkraftanlagen gerechter zu gestalten und die Akzeptanz zu erhöhen", erklärte Katrin Fahrenkrug, Geschäftsführerin des Instituts. Die Untersuchung wird exemplarisch an drei Kommunen in den Bundesländern Brandenburg, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg geführt – eine davon ist Temnitz. Das Institut möchte vor Ort mit den Kritikern sprechen, ihre Sorgen aber auch Verbesserungsvorschläge hören.

2016 sollen die ersten Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme vorliegen, aus denen bereits Empfehlungen abgeleitet werden. „Wir wollen einen Handlungsansatz, um etwas zu verbessern", so Fahrenkrug. Denkbar seien Kompromisse, etwa bei der Einführung von größeren Mindestabständen von Windrädern zu bewohnten Siedlungen. Die Forderung nach einer sogenannten 10-H-Regelung, laut der die Entfernung der Anlagen zu Wohnbebauung das Zehnfache ihrer Höhe betragen soll, steht schon lange im Raum. Die Planer und die Investoren halten dem aber entgegen, dass angesichts der Siedlungsdichte in Deutschland dann gar kein Windrad gebaut werden dürfte. „Wenn es ein Land gibt, in dem eine 10-H-Regelung möglich ist, dann ist es Brandenburg", hielt Katrin Fahrenkrug dem entgegen.

Eine weitere Möglichkeit, die Akzeptanz bei den Betroffenen zu erhöhen, wäre, sie finanziell zu beteiligen. Allerdings können monetäre Anreize kaum die gesundheitlichen Bedenken der Einwohner aus der Welt räumen. Deshalb fordert Fahrenkrug, dass auch geklärt werden muss, ob etwaige gesundheitliche Auswirkungen von Windparks bei den bisherigen Planungen genügend berücksichtigt worden sind.

Für Dr. Michael Melzer vom Institut Raum und Energie steht fest, dass beide Seiten aufeinander zu gehen müssen: „Es ist ein Geben und Nehmen. Wenn keine Seite Zugeständnisse macht, gibt es keinen Kompromiss." Fahrenkrug mahnte aber an, dass bei

> „Wenn keine Seite Zugeständnisse macht, gibt es keinen Kompromiss"
> Katrin Fahrenkrug

den Planungen nicht über den Kopf der jeweiligen betroffenen Kommunen hinweg entschieden werden darf. „Im Grunde ist es wie eine Mediation. Wir wollen zwischen beiden seiten vermitteln.", sagte sie.

Angesichts der fortgeschrittenen Regionalplanung ist sich Charis Riemer, Gemeindevertreterin und Vorsitzende des Energieausschusses in Temnitzquell, nicht sicher, ob sich überhaupt noch ein Kompromiss schließen lässt. Sollten akzeptable Abstandskriterien gefunden und eingehalten werden und sich Ausgleichsmechanismen für die Bürger finden, sei eine Einigung aber denkbar. „Ich glaube, es benötigt erst einmal eine neue Bestandsaufnahme, wo gebaut werden darf. Es muss ein neues Leitbild erstellt werden. Die Frage ist, was ist lebenswert.", so Riemer. Gerade in einer vom Tourismus lebenden Region wie dem Ruppiner Land könnten riesige Windräder schädlich sein.

Doch selbst wenn das Institut Raum und Energie einen Kompromissvorschlag findet, sind dessen Empfehlungen nicht bindend. Die zuständigen regionalen Planungsstellen könnten ihre bisherigen Pläne weiter verfolgen – es sei denn, die Bundesregierung leitet aus den Ergebnissen der Studie neue gesetzliche Vorgaben ab. Da das Forschungsministerium die Untersuchung in Auftrag gegeben hat, nimmt Fahrenkrug an, dass daraus auch entsprechende Gesetzesvorlagen entstehen werden.

Charis Riemer war allerdings im Nachgang des Workshops skeptisch. „Das Thema hätte bereits vor 20 Jahren aufgegriffen werden müssen, vor der Privilegierung der Windkraft", sagte sie. Zudem befürchtet die Planungs-Kritikerin, dass die Mediation eine wirkliche Bürgerbeteiligung umgehen soll. Einen Kompromiss anhand der Befindlichkeiten dreier, zudem sehr unterschiedlicher Regionen zu erarbeiten, hält Riemer für falsch: „Drei Kommunen in drei Ländern, das ist für mich überhaupt nicht aussagekräftig." Schließlich herrschten in jedem Bundesland andere Grundvoraussetzungen. „In Schleswig-Holstein läuft die Planung anders ab. Da werden die Kommunen im Vorfeld beteiligt. Bei uns geht ein Investor mit seinen Wünschen zu den Planern, die arbeiten einen Entwurf aus und erst dann werden die Einwohner beteiligt", so Riemer. Ganz zu schweigen davon, dass vor der Küste Schleswig-Holsteins ganz andere Räume für Windparks vorhanden sind.

Daher glaubt die Gemeindevertreterin auch nicht, dass die Mediation für die Einwohner zu einem befriedigenden Ergebnis führen wird.

Viel Zuspruch: Die Mitglieder der Bürgerinitiative „Keine neuen Windräder in der Temnitz-Region" erfahren viel Unterstützung aus der Bevölkerung. Von einer Mediation erhoffen sie sich indes nicht viel. Foto: Brian Kehnscherper

Abb. 5: Zeitungsartikel „Forschen für den Kompromiss", Quelle: Märkische Oderzeitung 08.09.2015

Ablauf

Der Ablauf der Veranstaltungen orientierte sich – mit unterschiedlicher Gewichtung entsprechend den Formate – an folgendem Grobschema:

- Für den Einstieg wurde immer eine Runde „Grundsatzpositionen" eingeplant, in der die Akteure ihre Positionen, Kritikpunkte und Hauptargumente präsentieren konnten (ohne diese Möglichkeit wären die Veranstaltungen über die gesamte Dauer immer wieder durch diese Darstellungen unterbrochen). Die wesentlichen Aussagen wurden jeweils mit den bereits vorab von der Moderation visualisierten Themen und Argumenten abgeglichen.
- In einer zweiten Runde wurde dann (anhand der vorbereiteten Leitfragen) versucht, die einzelnen Themen mit dem Fokus auf die den Argumenten zugrundeliegende Motive und auf Stellschrauben zu einer Positionsänderung oder Kompromisslösungen zu diskutieren.
- In der dritten Runde sollten die Akteure dann bewegt werden – nach Möglichkeit unter einem Rollen- resp. Perspektivwechsel, – eine „Idealplanung" zu realisieren.

Zum Abschluss wurden jeweils gemeinsam Empfehlungen sowohl für das lokale Projekt als auch für Bund und Länder für eine akzeptanzfähige Planung und für die Umsetzung der Energiewende formuliert.

rechte Seite: © Bildnachweis Sophia Lukasch Photography

ZENTRALE ERGEBNISSE IN AUSGEWÄHLTEN FALLBEISPIELEN

2.1.2 ABLAUF

APRIL 2013

Am 03.04.2013 entschließt sich der Gemeinderat, einen Gestattungsvertrag mit juwi zu unterzeichnen. „Gemeinderat entscheidet im Gestattungsvertrag über die Errichtung von max. drei Windkraftanlagen im Gewann Sauberg und den Erlass eines Teilflächennutzungsplans „Windenergie“.[5]

JULI 2013

Im Juli 2013 wird öffentlich, dass der Gestattungsvertrag trotz des Gemeinderatsbeschlusses und des Bürgerentscheides vorerst nicht unterschrieben wird, da der Ruf der Firma juwi wegen Pressemitteilungen über die Erhebung einer öffentlichen (Korruptions-)Klage gegen ein Vorstandsmitglied belastet ist.

JULI 2013

Etwa zeitgleich startet die neu gegründete Bürgerinitiative „Abstand zur Windkraft“ ihre Kampagne gegen die Planung mit heftigen Vorwürfen hinsichtlich der Transparenz des Verfahrens, aber vor allem auch mit einer grundsätzlichen Ablehnung des Standortes und – immer pointierter – der Windkraft überhaupt wegen des unausgeglichenen Nutzen-Risiko-Verhältnisses.

2 ZENTRALE ERGEBNISSE IN AUSGEWÄHLTEN FALLBEISPIELEN

2.1 BADEN-WÜRTTEMBERG FALLBEISPIEL ENGELSBRAND / PFORZHEIM-BÜCHENBRONN

2.1.1 DATEN UND FAKTEN

Regionale Zuordnung:
Die Gemeinde Engelsbrand gehört dem Enzkreis an, die Regionalplanung liegt bei dem regionalen Planungsverband Nordschwarzwald. Die Region ist zum großen Teil bewaldet.

Einwohnerdaten:
Engelsbrand: 4.319 Einwohner | Fläche: 1.520 ha | Bevölkerungsdichte: 282 Einwohner je km²

Enzkreis: 193.728 Einwohner | Fläche: 57.389 ha | Bevölkerungsdichte: 338 Einwohner je km²

Quelle: Statistische Berichte Baden-Württemberg (Stand: 31.12.2014)

Besonderheiten:
Hintergrund: Engelsbrand ist „Europäische Energie- und Klimaschutzkommune 2012“ und ebenfalls 2012 brachte ein Bürgerentscheid eine klare Zustimmung zur Nutzung der Windkraft. Die Planung sah dann drei Windkraftanlagen auf dem Sauberg, nahe der Ortsgrenze zu Pforzheim, vor. Als Projektierer war die Firma juwi vorgesehen. Bürgermeister und Gemeinderat standen geschlossen hinter der Planung. In direkter Nachbarschaft, jenseits der Ortsgrenze, wurde in Pforzheim-Büchenbronn – stark beeinflusst von Engelsbrand – eine weitgehend vergleichbare Planung aufgenommen.

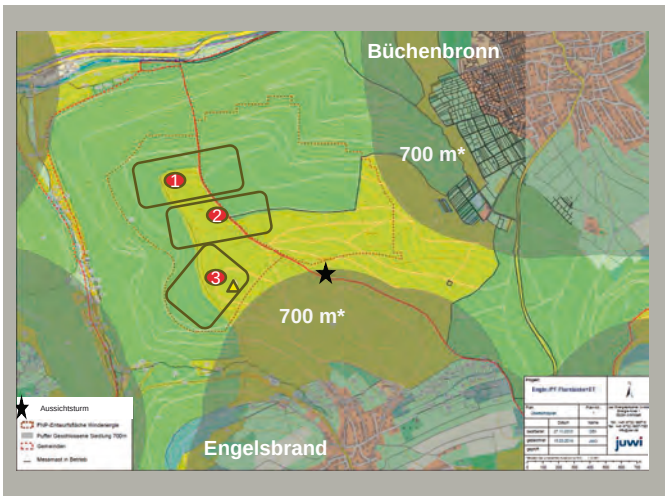


Abb. 6: Korridore für WKA-Standorte, Quelle: juwi (Infoveranstaltung am 19.03.2014)

5 „Logbuch“ Windkraft am Sauberg i. d.Fassung vom 15.05.2014, siehe www.engelsbrand.de/downloads/aktuelles [letzter Zugriff: 20.04.2016]

OKTOBER 2013

Im Oktober 2013 reagieren der Bürgermeister und der Gemeinderat mit der Einrichtung eines „runden Tisches“ mit einem externen, professionellen Moderator. Die erste Sitzung findet am 19.02.2014 statt.

MÄRZ 2014 – 17.03.2014 – 08.04.2014 – 21.05.2014

Nach drei weiteren Sitzungen am 17.03.2014, am 08.04.2014 und am 21.05.2014 endet der runde Tisch ohne Konsens in heftiger Konfrontation mit gegensätzlichen Stellungnahmen der Gegner und Befürworter. Es zeigte sich, dass keinerlei Kompromissbereitschaft erwartet werden konnte und das Klima durch Flugblattaktionen und auch durch die Kandidatur der BI für die Kommunalwahl völlig verhärtet war. Bei den Sitzungen des runden Tisches wurden kaum Diskussionen geführt, sondern gegensätzliche Positionen ausgetauscht. (Dazu trug auch das insoweit unglückliche Format bei, dass die „Öffentlichkeit“ der Sitzung die Akteure zusätzlich „zwang“, harte Positionen zu vertreten, um Beifall zu reklamieren.)

Diese Liste wurde stärkste Fraktion. Da damit keine Seite mehr über eine Mehrheit verfügte, wurden weder die Stellungnahmen vom runden Tisch noch die Planung weiter behandelt.

MAI 2014

Aktuell muss die Planung damit als gescheitert gelten. Parallel dazu wurden aber die Planungen in Pforzheim-Büchenbronn weiter vorangetrieben, obwohl auch dort eine Bürgerinitiative – in Kooperation mit und durch starke Unterstützung der Bürgerinitiative Engelsbrand – massiven Widerstand artikulierte. Die Stadt Pforzheim unterzeichnete noch im Mai 2014 einen Gestattungsvertrag mit dem Projektierer juwi. Dieser hat inzwischen die Genehmigung beantragt. Die Stadt unterstützt dies ausdrücklich.

2.1.3 POSITIONEN DER BETEILIGTEN

Befürworter

Die Befürwortergruppe in Engelsbrand argumentierte etwas schlicht mit der Notwendigkeit der Energiewende („Als alter Atomkraftgegner muss man auch B sagen“) und dem Vertrauen in vorliegende Gutachten und das Genehmigungsverfahren.

Einige Äußerungen provozierten dabei geradezu Kritik: „Auch Gesundheit muss mit Gemeinwohlinteressen abgewogen werden“ oder „Auch die Einsparung von wenigen Gramm CO_2 rechtfertigt erneuerbare Energien“.

Gegner

Die Bürgerinitiative brachte alle in der bundesweiten Winddiskussion gebrauchten Argumentationen in die Debatte. Die Schwerpunkte dabei waren überörtlich ausgerichtet: Grundsätzliche Mängel bei der Gewichtung der Energiewende, das Lasten-Nutzen-Verhältnis bei der Windenergie unter besonderer Betonung der Gesundheitsgefährdung durch Lärm und Infraschall und der Vogelschutz. Bei den örtlichen Aspekten standen die ökonomische Tragfähigkeit der Planung und die Auswirkungen auf die Immobilienwerte im Vordergrund.
Beeindruckend war, mit welchem Aufwand die Argumentationen aufbereitet wurden. Die präsentierten Berechnungen waren weder für die Befürworter noch für den Projektierer und schon gar nicht für das „Publikum“ kurzfristig nachvollziehbar.

Verteilungskonflikte

- Das Erbringen eines „Opfers“ in Hinsicht auf Landschaftsbilder ist bei der Errichtung und beim effektiven Einsatz von Techniken der regenerativen Energieerzeugung meist nicht vermeidbar, im Fall der WKAs jedoch werden aktuell beinahe übermütig Flächen quer durch das Bundesgebiet in Naturschutzgebieten, wichtigen Waldstücken, wertvollen Kulturlandschaften usw. ausgewiesen.

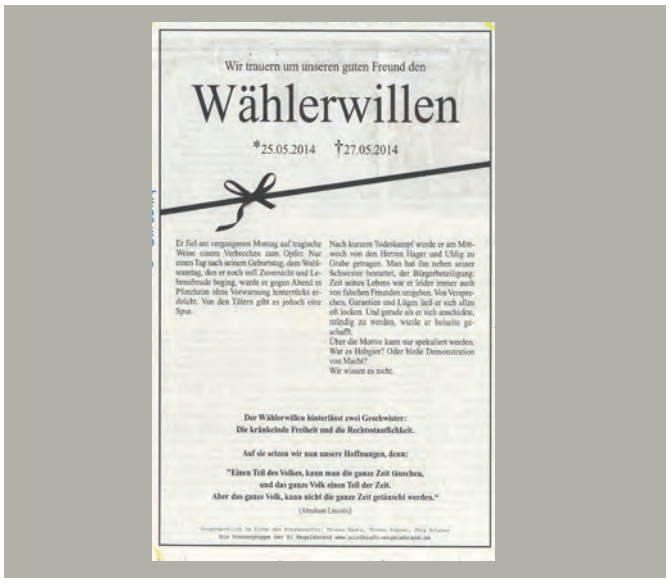
Standortkonflikte

- Die Risiken und Gefahren der Erzeugung von Infraschall durch den Betrieb von WKAs sind noch nicht ausreichend bekannt.

Energieträgerkonflikte

- Das Vorhaben ist sinnlos in Anbetracht der Unzuverlässigkeit der Windenergieerzeugung
  - Bei Volllast häufig Stromüberschüsse (müssen unter Entstehung von Prämienzahlung an Abnehmer ins Ausland abgeführt werden).
  - Bei zu wenig Wind z. T. Zukauf von Strom aus dem Ausland nötig (in Frankreich meist Atomstrom → Ziel der Energiewende verfehlt).

- Das derzeitige Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (kurz: Erneuerbare-Energien-Gesetz) fördert weniger die benötigte Forschung und Weiterentwicklung von Technologien bzgl. der Nutzung von EE, sondern führt eher zu einer flächendeckenden Ausweisung und Errichtung potenziell ineffizienter Technik der ersten Generation.
- Als Ergänzung zu den Verbesserungen in der Energieproduktion mittels erneuerbarer Rohstoffe darf die Reduktion des allgemeinen Stromverbrauchs bspw. durch entsprechende technische Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Hierfür wird in Anbetracht der Planungen zur Errichtung neuer Windparks zu wenig Wert gelegt.
- Die Effizienz in Hinblick auf Windhöffigkeit und letztendlich Energieertrag und Rentabilität ist fragwürdig. Schäden entstehen vor allem den Anwohnern, Betreiber müssen nicht mit den Nachteilen leben, sondern streichen nur die kapitalen Profite ein.
- Die Auswirkungen der Emission von CO_2 auf das Weltklima sind noch nicht ausreichend bewiesen, das Argument der Einsparung von Kohlenstoffdioxid allein kann nicht der Grund für einen derartig massiven Eingriff in die Kulturlandschaften und schützenswerten Biotope von Pflanzen, Tieren (und Menschen) sein.


Wir trauern um unseren guten Freund den

Wählerwillen

*25.05.2014 †27.05.2014

Er fiel am vergangenen Montag auf tragische Weise einem Verbrechen zum Opfer. Nur einen Tag nach seinem Geburtstag, dem Wahlsonntag, den er noch voll Zuversicht und Lebensfreude beging, wurde er gegen Abend in Pforzheim ohne Vorwarnung hinterrücks erdolcht. Von den Tätern gibt es jedoch eine Spur.

Nach kurzem Todeskampf wurde er am Mittwoch von den Herren Hager und Uhlig zu Grabe getragen. Man hat ihn neben seiner Schwester bestattet, der Bürgerbeteiligung. Zeit seines Lebens war er leider immer auch von falschen Freunden umgeben. Von Versprechen, Garantien und Lügen hielt er sich alles oft locken. Und gerade als er sich anschickte, mündig zu werden, wurde er beiseite geschafft.
Über die Motive kann nur spekuliert werden. Wer es Hubgire? Oder hohle Demonstration von Macht?
Wir wissen es nicht.

Der Wählerwillen hinterlässt zwei Geschwister:
Die kränkelnde Freiheit und die Rechtsstaatlichkeit.

Auf sie setzen wir nun unsere Hoffnungen, denn:

"Einen Teil des Volkes, kann man die ganze Zeit täuschen,
und das ganze Volk einen Teil der Zeit.
Aber das ganze Volk, kann nicht die ganze Zeit getäuscht werden."
(Abraham Lincoln)

Abb. 7: Flugblatt „Wählerwillen“, Quelle PZ 31.05.2014

2.1.4 BEWERTUNG / FAZIT

In Engelsbrand handelt es sich nach vorsichtiger, externer Einschätzung um eine Planung, die durchaus Diskussionsstoff bot und zu der im Interesse aller Beteiligten ein Kompromiss/eine Konsensmöglichkeit möglich gewesen wäre, wenn die Diskussion konsequent die lokalen Fragen behandelt hätte.

Der Konflikt brach jedoch erst in einem Stadium auf, in dem sich Positionen von Gegnern und Befürwortern bereits verselbstständigt hatten.

Die Form der Auseinandersetzung ist das prägende Element des Fallbeispiels Engelsbrand. Bei den Sitzungen des runden Tisches, aber noch viel ausgeprägter in der begleitenden Kommunikation wurde zunehmend ein Stil gepflegt, der auch bei Berücksichtigung einer hohen emotionalen Betroffenheit nicht akzeptabel ist und es letztlich auch sehr erschwert, legitime Motive und rationale Sachargumente vorurteilsfrei zu würdigen. Ein Beispiel (Flugblatt der BI Engelsbrand): „Windräder richten in Deutschland die schlimmsten Verheerungen seit dem Dreißigjährigen Krieg an und sind hocheffiziente Geräte zur Vernichtung von Vögeln und Fledermäusen.“ Oder: „Bei so vielen Windrädern wäre Deutschland vermutlich menschenleer. Und dann bräuchten wir auch keinen Strom. Wie sagte schon Stalin, der große Visionär: 'Ein Mensch: ein Problem – kein Mensch: kein Problem'.“

Die Planung in dem Fallbeispiel Engelsbrand war erkennbar mit erheblichen Fragezeichen belastet. Das Beteiligungsverfahren ist jedoch hinsichtlich Argumentationen und Formen so sehr missglückt, dass ohne echte Klärung der lokal relevanten Fragen ein Ergebnis zustande kam, das zunächst als Erfolg der Gegner erscheinen mag, das aber in der Konsequenz unkontrollierte Entwicklungen ermöglicht und vor allem das bürgerschaftliche Miteinander langfristig beschädigt.
In diesem Fallbeispiel stellt sich im Hinblick auf die Form der Auseinandersetzung tatsächlich die Frage: „Wie werden aus Wutbürgern Hassbürger?“ Die Antwort auf diese Frage kann gewiss nicht aus einem Fallbeispiel abgeleitet werden. Es können jedoch Muster identifiziert werden, die eine solche Entwicklung befördern:

- Der Standort ist zumindest hinsichtlich der exponierten Höhenlage im Wald und zwar zulässigen, aber knappen Abständen nicht unstrittig.
- Die Planung weist erhebliche Angriffsflächen aus: Das Verhältnis zum Projektierer ist nicht geklärt, sondern stark belastet. Die Transparenz der Gutachtenlage – und damit auch der Nachweis der Eignung, insbesondere ausreichende Windhöffigkeit - ist deshalb gering.
- Die Motivation der Befürworter wird schwach kommuniziert. „Befürwortung der Energiewende“ reicht einfach nicht aus.
- Es fehlt die klare politische Führung in der Gemeinde und Unterstützung durch die Region. Insbesondere gibt es keine Institution, die – glaubwürdig – der unwürdigen Form der Auseinandersetzung entgegentritt.
- Das gewählte Beteiligungsformat „runder Tisch“ ist (ohne Korrekturmöglichkeit durch den Moderator) so ausgestaltet, dass es eher Konfrontation als Konsens befördert. Am „runden“ Tisch sitzen sich nur klare Gegner und klare Befürworter gegenüber. Die Öffentlichkeit motiviert zu „Fensterreden“, zumal der Moderator keine Einflussmöglichkeiten hat, Beifall und Missbilligungsäußerungen zu unterbinden. Der Moderator hat auch nicht die notwendige Verfahrenshoheit, um zu verhindern, dass vor allem globale Fragestellungen thematisiert werden.

2.2 BRANDENBURG - FALLBEISPIEL TEMNITZ-REGION

2.2.1 DATEN UND FAKTEN

Regionale Zuordnung: Die Temnitz-Region liegt im Kreis Ostprignitz-Ruppin und umfasst im Wesentlichen die Gemeinden Temnitztal (Ortsteile: Garz, Kerzlin, Küdow-Lüchfeld, Rohrlack, Vichel und Wildberg) und Temnitzquell (Ortsteile: Katerbow, Netzeband, Rägelin), die jeweils dem Amt Temnitz zugehörig sind. Das Gebiet befindet sich im Zuständigkeitsbereich der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel.

Einwohnerdaten:
Temnitzquell: 736 Einwohner | Fläche 6.550 ha | Bevölkerungsdichte: 12 Einwohner je km²

Temnitztal: 1.410 Einwohner | Fläche 5.247 ha | Bevölkerungsdichte: 27 Einwohner je km²

Kreis Ostprignitz-Ruppin: 98.886 Einwohner | Fläche 252.600 ha | Bevölkerungsdichte: 39 Einwohner jekm²

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Stand: 31.12.2014)

Besonderheiten:
Bei der Planung handelt es sich um die Aufstellung eines fachlichen Teilplanes für den Regionalplan. Die Neuaufstellung bzw. Anpassung des Regionalplans ist u. a. notwendig, um z. B. landesplanerische Vorgaben, höhere immissionsschutzrechtliche Anforderungen sowie aktuelle Anforderungen und Informationen zum Artenschutzes und zu den landesplanerischen Vorgaben zu berücksichtigen.

Der Regionalplanentwurf enthält einen umfangreichen Kriterienkatalog mit harten und weichen Tabukriterien sowie zahlreichen Abwägungskriterien, anhand derer die Eignungsflächen ausgewählt wurden. Die Anwendung u. a. dieser Kriterien hat zur Folge, dass ein Großteil der bestehenden Anlagen und bisherigen Eignungsgebiete in dem neuen Regionalplan keine „geeigneten Standorte“ mehr darstellen.
Für die Temnitz-Region sind vor allem drei neue Eignungsgebiete relevant, die bei der Neuaufstellung des Regionalplanes aufgenommen werden sollen:

- Eignungsfläche 20 Netzeband-Rägelin (ca. 511 ha)
- Eignungsfläche 26 Kantow Nord (ca. 593 ha)
- Eignungsfläche 27 Ganzer-Wildberg (ca. 181 ha)

2.2.2 POSITIONEN DER BETEILIGTEN

Befürworter

Die Befürworter der Windkraft sehen diese vor allem als Chance für den strukturschwachen ländlichen Raum in Brandenburg, in dem sich durch zusätzliche finanzielle Mittel wieder neue Entwicklungspotenziale für die Gemeinden ergeben.

Dabei wird häufig der Vorwurf geäußert, dass Gemeinden, die wollen, keine Windkraftanlagen bauen dürfen. Es fehlt aus deren Sicht eine stärkere Wahlmöglichkeit der Gemeinden bzw. eine stärkere Beteiligung.

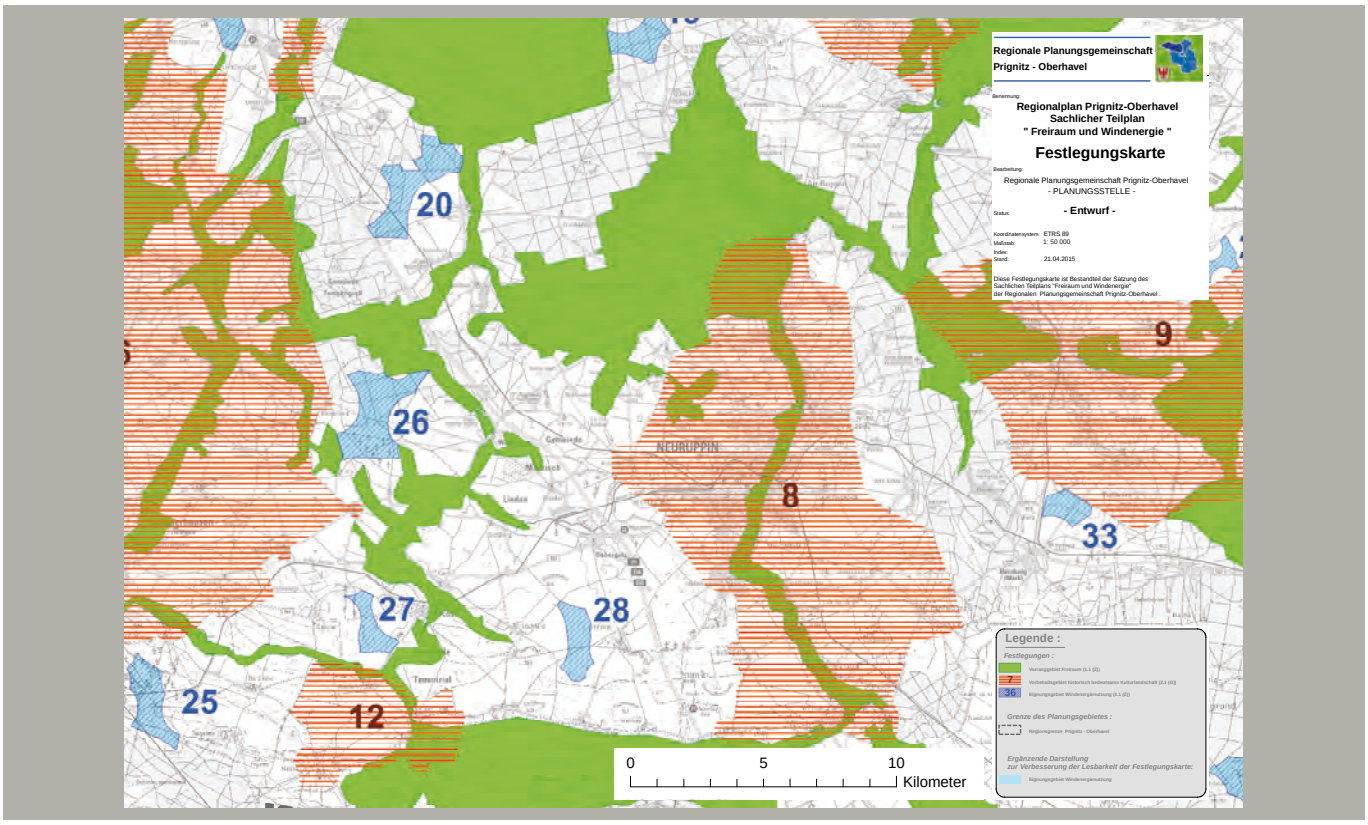


Abb. 8: Lage der vorgeschlagenen Eignungsflächen im Regionalplanentwurf „Freiraum und Windenergie“, Quelle: Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel

2.2.3 ABLAUF

APRIL 2012

Im April 2012 beschließt die Regionalversammlung einstimmig (21 von 32 Regionalräten sind anwesend) die Aufstellung des Regionalplans „Freiraum und Windenergie“.

MAI/JUNI 2014

Ursprünglich sollte der Entwurf bis 2013 erarbeitet werden, allerdings liegt der Vorentwurf erst im Mai 2014 vor. Dieser wird durch die Regionalversammlung aufgrund des fehlenden Umweltberichtes zurückgestellt. Der entsprechende Einwand war durch die im März 2014 gegründete BI „Keine neuen Windräder in der Temnitz-Region“ erfolgt.

Im Juni 2014 erklärt das OVG Berlin-Brandenburg den LEP B-B für unwirksam.

NOVEMBER 2014

Im November 2014 fordert die Regionale Planungsgemeinschaft das Land Brandenburg, unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Auftrages, seine Bürger zu schützen und vor Schaden zu bewahren. Dabei soll von der Sonderregelung des § 249 Abs. 3 BauGB Gebrauch gemacht werden, um die Brandenburgische Bauordnung dahingehend zu ändern, dass künftige Windkraftanlagen einen Mindest-abstand des 10-fachen ihrer Höhe zu Wohngebäuden einzuhalten haben.

Der Landtag gibt an die Thematik im Petitionsausschuss zu behandeln. Das Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung sieht kein Erfordernis für Regelung auf Landesebene, auch im Hinblick auf die Gefährdung der energiestrategischen Ziele des Landes. Auch die regierende SPD sieht den Regionalen Planungsverband in der Pflicht, die Planung mit den vorhandenen Instrumenten zu steuern. Allerdings wird nach der 1. Hälfte der Legislaturperiode eine Prüfung der Novellierung der Bauordnung hinsichtlich der 10-H-Regelung in Aussicht gestellt.

Gegner

Verteilungskonflikt

- Die betroffene Bevölkerung wird nicht entschädigt.
- Die Region profitiert nicht von Einnahmen aus der Erzeugung.
- Die brandenburgische Bevölkerung zahlt aufgrund der hohen Netzentgelte mit die höchsten Strompreisen in ganz Deutschland.
- Die Kommunen in der Temnitz-Region haben ihren Beitrag bereits geleistet.
- Die Stimmenverteilung in der Regionalversammlung benachteiligt ländliche Regionen. (Kommunen im Kreis Ostprignitz-Ruppin sind besonders stark betroffen (52 % der Eignungsflächen im Kreis OPR, in einigen Kommunen nehmen die vorgeschlagenen Eignungsflächen 8 % der Gemeindefläche ein)

Verfahrenskonflikt

- Über die Neuaufstellung wird zu spät informiert.
- Bei der Neuplanung zur Erreichung des Landeszieles (2 % sollen als Windeignungsfläche ausgewiesen werden) wurde im Regionalplanentwurf von „Null“ bestehenden Windrädern ausgegangen.
- Gemeinden (kommunale Planungshoheit) haben kaum bis gar keinen Einfluss auf die Ausweisung der Eignungsgebiete.
- Planungen für Eignungsgebiete sind unzureichend, z.B. werden Auswirkungen auf Gesundheit unzureichend berücksichtigt. Bestehende bundesrechtliche Regelwerke sind veraltet und werden neuen Erkenntnissen nicht gerecht.
- Es fehlt eine fachliche Argumentation, die Diskussion wird ausschließlich politisch gesteuert (Regionalräte werden durch Landesplanung in ihrer Entscheidung beeinflusst).

Standortkonflikt

- Die Abstände zur Wohnbebauung sind zu gering (Abstandsregelung im Regionalplanentwurf beträgt 1.000m).
- Sowohl die Umwelt als auch die lokale Bevölkerung werden durch Geräusch- und Schallemissionen belastet.
- Das Landschaftsbild wird beeinträchtigt.
- Die Mindestabstände der Eignungsflächen untereinander, werden unterschritten und Ortslagen umschlossen.

Identitätskonflikt

- Die Umsetzung der landespolitischen Zielsetzung, als Energieregion mit Vorbildfunktion zu fungieren, darf nicht auf Kosten der ländlich und sehr dünn besiedelten Region gehen, indem diese zu „Industriestandorten“ entwickelt werden.

Energieträgerkonflikt

- Es fehlt ein vernünftiges Konzept für Energiegewinnung und Verteilung (Windräder stehen z. T. still, weil produzierter Strom nicht vom Netz aufgenommen werden kann).
- Die Zielsetzung der CO_2-Einsparung kann nicht ernst genommen werden (Förderung der Braunkohle in der Lausitz und Erhaltung der Grundlastfähigkeit durch Kohlekraftwerke konterkarieren diese Zielsetzung).

FEBRUAR 2015

Im Februar 2015 wird ein fraktionsübergreifender (CDU, Bauern, Freie Wähler, FDP) Beschlussentwurf für eine Resolution der Einführung der sog. 10-H-Regelung im Land Brandenburg beim Kreistag des Landkreises Ostprignitz-Ruppin eingereicht.

APRIL 2015

Im April 2015 billigt die Regionalversammlung den Entwurf des Regionalplans „Freiraum und Windenergie“ (28 von 32 Regionalräten haben dafür gestimmt).

Dem Antrag zur Prüfung einer Einführung der „10-H-Abstandsregelung“ wird zugestimmt. Außerdem wird die Verordnung über die rückwirkende Wiederinkraftsetzung des LEP B-B auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes durch die Landesregierung beschlossen.

SOMMER 2015

Nach Billigung des Entwurf, wird dieser im Sommer 2015 öffentlich ausgelegt.
In der gleichen Zeit fasst der Kreistag Prignitz den Beschluss für eine 10-H-Regelung. Außerdem überreicht die Volksinitiative „Rettet Brandenburg“ der Parlamentspräsidentin Britta Stark 33.000 Unterschriften.

Die Initiatoren und Unterstützer setzen sich für größere Mindestabstände zwischen Windrädern ein und sprechen sich gegen die Aufstellung von Windkraftanlagen in Waldgebieten aus.

AUSBLICK

Zur Zeit ist offen, welche Änderungen sich aus der öffentlichen Auslegung ergeben werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist der 2. Regionalplanentwurf dann erneut auszulegen. Die Regionale Planungsgemeinschaft rechnet nicht damit, dass der Regionalplan vor 2017 in Kraft tritt.

2.2.4 BEWERTUNG / FAZIT

Die Bewertung der Konfliktsituation und des Verhaltens der Akteure in der Temnitz-Region muss sensibel unterscheiden

- zwischen Konflikten, die sich aus der konkreten aktuellen Planung ergeben, und solchen, die eher als grundsätzliche Konflikte hinsichtlich der politischen Diskurskultur erscheinen,
- sowie zwischen Argumentationsmustern, die die Ablehnung der Windparkplanung betreffen, und solchen, die sich letztlich gegen das bestehende politische Kräfteverhältnis richten.

Der dafür maßgebliche Hintergrund ist nicht zuletzt in den Rahmenbedingungen eines sehr dünn besiedelten und strukturschwachen Teilraumes zu sehen. Die Gemeinden in diesem Raum und die Einwohner stehen unter dem Eindruck, grundsätzlich benachteiligt und fremdbestimmt zu werden. Die Planung von Windeignungsgebieten trifft und verstärkt nun genau diese Stimmungslage.

Dabei muss eine objektive Betrachtung

- zwar bestätigen, dass dieser Raum auch für eine großzügige Ausweisung von Eignungsgebieten durchaus prädisponiert erscheint,
- dass der Charakter des ländlichen Raumes aber massiv zu einem eher industriellen Erscheinungsbild verändert wird und damit die Einwohner vor allem emotional stark belastet werden.

Unter dem Eindruck einer solchen Identitätsveränderung werden besonders intensiv die geringen Einflussmöglichkeiten der Gemeinden und tatsächliche oder vermeintliche Beteiligungsdefizite hinterfragt. Zugleich wird das Gefühl der – auch ökonomischen – Benachteiligung durch die Überzeugung verstärkt, dass die Planung allein Profitinteressen dient und bei Gemeinden und Einwohnern nur die Lasten verbleiben.

Die Argumentation der „Gegner“ zielt deshalb durchaus bewusst sehr stark auf eine Grundsatzkritik an der politischen Landschaft. Ergänzt wird diese durch eine – aus der bundesweiten Diskussion entlehnte – Grundsatzkritik an der Energiewende und der Windenergie. Es war beeindruckend, mit welchem Engagement die Akteure nicht nur ihre Interessen, Kritikpunkte, Argumente und Empfehlungen vortrugen (selbstironisch als „Wunschkonzertliste“ bezeichnet), sondern sich auch sehr sachlich mit den Fragen der Verhaltensrelevanz möglicher Planungs- oder Verfahrensänderungen auseinandersetzten.
Allerdings muss einschränkend eingeräumt werden, dass bei den Akteuren nur noch so wenig Vertrauen in die Politik bestand, dass sie ihre Überlegungen tatsächlich nur als „Planspiel“ verstanden, die Möglichkeit einer tatsächlichen Positionsveränderung aber weitgehend ausschlossen.
Es muss dennoch dringend angeraten werden, die erarbeiteten Empfehlungen sehr ernst zu nehmen – für künftige Planungen und auch im Hinblick darauf, dass auch bei einer streitigen Entscheidung zu den aktuellen Planungen die Möglichkeit einer wachsenden Akzeptanz nicht verschüttet werden sollte.

2.3.2 ABLAUF

MÄRZ 2009

Im März 2009 steht das Thema Windenergie zum ersten Mal auf der Tagesordnung der Riesebyer Gemeindevertretung. Im September fasst diese den Beschluss, potenzielle Eignungsflächen zu melden. Der erste Entwurf des Regionalplans, der im September 2011 veröffentlicht wird, sieht für das Gebiet des Amtes Schlei-Ostsee keine Eignungsflächen für Windkraft vor. Daraufhin bezieht die Gemeinde Stellung, die vom Kreis für das 1. Anhörungsverfahren übernommen wird.

APRIL 2012

In dem am 30.04.2012 veröffentlichten 2. Entwurf zur Fortschreibung des Regionalplans hat die vorgeschlagene Eignungsfläche keine Berücksichtigung gefunden. Das Land begründet seine Entscheidung damit, dass die vorgeschlagene Fläche sich zwar außerhalb des charakteristischen Landschaftsraumes befindet, gleichwohl aber von „drei Seiten von einem Schwerpunktbereich des Biotopverbundsystems umgeben ist." Während der nochmaligen Auslegung soll erneut Stellung genommen werden. Die Beschlussvorlage wird mit einer Gegenstimme (14 zu 1) angenommen.

MAI 2012 - JULI 2012

Im Rahmen des 2. Anhörungsverfahrens (Mai-Juli 2012) wird um Berücksichtigung der vorgeschlagenen Eignungsflächen im weiteren Planaufstellungsverfahren gebeten, nachdem dies im 1. Anhörungsverfahren abgelehnt worden war. Die vorgeschlagene Fläche wird nun in der Teilfortschreibung des Regionalplanes für den Planungsraum III aufgenommen. Es folgt der Aufstellungsbeschluss über die 9. F-Plan-Änderung in der Gemeinde Rieseby.

NOVEMBER 2013 - DEZEMBER 2013

Für den geplanten Windpark finden im Zeitraum November-Dezember 2013 eine frühzeitige Bürgerbeteiligung sowie eine Einwohnerversammlung statt. An der Einwohnerversammlung nehmen 48 Bürgerinnen und Bürger teil. Es gibt keinen grundlegenden Protest.

2.3 SCHLESWIG-HOLSTEIN - FALLBEISPIEL HALBINSEL SCHWANSEN - GEMEINDE RIESEBY

2.3.1 DATEN UND FAKTEN

Regionale Zuordnung: Die Halbinsel Schwansen gehört zum Kreisgebiet Rendsburg-Eckernförde im Nordosten von Schleswig-Holstein und liegt innerhalb des Planungsraums III, einem der beiden für unwirksam erklärten Regionalpläne. Die untersuchten Gemeinden (Rieseby, Loose und Holzdorf) sind dem Amt Schlei-Ostsee zugeordnet, innerhalb dessen weitere Windparks geplant sind. Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf die Gemeinde Rieseby.

Einwohnerdaten:

Rieseby: 2.640 Einwohner | Fläche: 3.884 ha | Bevölkerungsdichte: 68 Einwohner je km²

Amt Schlei-Ostsee: 18.599 Einwohner | Fläche: 30.528 ha | Bevölkerungsdichte: 61 Einwohner je km²

Kreis Rendsburg-Eckernförde: 268.628 Einwohner | Fläche: 218.626 ha | Bevölkerungsdichte: 123 Einwohner je km²

Quelle: Statistikamt Nord (Stand: 31.12.2014)

Besonderheiten:

Die Eignungsfläche 324 ist nach erster Anhörung v. a. wegen ihrer Lage in direkter Nachbarschaft zu den Schwerpunktbereichen des Biotopverbundsystems (Waldparzellen, Saxtorfer Moor) nicht übernommen worden. Nach der zweiten Anhörung gab es keine grundsätzlichen Ausschlusskriterien mehr (u. a. aufgrund einer Kurzstellungnahme zum naturschutzfachlichen Konfliktpotenzial). Es erfolgte eine ausnahmsweise Zulassung innerhalb des Naturparkes Schlei, welcher im LEP als charakteristischer Landschaftsraum gekennzeichnet ist (Ausschlussgebiet mit Möglichkeit der Feinsteuerung gemäß Ziffer 3.5.2 (9) LEP). Die Ausnahme begründete das Land damit, dass es sich bei der Eignungsfläche um ein Randgebiet handelt.

MAI 2014

Im Mai 2014 wird im Bau-, Wege- und Umweltausschuss durch eine Bürgerin angeregt, das Thema „Windkraft" breiter öffentlich zu beraten. Die Bürgerinnen und Bürger müssten bei diesem Thema mehr eingebunden werden.

JUNI 2014

Am 24.06.2014 findet daraufhin eine Sondersitzung des Bau-, Wege- und Umweltausschuss mit Schwerpunkt Windenergie statt, an der über 50 Gäste teilnehmen. Die Sitzung dauert bis 23.35 Uhr.
Ein eingeleitetes Bürgerbegehren zur Höhenbegrenzung der WKA im Windpark wird in Folge im Dezember 2014 durch die Kommunalaufsicht (Kreis Rendsburg-Eckernförde) für zulässig erklärt.

MÄRZ 2015

Vor dem Bürgerentscheid am 01.03.2015 wird eine Podiumsdiskussion zum Thema Windenergie durchgeführt. Es nehmen ca. 120 Bürgerinnen und Bürger teil. Da der darauf folgende Bürgerentscheid sich deutlich für eine Höhenbegrenzung ausspricht, beantragt der Betreiber des Windparks die Baugenehmigung für die WKA (Gesamthöhe 200 m) direkt beim Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR).

HERBST 2015

Der Antrag, das gemeindliche Einvernehmen für den Bau von Windenergieanlagen auf die Gemeindevertretung zu übertragen, wird abgelehnt. Der Bürgermeister hat eine „informelle" Hereingabe der Baugenehmigung in die Gemeindevertretung zugesagt. Wenn eine Genehmigung erteilt worden ist, muss die Gemeinde ihr „Einvernehmen" erteilen. Eine einzige Möglichkeit seitens der Kommune, die Windkraftplanung zu blockieren, wäre die Aufstellung eines B-Plans, verbunden mit einer 2-Jährigen Veränderungssperre. Wobei ein B-Plan nach Maßgabe des Bürgerentscheides (max. 100 m) wenig Aussicht auf Erfolg hat, da 100 m hohe Anlagen nicht mehr Stand der Technik sind (Stichwort: „Verhinderungsplanung").

Abb. 9: Ausschnitt Regionalplan „Halbinsel Schwansen" (Eignungsfläche 324 umkreist). Vorstellung im Rahmen der Einwohnerversammlung am 18.12.2013, Quelle: www.amt-schlei-ostsee.de/rieseby/bauleitplaene-im-verfahren.html PPP zur Einwohnerversammlung durch das Amt [letzter Zugriff 04.06.2015]

Abb. 10: Abstände zur Wohnbebauung der geplanten Windräder (Abstände zu Einzelhöfen), Quelle: www.amt-schlei-ostsee.de/rieseby/bauleitplaene-im-verfahren.html PPP zur Einwohnerversammlung durch das Amt [letzter Zugriff 04.06.2015]

2.3.3 POSITIONEN DER BETEILIGTEN

Befürworter

Neben der allgemeinen Zielsetzung, die Ausbauziele des Landes zu erreichen, um jeweils einen wichtigen Beitrag zur Energiewende zu leisten, stand u. a. die Steigerung der regionalen Wertschöpfung durch Einnahmen aus der Stromproduktion im Vordergrund.
Nach Meinung der Befürworter ist die Ablehnung von Windenergie vielfach ein reiner Nimby-Effekt. Jedoch haben sich die Proteste professionalisiert, wodurch dies nicht mehr nachweisbar ist. Folglich werden Argumente gegen die Windenergie eingesetzt, die nicht nachweisbar sind (z. B. negative Folgen von Infraschall).

Gegner

Verteilungskonflikt

- Einnahmen aus Stromproduktion werden ungerecht verteilt
- Fehlende Entschädigung von Wertverlust an Häusern und Grundstücken
- Gemeinden profitieren nicht/kaum von den Windparks

Verfahrenskonflikt

- Fehlende Transparenz bei der Planung und zu wenige der Öffentlichkeit zugängliche Informationen
- Prozesse sind korruptionsanfällig (Anmeldung von Eignungsflächen, Durchführung einer UVP liegt im Ermessen der Genehmigungsbehörde)
- Mangelnde und/oder falsche Artenschutzprüfung (durch private Beobachtungen belegt)

Standortkonflikt

- Geplante Anlagen sind zu nah an Ortslagen
- Belastung durch Lärm, Infraschall, Schattenwurf und nächtliche Blinklichter
- Befürchtung von Negativauswirkungen auf Menschen, Natur und Tierwelt (u. a. Gefährdung der Artenvielfalt auf der Halbinsel Schwansen)
- „Verspargelung“ der Landschaft
- Zu geringer Abstand zur Wohnbebauung

Identitätskonflikt

- Windkraftanlagen auf der Halbinsel Schwansen gefährden den Tourismusstandort

Energieträgerkonflikt

- Energiewende erfolgt ausschließlich über den Ausbau der Windenergie
- Für die Einsparung von CO_2 gibt es genügend Alternativen
- Produzierte Energie kann nicht gespeichert werden

2.3.4 BEWERTUNG / FAZIT

Das Beispiel der Halbinsel Schwansen ist in erster Linie durch den Vorwurf des Demokratiedefizits geprägt. Einige Akteure sprechen sogar von Korruption hinsichtlich der Ausweisung der Eignungsflächen auf der Halbinsel Schwansen. Dieser Aspekt konnte im Rahmen des Projektes nicht aufgelöst werden, zeigt aber, wie weitreichend Meinungsverschiedenheiten zwischen Gegnern und Befürwortern der Windkraft sind, wodurch eine sachliche Diskussion kaum oder gar nicht zustande gekommen ist.

Ein nicht aufgelöster anfänglicher Vertrauensverlust führte letztlich zu einer Zuspitzung des Konfliktes, unabhängig von der Frage, ob der Standort Schwansen überhaupt als Eignungsgebiet hätte ausgewiesen werden dürfen oder nicht:
Das Thema Windkraft stand bereits im März 2009 auf der Agenda von Gemeinderatssitzungen, bei denen in öffentlichen Sitzungen erste grundlegende Entscheidungen mit weitreichenden Folgen getroffen wurden (die später nicht oder kaum mehr umkehrbar warum und sind). Den Kommunalpolitikern fehlte zu diesem Zeitpunkt erklärtermaßen das notwendige Know-how, um über dieses Thema belastbar entscheiden zu können.
Dies zeigt wiederum zwei eng verbundene Probleme, nämlich die Komplexität der Planungsprozesse und die Hol- und Bringschuld bezüglich einer transparenten Information, bei der sowohl die lokale Bevölkerung als auch die politisch Verantwortlichen in der Pflicht sind.

Bei den in Schleswig-Holstein vertieft behandelten Fallbeispielen werden drei Aspekte für die Fragen von Akzeptanz und Gerechtigkeitserwartungen sehr deutlich:

1. Konflikte entwickeln sich immer dann dynamisch und weitgehend irreversibel, wenn die persönliche Betroffenheit Einzelner mit diskussionswürdigen Rahmenbedingungen der Planung oder des Verfahrens zusammentrifft.
2. Argumentationsmuster hängen immer weniger an der lokalen Situation, sondern fokussieren, munitioniert durch eine bundesweite „Gegner-Community“, die Grundsatzkritik an der Energiewende.
3. Die Konflikte um die Windkraft repräsentieren möglicherweise ein aktuelles Grundphänomen des politisch-rechtlich-gesellschaftlichen Grundkonsenses: Es wird nicht verstanden und akzeptiert, dass übergeordnete politische oder juristische Instanzen Entscheidungen treffen können, die vor Ort nicht gewollt sind.

rechte Seite: © Bildnachweis Sophia Lukasch Photography

ÜBERGREIFENDE BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN

3. ÜBERGREIFENDE BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN

3.1 WAS BEDEUTET UND WIE SICHERT MAN AKZEPTANZ?

Die Forderung nach Akzeptanz und (breiter) Bürgerbeteiligung steht aktuell in der theoretischen Diskussion ganz obenan. Die Autoren unterstützen diese Forderung aus auf vielfältiger Projekterfahrung – gerade auch im Rahmen des Projektes Energiekonflikte – beruhender Überzeugung. Dabei können wir uns allerdings nicht immer des Eindrucks erwehren, dass mit der Begrifflichkeit und den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen teilweise etwas nachlässig umgegangen wird.

Wer muss was in unserem auf dem Prinzip der parlamentarischen Demokratie beruhenden System akzeptieren? Das heißt: Wann ist Akzeptabilität gegeben?

Es muss klar unterschieden werden zwischen der rechtlichen Durchsetzbarkeit und der Akzeptanz von Planungen.

Die rechtliche Durchsetzbarkeit ist unabhängig von der Akzeptanz bei Bürgern und auch bei Kommunen (es sei denn als Grundeigentümer) ausschließlich nach rechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Dies bedeutet z. B. unstrittig nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch, dass Landesplanung und Kommunen zur Ausweisung von Eignungsgebieten verpflichtet sind, wenn sie die Anwendung der Privilegierung nach § 35 BauGB vermeiden wollen. Im Prinzip entspricht dies grundlegenden Rechtsgedanken: Es müssen sowohl individuelle Rechtsansprüche (z. B. Baurecht) als auch Gemeinwohlbelange (z. B. Neuflächenbegrenzung) auch dann durchsetzbar sein, wenn sie nicht die Akzeptanz von Betroffenen/Nachbarn finden.

Ungeachtet dieses Grundsatzes muss immer wieder versucht werden, Recht und Akzeptanz möglichst zu versöhnen, da sonst nicht nur die rechtlich verfolgten Ziele in Misskredit geraten, sondern auch Gräben zwischen Politik, Recht und Gesellschaft aufgerissen werden. Deshalb müssen unterschiedliche Argumentationsmuster erkannt werden, um darauf aufbauend Gründe für Nichtakzeptanz möglichst abzuschwächen.

Nach den Ergebnissen unserer Untersuchungen und Fallbeispielen sind dabei vor allem folgende Punkte festzuhalten:
Es kann nie um 100 % Akzeptanz gehen; selbst nach politischer und wissenschaftlicher Wertung richtige und notwendige Maßnahmen haben immer wieder Akzeptanzprobleme und es wird immer individuelle Nichtakzeptanz geben.

Es sollte deshalb nicht vorrangig darum gehen, ob bei Einzelpersonen eine Haltungsänderung bewirkt werden könnte, sondern darum, wie ein Trend zu weniger Akzeptanz gebrochen werden kann.

Bei dieser Frage nach (Gründen für oder gegen) Akzeptanz und Gerechtigkeitsvorstellungen sind im Prinzip vier Ebenen zu unterscheiden.

Auf der ersten Ebene geht es um übergeordnete Wertvorstellungen und Einschätzungen, die völlig unabhängig von konkreten Planungen scheinen, die aber dann massive Auswirkungen auf die breite Akzeptanz haben, wenn sie sich mit Schwächen bei konkreten Planungen treffen. Beispiele sind

- grundsätzliche Infragestellung des Klimawandels oder des menschlichen Einflusses dabei,
- grundsätzliche Infragestellung der Sinnhaftigkeit regenerativer Energien.

Auf dieser Ebene ist selten eine Meinungsänderung der Argumentationsträger möglich. Transparente Information und ein überzeugendes politisches Leadership können jedoch eine Diffusion der Ablehnung verhindern.

Auf der zweiten Ebene geht es um Argumente aus Sachverhalten, die zwar ebenfalls im Rahmen einer konkreten Planung nicht beeinflussbar sind, die aber als solche sachbezogen sind und – wenn auch ohne rechtliche Erheblichkeit – die Akzeptanz konkreter Planungen und quasi im Gegenstromprinzip die Akzeptanz der Energiewende insgesamt maßgeblich beschädigen. Die Dramatik auf dieser Ebene wird dadurch verstärkt, dass gerade auch engagierte Befürworter der Energiewende zahlreiche Argumente nicht nur verstehen, sondern unterstützen (müssen). Beispiele:

- knapper Abstand, uneinheitliche Abstandsregeln und bayerische Abstandsdiskussion,
- grenzwertige Ertragsrechnung und Einspeiseüberschuss,
- Diskrepanz zwischen der Förderung des Ausbau erneuerbarer Energien und Maßnahmen zur Energieeinsparung/Energieeffizienz,
- fehlende (zeitliche) Abstimmung Netzausbau/Windparkplanung,
- schwer nachvollziehbare Förderung nach EEG ohne Rücksicht auf Bedarf.

Eine auf grundsätzliche Akzeptanzwahrung orientierte Diskussion setzt hier voraus, dass die Probleme einerseits offen benannt werden und andererseits eine konkrete Planung zur Diskussion steht, die ihre Sinnhaftigkeit aus sich heraus belegt. Trifft diese Argumentation dagegen auf eine nicht ausgereifte Planung, ist Akzeptanz nur schwer zu gewährleisten.

Bei der dritten Ebene geht es um die sachorientierte Auseinandersetzung mit den individuellen örtlichen Auswirkungen einer konkreten Planung. Eine solche Auseinandersetzung kann durchaus heftig und streitig verlaufen. Typische Beispiele sind Fragen des Landschaftsbildes und des Artenschutzes sowie ökonomische Fragen (sowohl Erträge als auch Wertverluste). Dies ist die Ebene, bei der fundierter Information, transparenter Beteiligung und ggf. auch ökonomischen Anreizen hohe Bedeutung für Akzeptanz und Gerechtigkeitsempfinden zukommt. Man muss aber bedenken, dass auch unter Beachtung dieser Anforderungen bei der Beurteilung und vor allem Gewichtung der örtlichen Auswirkungen (im Verhältnis zum Rechtsanspruch eines Investors oder zum übergeordneten Netzausbaubedarf) selten Akzeptanz im Sinne von Konsens, sondern oft nur Akzeptanz im Sinne von „Akzeptieren" erreicht werden kann.

Auf einer vierten Ebene geht es um persönliche Betroffenheit. Als Akteure findet man oft auch Personen, die sich als grundsätzliche Befürworter bezeichnen. Bei der Ablehnung konkreter Planungen wird fast nie mit der persönlichen Betroffenheit argumentiert, sondern es werden immer Argumente der ersten bis dritten Ebene vorgebracht. Dabei werden – aus persönlicher Betroffenheit – aus grundsätzlichen Befürwortern grundsätzliche Gegner. Die aus persönlicher Betroffenheit resultierende Nichtakzeptanz muss wie bei allen konfliktträchtigen Planungen „ertragen" werden, sofern eine Änderung der Planung ausscheidet. Sie muss aber ernst genommen und es muss mit fundierten Informationen zur Sinnhaftigkeit der Planung geantwortet werden. Geschieht dies nicht oder ist die Planung auch in anderen Punkten anfechtbar, können solche Betroffene (die oft einem hohen sozialen Milieu mit entsprechender Artikulationsfähigkeit und Reputation angehören) sehr nachhaltig andere, in ihrer Bewertung unsichere Personen mobilisieren und letztlich ein Streitklima erzeugen, das zu breiter Nichtakzeptanz führt.

Abb. 11: Professionalisierung des Protestes, Quelle: BI Gegenwind-Vogelsberg

3.2 WER MUSS/SOLLTE WANN BETEILIGT WERDEN?

Zunächst muss konsequent und transparent zwischen formeller und informeller Beteiligung unterschieden werden.

Formelle Beteiligung unterliegt klaren rechtlichen Regeln, die eingehalten werden müssen, wenn Verfahren (oder Pläne) nicht vor Gericht scheitern sollen. Dies wird vielfach missverstanden und provoziert Kritik. Fakt ist aber, dass diese Beteiligungen in aller Regel rechtlich korrekt ablaufen. Die Frage ist, ob sich Änderungen der Rechtsvorschriften anbieten. Wir kommen darauf abschließend mit einigen Empfehlungen zurück.

Die aktuelle Diskussion gilt aber weit mehr der informellen Beteiligung.

Informelle Beteiligungsprozesse werden in fast allen Politikbereichen praktiziert. Wir halten das für ein ganz wichtiges Element einer modernen Planungskultur.
Das Problem scheint dabei aber zunehmend zu sein, dass oftmals um der Beteiligung willen beteiligt wird und die Zielorientierung vernachlässigt wird. Dies gilt vielfach auch bei den stark verrechtlichten formellen Verfahren zur Umsetzung der Energiewende. So ist es in hohem Maße akzeptanzschädlich, wenn Beteiligungsprozesse initiiert werden, ohne dass die Beteiligten transparente Klarheit zu ihren (vergleichsweise geringen) Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten. Deshalb muss am Beginn eines Beteiligungsprozesses immer die Frage beantwortet werden, welche Einflussmöglichkeiten bestehen.
Eine „Botschaft" ist für uns von zentraler Bedeutung: Ohne Beteiligung und vor allem ohne transparente, frühzeitige Information sind solche Transformationsprozesse nicht gesellschaftsverträglich zu realisieren. Entscheidend sind aber nicht die Beteiligungsformate, sondern was „drin" ist! Akzeptabilität und Akzeptanz können nur durch konsequente, belastbare Planungen sowie kompetente und nachvollziehbare Interessenabwägung gewährleistet werden.

3.3 BEWERTUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZUR GERECHTIGKEIT BEI DER ENERGIEWENDE

3.3.1 GRUNDSÄTZLICHE THESEN ZUR GERECHTIGKEIT

Gerechtigkeit ist ein Grundpfeiler jeder freien Gesellschaft. ABER: Es gibt keinen absoluten, objektiven Maßstab für Gerechtigkeit – dies gilt auch für Verfahrensgerechtigkeit. Gerade das „gesunde" Volksempfinden – wie auch eine politische Mehrheit – sind kein solcher Maßstab. Diese Erkenntnis ist letztlich die zentrale Legitimation der repräsentativen Demokratie und der Gewaltenteilung.

Gerechtigkeitserwartungen sind immer unterschiedlich, reagieren auf Milieu, soziale und kulturelle Hintergründe und verändern sich mit sehr unterschiedlicher Dynamik. Deshalb ist Gerechtigkeit niemals ein Synonym für Rechtmäßigkeit = in Einklang mit Recht und Gesetz. Rechtmäßigkeit wiederum entsteht aus einem komplexen gesellschaftspolitischen (legislativen) Aushandlungsprozess. Dieser Prozess muss gewiss immer wieder versuchen, Gerechtigkeitserwartungen und Rechtmäßigkeit möglichst zu versöhnen, da sonst nicht nur die rechtlich verfolgten Ziele in Misskredit geraten, sondern auch Gräben zwischen Politik, Recht und Gesellschaft aufgerissen werden.

Es wäre aber fatal, wenn Rechtmäßigkeit allein auf Gerechtigkeitserwartungen fokussiert würde. Abgesehen von der Priorität der Menschenrechte und der Grundrechte unserer Verfassung müssen u. a. Minderheitenrechte und Rechtssicherheit (Verlässlichkeit des Rechts) gewahrt und Zukunft gestaltet werden. Gerade bei schwierigen, konfliktreichen Zukunftsentscheidungen kann man nur hoffen, dass diese nicht nur aktuelle Gerechtigkeitserwartungen aufnehmen. Beispiele: Rentensystem, Aufnahme und Integration von Flüchtlingen oder auch Politik der Nachhaltigkeit.

Exkurs: Und der Bürgerwille? Wir haben ein parlamentarisches System mit zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilten Zuständigkeiten. Das heißt für gesamtstaatliche Fragen könnte auch nur der Wille aller Bürger relevant sein. Anders zerfiele unser System – und bisher hat niemand ein besseres entwickelt – in Anarchie.

3.3.2 PLANUNGSGERECHTIGKEIT

Allgemeine Thesen zur Planungsgerechtigkeit

Planungen sowie die dazugehörigen Verfahren (vgl. Abschnitt Verfahrensgerechtigkeit) sind Recht und Gesetz verpflichtet. Trotzdem kann eine Planung unsinnig und ihr Ergebnis sogar ungerecht sein und häufig besteht für die planende Instanz dabei gar keine Alternative. Sofern Recht und Gesetz beachtet werden, ist die Planung jedoch nicht anfechtbar.

Daraus folgt auch, dass sich bei der Bewertung der „Gerechtigkeit" von Planung immer fast zwangsläufig die Bewertung des Planungsvorgangs mit der Bewertung ihrer rechtlichen Grundlagen vermischt, obwohl im konkreten Planungsvorgang kein Einfluss auf diese Grundlagen genommen werden kann.

Hier werden die im vorstehenden Abschnitt „Was bedeutet Akzeptanz?" behandelten vier Ebenen der Betroffenheit und die Auswirkungen von nicht akzeptanzfähigen Wertentscheidungen auf die Akzeptabilität darauf beruhender konkreter Planungen relevant.

Eine als gerecht vermittelbare Planung muss sich deshalb auf rechtliche Grundlagen stützen können, die ihrerseits auf Basis einer sensiblen Abwägung aller betroffenen Belange gesetzt wurden. Auf dieser Grundlage muss die konkrete Planung dann ihrerseits im rechtlich vorgegebenen Rahmen abwägen, gestalten und in Konfliktfällen auch konsequent entscheiden. Auf dieser Ebene geht es um die sachorientierte Auseinandersetzung mit den individuellen örtlichen Auswirkungen einer konkreten Planung. Eine solche Auseinandersetzung kann durchaus heftig und streitig verlaufen. Dies ist die Ebene, bei der fundierter Information, transparenter Beteiligung und ggf. auch ökonomischen Anreizen hohe Bedeutung für Akzeptanz und Gerechtigkeitsempfinden zukommt.

Auf einer vierten Ebene geht es um persönliche Betroffenheit. Die aus persönlicher Betroffenheit resultierende Nichtakzeptanz muss wie bei allen konfliktträchtigen Planungen „ertragen" werden, sofern eine Änderung der Planung ausscheidet. Sie muss aber als durchaus legitim behandelt und ernst genommen werden und es muss mit fundierten Informationen zur Sinnhaftigkeit der Planung geantwortet werden. Und sofern eine objektive materielle Belastung gegeben ist, muss eine Kompensation erfolgen.

Eine so verstandene Planung drückt Planungskultur aus. Sie spiegelt Orientierungsmuster, Einstellungen, Strukturen und Regeln der Planungsverwaltung und verknüpft Werte, Normen, Orientierungen, Kommunikations- und Handlungsstile mit Planung.

Einschätzungen und Forderungen der „Gegner“

Die Kritik an der Gerechtigkeit der Windkraftplanung bezieht sich zunächst sehr stark auf die bereits vorstehend skizzierte Ebene übergeordneter Wertvorstellungen und Einschätzungen. Dies betrifft insbesondere

- die grundsätzliche Infragestellung des durch Menschen verursachten Klimawandels,
- die grundsätzliche Infragestellung der Sinnhaftigkeit regenerativer Energien und vor allem der Windenergie,
- die Diskrepanz zwischen der Förderung von Ausbau erneuerbarer Energien und den Maßnahmen zur Energieeinsparung / Energieeffizienz,
- die fehlende (zeitliche) Abstimmung zwischen Netzausbau und Windparkplanung,
- die schwer nachvollziehbare Förderung nach EEG ohne Rücksicht auf Bedarfe,
- die ungenügende Beachtung der Gesundheitsgefährdung durch Lärm und vor allem Infraschall sowie
- die Zerstörung der Landschaftsästhetik und der Artenvielfalt.

Die Kritik betrifft aber auch sehr konkrete Defizite und verbindet diese mit klaren Forderungen.

Beispiele:

- Transparente Bestandsaufnahmen und Alternativenprüfungen
- Anpassung der Planungs- und Abwägungskriterien an technische Standards
- 10-H-Regelung resp. größere Abstände zur Wohnbebauung, ggf. als Prüfabstand und Vereinheitlichung der Abstandsregelungen auf Bundesebene
- Stärkere Berücksichtigung des Schutzguts Mensch (Gefahren von Infraschall etc. berücksichtigen)
- Integrierte Betrachtung und stärkere übergreifende Planung (Kombination verschiedener Energieträger)
  - Förderung integrierter kommunaler Planung
  - Einbettung in übergreifende Energie- und Klimakonzepte
  - Abschaffung der Privilegierung nach § 35 BauGB
  - Verpflichtende Durchführung einer UVP bzw. Abschaffung des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 4 BImSchG
  - Bessere Verknüpfung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und mit dem Ausbau der Leitungsnetze
  - Priorisierung der Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparung

obere Seitenhälfte: © Bildnachweis Sophia Lukasch Photography

EMPFEHLUNGEN AUS GUTACHTERLICHER SICHT

- **Ausbau Windenergie und Förderung Energieeffizienz im Gleichgewicht halten:** Die Energiewende wird nur dann langfristig eine breite Akzeptanz erfahren, wenn die Gewichtung des Ausbaues und der Förderung der Windenergie im Verhältnis zur Förderung von Energieeffizienz, Speichertechnologie und Forschung überdacht und angepasst wird.

- **Ausbau Windenergie und Leitungsnetze harmonisieren:** Zugleich muss Sorge getragen werden, dass die Diskrepanz zwischen dem Ausbau der Windkraft und dem der Netze reduziert wird. Das Abbremsen des überhitzten Ausbaus der Windenergie in Schleswig-Holstein weist in die richtige Richtung, muss aber durch eine Forcierung des Netzausbaus flankiert werden.

- **Gesundheitsgefährdungen ernst nehmen:** Den Besorgnissen hinsichtlich Gesundheitsgefahren durch Infraschall insbesondere wegen abweichender Bewertungen in anderen Staaten muss durch eine klare gemeinsame Positionierung von Bundespolitik und Wissenschaft begegnet werden.

- **Transparentes politisches Gesamtkonzept verdeutlichen:** Es ist unverzichtbar, dass Bundes- und Landespolitik eine klare und transparente Position verdeutlichen und ein plausibles Gesamtkonzept vertreten.

- **Abstandsregelungen und Tabukriterien eindeutig und vergleichbar festlegen:** Abstandsregelungen und harte und weiche Tabukriterien müssen eindeutig, transparent und bundesweit vergleichbar festgesetzt werden. Ggf. muss die MKRO hierfür den Rahmen setzen.

- **Abwägungsgrundsätze transparent machen:** Ebenso müssen Abwägungsgrundsätze (z. B. für Fragen des Artenschutzes) für Betroffene plausibel dargestellt werden.

- **§ 35 BauGB durch Stärkung der Regionalplanung flankieren:** Die Privilegierung von Windkraftanlagen über § 35 BauGB war „historisch“ auf einzelne, vergleichsweise kleine Windräder ausgerichtet. Die heutige Entwicklung mit größeren Parks und Windkraftanlagen von über 200 Meter Höhe ist mit dieser Privilegierung nur schwer zu vereinbaren. „Im Prinzip“ würde eine Streichung der Privilegierung nach § 35 BauGB auch
  · die Offenheit zur Mitwirkung im Planungsprozess deutlich erhöhen, da das Damoklesschwert entfällt (Wenn Ihr nicht willig seid, greift die Privilegierung …)
  · die Rolle der Regionalplanung und Bauleitplanung stärken und
  · die Gefahr eines Wildwuchses mit Schaden für eine raumverträgliche Entwicklung vermeiden.
  Allerdings muss befürchtet werden, dass die regionalplanerischen Ausweisungen ohne den Druck des § 35 sehr viel größeren Widerständen begegnen würden. Deshalb muss empfohlen werden, die Regionalplanung – zunächst unter Beibehaltung des § 35 – so zu stärken, dass die Anwendung des Privilegierungstatbestandes zunehmend unnötig wird.

3.3.3 VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

Allgemeine Thesen zur Verteilungsgerechtigkeit

Eine angemessene, „gerechte“ Nutzen-Lasten-Verteilung zwischen Regionen und Kommunen ebenso wie zwischen Bürgerinnen und Bürgern ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz politischer Entscheidungen und für eine dauerhafte gesellschaftspolitische Stabilität. Dabei müssen folgende Gesichtspunkte von Beginn an nachdrücklich betont werden:

- Es geht zunächst nur um eine gerechte Verteilung bei staatlichen Eingriffen. Unterschiedliche Ausgangsbedingungen müssen bei politischem Handeln beachtet werden und sind nur begrenzt einem Ausgleich zugänglich.

Ein typisches Beispiel ist das verfassungsrechtliche Postulat gleichwertiger Lebensbedingungen. Dies wird einvernehmlich unter Berücksichtigung struktureller teilräumlicher Unterschiede interpretiert.

- Es kann und darf deshalb mit gerechter Verteilung niemals eine „gleiche“ Verteilung gemeint sein. Sowohl potenziell belastende Infrastrukturen als auch Industrieansiedlungen lassen sich ebenso wenig wie Versorgungsangebote flächendeckend gleichmäßig verteilen, sondern sie unterliegen bestimmten Standortanforderungen und bedürfen aus ökonomischen und ökologischen Gründen einer räumlichen Konzentration.
- Es ist definitiv nicht zu vermeiden, dass – auch bei sorgfältigster Abwägung – einzelne Gebietskörperschaften und auch einzelne Bürgerinnen und Bürger im Gemeinwohlinteresse besondere Lasten zu tragen haben. Andernfalls wäre z. B. der Bau neuer Straßen ebenso unrealistisch wie der Bau und Betrieb von Kindergärten.

Deshalb kann Verteilungsgerechtigkeit nur zusammen mit Kompensationsgerechtigkeit hergestellt werden.

Kompensationsgerechtigkeit ist grundsätzlich nur auf zwei Wegen zu erreichen:

1. Ausgleich von Lasten in einem Bereich durch Vorteile in einem anderen Bereich. Dies ist eine typische Kompensationsform für den Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften. Belastende Infrastrukturen oder Ausstattungsdefizite werden durch begünstigende Infrastrukturen in anderen Bereichen kompensiert.
2. In Fällen, in denen ein Nutzen-Lasten-Ausgleich über die Summe unterschiedlicher Bereiche nicht funktioniert, bleibt nur der monetäre Ausgleich. Im Prinzip ist dieser im kommunalen Finanzausgleich oder in der Regelung der Entschädigung bei Enteignung übertragbar vorstrukturiert.

Einschätzungen und Forderungen der „Gegner“

Die Kritik zielt insbesondere auf folgende drei Punkte:

- Die Entgeltregelung im EEG generiert für Windanlagenbetreiber hohe Erträge für aktuell gar nicht benötigten bzw. nutzbaren Strom, während Standortkommunen und Anlieger mit den Belastungen konfrontiert sind und die Allgemeinheit dies über höhere Strompreise auch noch finanzieren muss.
- Der (ökonomische) Nutzen liegt nahezu ausschließlich bei Investoren und Grundeigentümern, während Kommunen, Bürger und Bürgerinnen die Lasten tragen und Anlieger Wertverluste bei ihren Immobilien hinnehmen müssen.
- Einzelne Kommunen werden durch eine übermäßige Konzentration von Anlagen überdurchschnittlich belastet („umzingelt“). Diese Kritik gilt vergleichbar dem Netzausbau, bei dem das raumordnerische Bündelungsgebot dazu führt, dass Kommunen, die bereits durch andere belastende Infrastrukturen betroffen sind, „auch noch“ bevorzugt für neue Trassen in Betracht kommen.

Konkrete Forderungen sind:

- Es sind verbindliche Regelungen für Ausgleichsmaßnahmen und zur Sicherung der regionalen Wertschöpfung erforderlich. Dazu gehören auch geeignete Regelungen für Genossenschaften zur Förderung der Teilhabe in den Regionen.
- Die Beteiligung der Kommunen an finanziellen Erträgen muss gewährleistet werden.
- Wertverluste müssen entschädigt werden.
- Eine finanzielle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger muss grundsätzlich ermöglicht werden. Eine aktive Information über Möglichkeiten der Teilhabe muss sichergestellt werden.

EMPFEHLUNGEN AUS GUTACHTERLICHER SICHT

- **Ausgleich für Doppelbelastungen schaffen:** Der empfundenen Ungerechtigkeit hoher Einspeisevergütungen auch für nicht „benötigten" Windstrom muss dadurch begegnet werden, dass für diejenigen, die durch Nachbarschaft der Anlagen und höhere Stromkosten doppelt belastet werden, ein Ausgleich geboten wird (z. B. durch günstigere/subventionierte Strompreise oder direkte Beteiligung an den Erträgen.)

- **Nutzen-Lasten-Vorteil als Gerechtigkeitsdefizit ernst nehmen:** Die Nutzen-Lasten-Verteilung wird zu einem grundsätzlichen Gerechtigkeitsdefizit, wenn durch die gültigen Rechtsvorschriften der Eindruck unterstützt wird, Investoren und Grundeigentümer würden über staatliche Förderung Profit machen, selbst wenn der erzeugte Strom keine Abnahme findet, während Standortkommunen und Anlieger keinen rechtlich durchsetzbaren Einfluss, aber die Belastungen zu tragen haben.

- **Neue Wege zum Ausgleich von Kosten und Nutzen beschreiben:** Zum Gelingen der Energiewende und zur Teilhabe der Regionen an der Wertschöpfung der Energiewende sind neue Wege beim Ausgleich von Lasten und Nutzen zu beschreiten:
  - Es sollten dringend alle rechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, wie Kommunen an den Pachterträgen für Windkraftstandorte beteiligt werden können.
  - Für Kommunen sollte eine energiewirtschaftliche Betätigung als Träger von EE-Erzeugungsanlagen und/oder durch die Beteiligung an (Bürger-)Energiegenossenschaften möglich sein; sie ist als Beitrag zur regionalen Energieversorgung und Wertschöpfung zu begrüßen.
  - Es sollte ebenso geprüft werden, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, Entschädigungen für Anlieger (bei Einbußen aus Wertverlusten) aus den Erträgen zu finanzieren.
  - Es sollte darüber hinaus geprüft werden, ob eine rechtliche Möglichkeit besteht, das Einräumen einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Investitionen verbindlich vorzugeben.

- **Möglichkeiten der Teilhabe besser kommunizieren:** In jedem Falle müssen die Möglichkeiten der Beteiligung von Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern stärker kommuniziert werden. Beispiele sind:
  - Eigenständige Planung von Windkraftstandorten durch ein kommunales Unternehmen, z. B. über Stadtwerke
  - Gründung von Bürgerstiftungen /-vereinen
  - Bürgerbonusmodelle (z. B. durch Vergünstigung der Strompreise)
  - Beteiligung an Pachterträgen, z. B. für alle Eigentümer innerhalb einer Eignungsfläche über Pachtmodelle mit entsprechenden Verteilungsschlüsseln
  - Gründung von Bürgerwindparks durch die lokale Bevölkerung
  - Anlagemöglichkeiten / Beteiligung über Anteile an (Bürger-)Windparks (Windfonds, Sparbuch, Genussrechte etc.) oder überregionalen Energieversorgern.

- Die Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI für ein kommunales Vorkaufsrecht sollte aufgegriffen werden: „Zuletzt zeichnete sich eine Tendenz zu großflächigen Ankäufen von Flächen für Windenergienutzung durch internationale Investoren ab. Der Beirat sieht die Gefahr, dass dies Bürgerenergieprojekte benachteiligt, es zu einem verstärkten Abfluss der möglichen Wertschöpfung vor Ort kommt und die Chancen für eine wirtschaftliche Teilhabe der regionalen Bevölkerung und der Kommunen weiter sinken. Dies führt absehbar zu einer erhöhten Ungerechtigkeit im Hinblick auf einen angemessenen Lasten-Nutzen-Ausgleich, zumal die Ausgangsbedingungen für Bürgerenergieprojekte mit der Einführung des EEG-Ausschreibungsmodells, das 2017 in Kraft tritt, ohnehin erschwert wurden. Der Beirat empfiehlt zu prüfen, ob über die Einführung eines Vorkaufsrechts für die kommunale Versorgung oder über ein kommunales Zustimmungserfordernis beim Verkauf oder bei der Verpachtung entsprechender Flächen diesem Trend entgegengewirkt werden kann. Kommunen könnten auf diese Weise Einfluss nehmen, damit Flächen gezielt an regionale Initiativen, wie Bürgerwindparks oder Energiegenossenschaften, vergeben werden."

3.3.4 VERFAHRENSGERECHTIGKEIT

Allgemeine Thesen zur Verfahrensgerechtigkeit

Subjektive Bewertungen, ob Planungen, Maßnahmen oder Entscheidungen als gerecht empfunden werden, machen sich in hohem Maße am Verfahren fest, da letztlich hier politische und rechtliche Wertentscheidungen verbindlich werden. Ohne Verfahren, die als gerecht vermittelbar sind, werden deshalb bei Konfliktthemen keine Akzeptabilität und schon gar keine Akzeptanz erreichbar sein. Dabei muss immer ganz klar verdeutlicht werden, dass alle Verfahren ihrerseits Recht und Gesetz unterworfen sind. Kein Verfahren kann und darf eine als ungerecht empfundene Rechtslage durch eigene „Rechtsetzung" verändern. Rechtssicherheit und Gleichberechtigung sind hier maßgebliche Kriterien.

Allerdings ist ebenso klar zu betonen, dass Verfahrensgerechtigkeit nicht allein dadurch garantiert wird, dass Verfahren nach Recht und Gesetz abgewickelt werden. Vielmehr müssen drei Leitgedanken konsequent beachtet werden, die im Prinzip im deutschen Rechtssystem längst akzeptiert sind:

- Aufklärung der Sachlage von Amts wegen, um Entscheidungen auf eine belastbare Faktenbasis zu stützen. Dies ist eine Rechtspflicht, begegnet aber immer wieder Schwierigkeiten, wenn komplexe Gutachten erforderlich werden.
- Waffengleichheit der Konfliktparteien. Diesem Leitgedanken entspricht der Anwaltszwang bei bestimmten Verfahrensarten. Im Bereich einer ausgeglichenen Informationsbasis von Konfliktparteien scheinen allerdings noch deutliche Verbesserungen möglich.
- Konsenssuche im rechtlich möglichen Rahmen. Nahezu jedes Gericht strebt Vergleichslösungen an. Im Familienrecht sind Mediationsverfahren an der Tagesordnung – wenn sich die Parteien darauf einlassen. Und in nahezu allen Planungsverfahren werden heute weit mehr (informelle) Beteiligungsprozesse durchgeführt als nach Recht und Gesetz erforderlich.

Konsenssuche im rechtlich möglichen Rahmen kann und darf allerdings nie die Beachtung rechtlicher Vorgaben und die Abwägung sachlicher Kriterien überlagern oder gar ersetzen. Dies bedeutet u.a. bei der Windkraftplanung, dass nach höchstrichterlicher Rechtsprechung Energieanlagen privilegiert sind und ihnen substanziell Raum gegeben werden muss, soweit keine klar definierten Sachgründe dagegensprechen.

Einschätzungen und Forderungen der „Gegner"

Es wird teilweise vehement kritisiert, dass der Wille von Kommunen und Bürgern in den Verfahren unzulänglich berücksichtigt wird. *Hier wird ein erhebliches Defizit bei der Vermittlung der Einflussmöglichkeiten und bei den Bedingungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens sichtbar.*

In diesem Zusammenhang wird auch – sowohl von Gegnern als auch teilweise von Regionalplanern - § 35 BauGB kritisiert, da bei seiner Anwendung auch Standortkommunen keine Einfluss- und Abwehrmöglichkeiten bezüglich unerwünschter Entwicklungen verbleiben. *Diese Frage stellt sich zwischen Planungs- und Verfahrensgerechtigkeit. Da sie aber gerade bei der Windkraftplanung alle Verfahren tangiert, wird sie auch hier thematisiert.*

Die Unparteilichkeit der Prozessverantwortlichen wird hinterfragt. *Es fragt sich, ob Verbesserungen der „Waffengleichheit", z.B. durch eine neutrale Moderation, notwendig sind.*

Vielfach wird eine sachgerechte Bewertung der Fakten- und Gutachtenlage bestritten. *Dieser Vorwurf scheint bei der Komplexität der sachlichen und rechtlichen Thematik teilweise durchaus nachvollziehbar bis berechtigt. Allerdings werden vielfach auch nur eigene Auffassungen / Wertungen als gültig postuliert.*

Es werden nahezu einhellig fehlende Information und unzulängliche Beteiligungsmöglichkeiten beklagt. *Dieser Vorwurf ist häufig schlicht falsch. Richtig ist aber wohl, dass die Informationen teilweise nicht zielgruppengerecht aufbereitet wird und Beteiligung nicht aktiv eingefordert wird.*

Windplankritiker drehen an den Stellschrauben

Bei einem Treffen in Rägelin wurden Argumente gegen den neuen Regionalplan gesammelt

Von Celina Aniol

Rägelin – Richtig unruhig waren seine Pferde zwar nicht, als Torsten Stelly in etwa anderthalb Kilometer Entfernung an den Windrädern bei Dabergotz in Richtung Garz vorbeizog. „Es hat ihnen aber auch eindeutig nicht gefallen, obwohl die Anlagen nicht einmal in Windrichtung standen", sagt der Kutscher aus Storbeck. „Und die Tiere haben ein feines Gespür für das, was ihnen gut tut und was nicht." Statt langsam zu laufen, haben die Pferde in diesem Bereich instinktiv den leichten Trab gewählt. Genauso könnten die Touristen, die jetzt langsam in die Region strömen, wieder das Weite suchen, wenn auf sie an jedem Waldrand statt des Naturerlebnisses die Windriesen warten, befürchtet Stelly. Dagegen will er sich wehren.

Der Unternehmer aus dem Amt Temnitz gehört zu 20 Leuten, die sich am Mittwochabend in Rägelin getroffen haben, um ihre Argumente gegen noch mehr Windräder in der Region zusammenzutragen. Nach Temnitzquell eingeladen wurden die Kritiker des neuen Regionalplans Wind, der 14 neue Eignungsgebiete vorsieht, vom Kommunikationsinstitut „Raum und Energie" aus Wedel bei Hamburg, der sich als Schnittstelle zwischen Forschung und Kommunalberatung versteht und im Auftrag des Bundesforschungsministeriums einen Teil der Studie zur Akzeptanz bei der Einführung erneuerbarer Energien erarbeitet. Dabei dient das Amt Temnitz als eine Modellregion, weil dort das Konfliktpotenzial groß ist (die MAZ berichtete). Bei dem Workshop unter dem Motto: „Akzeptanz und Gerechtigkeit bei der Planung von Windenergiestandorten" waren allerdings auch Planungsgegner aus anderen Regionen des Landkreises wie Wittstock, Freyenstein oder Meyenburg zu Gast.

Stelly hofft, dass das Institut ihnen hilft, zumindest in einigen Punkten gegen den Regionalplan vorzugehen. „Wir werden so ein paar Kommas und Punkte neu setzen können." Auch Katrin Fahrenkrug denkt, dass ihre Arbeit konkret etwas verändern kann. „Auch wenn der Plan nicht sofort über den Haufen geworfen wird, was einige wohl gehofft haben", sagt die Institutsgeschäftsführerin, die aber gleich die konstruktive Arbeitsatmosphäre in Rägelin lobt. „Wir haben einige Stellschrauben identifizieren können", sagt sie, ohne weiter ins Detail zu gehen.

Auch Temnitzquell-Bürgermeister Johannes Oblaski, der das Institut in die Region geholt hat, ist zufrieden mit dem Treffen. Die Gruppe, bei der vor allem die Aktivisten der verschiedenen Bürgerinitiativen im Kreis dabei waren, habe klar herausgearbeitet, dass sie sich bei dem Thema andere Rahmenbedingungen und mehr Sensibilität wünscht. „Wir wollen nicht in einem Industriepark leben", sagt Oblaski mit Blick auf die Windparks. „Wir glauben, dass das Demokratieprinzip bei dem derzeitigen Planungsgebahe leidet – auch wenn wir Befürworter der erneubarer Energie sind."

Einen Dissens habe es laut Oblaski bei der Frage gegeben, ob die Kommunen an den Windkraftanlagen verdienen dürfen. Einige waren der Meinung, dass eine Gemeinde nicht profitieren dürfe, wenn die Gesundheit ihrer Bürger leidet. Oblaski findet, dass eine Kommune mit einer festgesetzten Gewerbesteuer von 30 Prozent am Erfolg partizipieren soll – wenn die Anlagen nicht so groß ausfallen und in einem großen Abstand zu Häusern stehen. In Brandenburg sei bisher tatsächlich zu wenig über die Wertschöpfung, die sich aus dem Bereich für die Region ergeben kann, diskutiert worden, sagt Fahrenkrug.

Die Planungskritiker sollen ihre in Rägelin gesammelten Argumente am 25. September in einem weiteren Workshop in Neuruppin der Regionalen Planungsgemeinschaft sowie den Landesvertretern hinter verschlossenen Türen vortragen. Geplant ist aber auch eine größere Gesprächsrunde zum Thema Wind. Gefragt ist dabei die Meinung der Bürger zur Privilegierung der Windräder und zu der Frage, ob die Kommunen frühzeitig genug in die Prozesse der Windplanung eingebunden werden. Wann die Veranstaltung stattfindet, deren Ergebnisse ebenfalls in die Studie einfließen sollen, das steht noch nicht fest. „Das Schöne ist, dass diese Studie keine reine Schreibtischschubladenstudie sein soll", sagt Fahrenkrug. Statt abstrakt zu sein, soll das Papier das Gefühl der Menschen vermitteln – und der Landes- sowie Bundesregierung gewissermaßen als Handlungsmuster dienen.

Windräder bei Werder. FOTO: PETER GEISLER

Abb. 12: Zeitungsartikel „Windplankritiker drehen an den Stellschrauben", Quelle: MAZ 11.09.2015

EMPFEHLUNGEN AUS GUTACHTERLICHER SICHT

- **Einflussmöglichkeiten und Spielräume transparent machen:** Es ist vielfach für die Konfliktparteien unklar, welche Einflussmöglichkeiten / rechtlichen Spielräume überhaupt bestehen. Falsche Erwartungen zerstören von Beginn an die Akzeptanzfähigkeit des Verfahrens und provozieren in einem konkreten Planungsverfahren absolut sinnlose Diskussionen über Grundsatzfragen der Energiewende. Hier ist eine klare Ansage – zumindest auf Landesebene – erforderlich.

- **Information als Bringschuld behandeln:** Informationen sind bei diesem konfliktträchtigem Thema eine Bringschuld und müssen aktiv an die Betroffenen (Kommunen und Bürgerinnen und Bürger) herangetragen werden. Es reicht definitiv nicht aus, darauf zu vertrauen, dass Informationen in regelmäßigen Gremiensitzungen oder Veröffentlichungen in Amtsblättern zur Kenntnis genommen werden können.

- **„Waffengleichheit" unterstützen:** Die unterschiedlichen Informationslagen von Betreibern und „Gegnern" müssen durch Bereitstellung externer Experten/Moderatoren ausgeglichen werden.

- **Regionalplanung professionell ausstatten:** Die mit der Bewertung komplexer Rechtsfragen und Fachgutachten sowie als empfundene „Partei" auch mit der Moderation teilweise überforderten Regionalplanungen / kommunalen Bauleitplaner brauchen professionelle Unterstützung.

- **Beteiligungsprozesse in den Genehmigungsverfahren vereinheitlichen:** Es ist völlig unbefriedigend, dass in Genehmigungsverfahren für unterschiedliche Anlagengrößen unterschiedliche Beteiligungsregelungen gelten. Gerade kleine Parks sind oft besonders konfliktträchtig.

>> Die Fotos „Protestonaut in der deutschen Energiewende“ sind im Rahmen des Projekts in Kooperation mit den Künstlern Sophie Lukasch und Alexander Hauck entstanden. Weitere Infos: www.protestonaut.de <<

PIK

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. | Telegrafenberg, 14473 Potsdam

Dr. Fritz Reusswig, Projektleitung
fritz@pik-potsdam.de

Ines Heger
heger@pik-potsdam.de

Eva Eichenauer
eva.eichenauer@pik-potsdam.de

Uni Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät | August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Prof. Dr. Jochen Franzke
franzke@uni-potsdam.de

Thomas Ludewig
tludewig@uni-potsdam.de

CAU Kiel

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Philosophisches Seminar | Leibnizstraße 6, 24118 Kiel

Prof. Dr. Konrad Ott
ott@philsem.uni-kiel.de

Dr. Florian Braun
braun@philsem.uni-kiel.de

Raum & Energie

Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH | Hafenstraße 39, 22880 Wedel

Katrin Fahrenkrug
fahrenkrug@raum-energie.de

Dr. Michael Melzer
melzer@raum-energie.de

Teike Scheepmaker
scheepmaker@raum-energie.de

Fördermaßnahme

Umwelt- und Gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems
Förderkennzeichen 01UN1217

Gefördert durch: Bundesministerium für Bildung und Forschung | FONA Sozial-ökologische Forschung BMBF

Bildnachweis Rückseite: Stockr/fotolia

www.energiekonflikte.de

www.transformation-des-energiesystems.de

Das Projekt "**Energiekonflikte - Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitsvorstellungen in der Energiewende**" ist eines von 33 Forschungsvorhaben des Programms "**Umwelt- und Gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems**". Es ist Teil des **Rahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklungen" (FONA)** des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Ziel des Programms "**Umwelt- und Gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems**" ist es, die vielfältigen Herausforderungen des Energiewende zu untersuchen und neue Lösungsansätze zu finden. Denn die politische Entscheidung für die Energiewende steht für eine umfassende Änderung in der Energiepolitik. Eine große Herausforderung liegt z. B. darin, die vielen verschiedenen Aspekte und Bereiche der Transformation zu koordinieren – trotz beschränkter Steuerbarkeit und einer bislang noch unklaren Verteilung von Verantwortlichkeiten für den Prozess. So erfordern etwa die vielen bestehenden gesellschaftlichen Konflikte die Berücksichtigung abweichender Meinungen und Präferenzen.

Die Transformation des Energiesystems bietet im Gegensatz zu vielen historischen gesellschaftlichen Reformprozessen die Chance, den Prozess aktiv zu gestalten. Es existieren aber auch Bedingungen, Einflüsse und Interessen, die diese Transformation erschweren. Sie bei der Planung von Maßnahmen besonders zu berücksichtigen, ist eine zentrale Aufgabe von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.