
RENEWS SPEZIAL

NR. 90 / APRIL 2020

AKZEPTANZ IN DER FLÄCHE, PROTEST IM LOKALEN? STUDIE ZUR WINDENERGIE AN LAND



AGENTUR FÜR
ERNEUERBARE
ENERGIEN
unendlich-viel-energie.de

AUTOR

Yannick Schöpfer
Stand: April 2020

ISSN 2190-3581

HERAUSGEGEBEN VON

Agentur für Erneuerbare Energien e. V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin
Tel.: 030 200535 30
E-Mail: kontakt@unendlich-viel-energie.de

INHALT

1. EINLEITUNG	4
2. WINDENERGIE AN LAND: DER STATUS QUO	5
2.1 Von Einspeisevergütungen zu bundesweiten Ausschreibungen	5
2.2 Artenschutz Ist häufigster Klagegrund.....	6
2.3 Keine Gefährdung des Flugverkehrs durch weniger Abstand zu Drehfunkfeuer	7
2.4 Akzeptanz: Andere Faktoren wirken sich nachteiliger auf Windenergie-Ausbau aus	8
3. AKZEPTANZ IN DER FLÄCHE, PROTEST IM LOKALEN?	9
3.1 Socio-Political-Acceptance: Windenergie als befürwortete Technologie	9
3.2 Community Acceptance: Kein Widerspruch zwischen genereller Befürwortung und lokalem Protest	10
3.3 NIMBY: Ein überschätztes Phänomen	11
3.4 Finanzielle Beteiligung fördert Akzeptanz nur unter bestimmten Bedingungen	12
3.5 Die Nähe zu Windenergieanlagen erklärt Proteste nicht	12
3.6 Das NIMBY-Label delegitimiert Engagement	13
3.7 Hohe Akzeptanz der Windenergie An Land – Gerade auf lokaler Ebene	13
3.8 Die schweigende Mehrheit: Keine Überraschung für die Sozialwissenschaften	14
4. AKZEPTANZMEHRUNG: DIE VERGEBLICHE SUCHE NACH PATENTREZEPTEN	17
4.1 Die ambivalente Rolle von Beteiligungsverfahren	17
4.2 Partizipationsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen	18
4.3 Beteiligungsformate auf kommunaler Ebene	19
4.4 Bürger*innen-Genossenschaften: Ein bewährtes Erfolgsmodell	20
5. MECKLENBURG-VORPOMMERN: EIN WINDENERGIELAND	22
5.1 Die zwei Pfade des Beteiligungsgesetzes	22
5.2 Bewertung des Gesetzes erst in einigen Jahren möglich	23
5.3 Keine Tradition der Bürger*innen-Energie in Mecklenburg-Vorpommern	24
5.4 Politische Partizipation kann ein Ausweg sein	26
5.5 Keine Akzeptanzkrise in Mecklenburg-Vorpommern	28
6. FAZIT UND AUSBLICK	29
7. QUELLEN	30

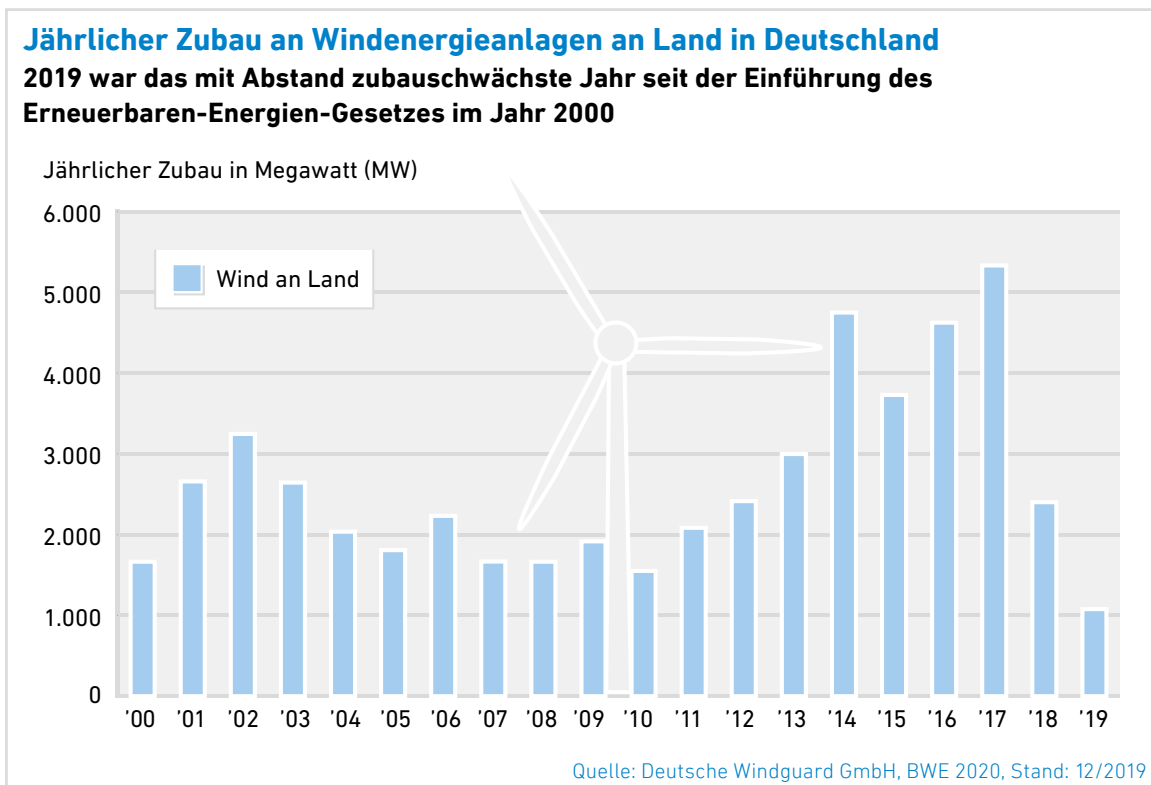
1 EINLEITUNG

Die Windenergie an Land leistet einen zentralen Beitrag zur Dekarbonisierung der Stromwirtschaft – ihr konsequenter Ausbau ist vor dem Hintergrund der voranschreitenden menschengemachten Erderwärmung umso dringender geboten. Aktuell steht es allerdings nicht allzu gut um die Windenergie an Land. Der Zubau neuer Anlagen ist im vergangenen Jahr auf ein historisches Tief gesunken. In politischen, teils sehr emotional geführten Debatten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene tritt zunehmend die Flächenkonkurrenz der Windenergie an Land zutage: Die Anlagen gefährdeten heimische Artenbestände, wirkten landschaftszersetzend und gesundheitsschädlich, seien potenzielle Brandherde und stellten eine Gefährdung der Flugsicherheit dar. All jene Anliegen mögen im Einzelfall berechtigt sein und sollen im vorliegenden Beitrag weder be- noch verurteilt werden. Viel entscheidender ist die Tatsache, dass derlei Einwände verschiedenen politischen Akteur*innen Anlass bieten, vermehrt über die Akzeptanz jener Windenergieanlagen zu debattieren. Diverse Parteien diskutieren über geeignete Möglichkeiten der finanziellen Bürger*innen-Beteiligung, zum Beispiel mittels „Bürgerwindgeld“. Finanziellen Teilhabemöglichkeiten für betroffene Anwohner*innen beziehungsweise anliegende Kommunen wird dabei zum Teil die Qualität zugesprochen, lokale Widerstände zu entschärfen und bestenfalls sogar zu verhindern. Wie steht es also um die Mehrung der Akzeptanz durch finanzielle Teilhabe? Dieser Frage wird im Folgenden mit der besonderen Berücksichtigung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nachgegangen. Im Jahr 2016 hat Mecklenburg-Vorpommern mit der Verabschiedung des „Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes“ rechtliches und politisches Neuland betreten: Es war das erste Bundesland, das Bürger*innen und Kommunen verpflichtend an einem Teil der durch Windenergieanlagen erzielten Wertschöpfung beteiligt hat. Die Landesregierung hat das Gesetz mit der Absicht verbunden, einen Beitrag zur Akzeptanzmehrung der Windenergie an Land zu leisten.

Das vorliegende Hintergrundpapier wird zunächst den Status quo der Windenergie an Land im Hinblick auf Ausbauzahlen und aktuelle Ausbauehemmnisse darlegen, um den Stellenwert der Akzeptanzdebatte einzurahmen. Im Anschluss werden gängige Konzepte der sozialwissenschaftlichen Akzeptanzforschung erläutert und empirisch einschlägige Daten zur Akzeptanz der Windenergie an Land in Deutschland diskutiert. Außerdem wird ausgelotet, welche Maßnahmen und Instrumente in der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur als besonders akzeptanzfördernd gelten. Der letzte Abschnitt illustriert mithilfe zuvor vorgestellter Konzepte sowohl die Wahrnehmung als auch den Stellenwert der Windenergie an Land in Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung des „Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes“.

2 WINDENERGIE AN LAND: DER STATUS QUO

Der Ausbau neuer Windenergieanlagen an Land ist im Jahr 2019 ins Stocken geraten. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr nur 325 Windenergieanlagen mit einer kumulierten Leistung von 1.078 Megawatt (MW) errichtet. Angesichts des Rückbaus alter Anlagen ergibt sich ein Netto-Zubau von 981 MW. Gemessen an den zehn vorausgegangenen Jahren haben sich die Inbetriebnahmen neuer Anlagen im Jahr 2019 also um 65 Prozent reduziert¹. Damit ist ein historischer Tiefstand erreicht – in keinem



anderen Jahr, seitdem das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) im Jahr 2000 in Kraft getreten ist, gingen weniger Anlagen ans Netz².

Die Gründe für das niedrige Zubauniveau sind vielfältig und fallen unterschiedlich stark ins Gewicht. Im folgenden Abschnitt werden sie skizzenhaft umrissen. Die Daten stammen zu großen Teilen aus der von der Fachagentur Wind an Land (FA Wind) durchgeführten Branchenumfrage aus dem letzten Jahr. Eine bundesweite Totalerhebung liegt bis dato nicht vor. Auf diese Datenlage stützend, wird darauf hingewiesen, dass die Werte nur eine Teilrepräsentation darstellen, da an der Branchenumfrage keineswegs alle Projektierer teilgenommen haben.

2.1 VON EINSPEISEVERGÜTUNGEN ZU BUNDESWEITEN AUSSCHREIBUNGEN

Im Jahr 2017 wurde der Fördermechanismus durch den Wechsel von Einspeisevergütungen zu bundesweiten Ausschreibungen stark verändert. Anlagenbetreiber müssen seitdem als Bieter an einem Ausschreibungswettbewerb teilnehmen. Erfolgt ein Zuschlag, erhält der Anlagenbetreiber eine Ein-

¹ Deutsche WindGuard: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland. 2020, S.3. Eigene Berechnungen.

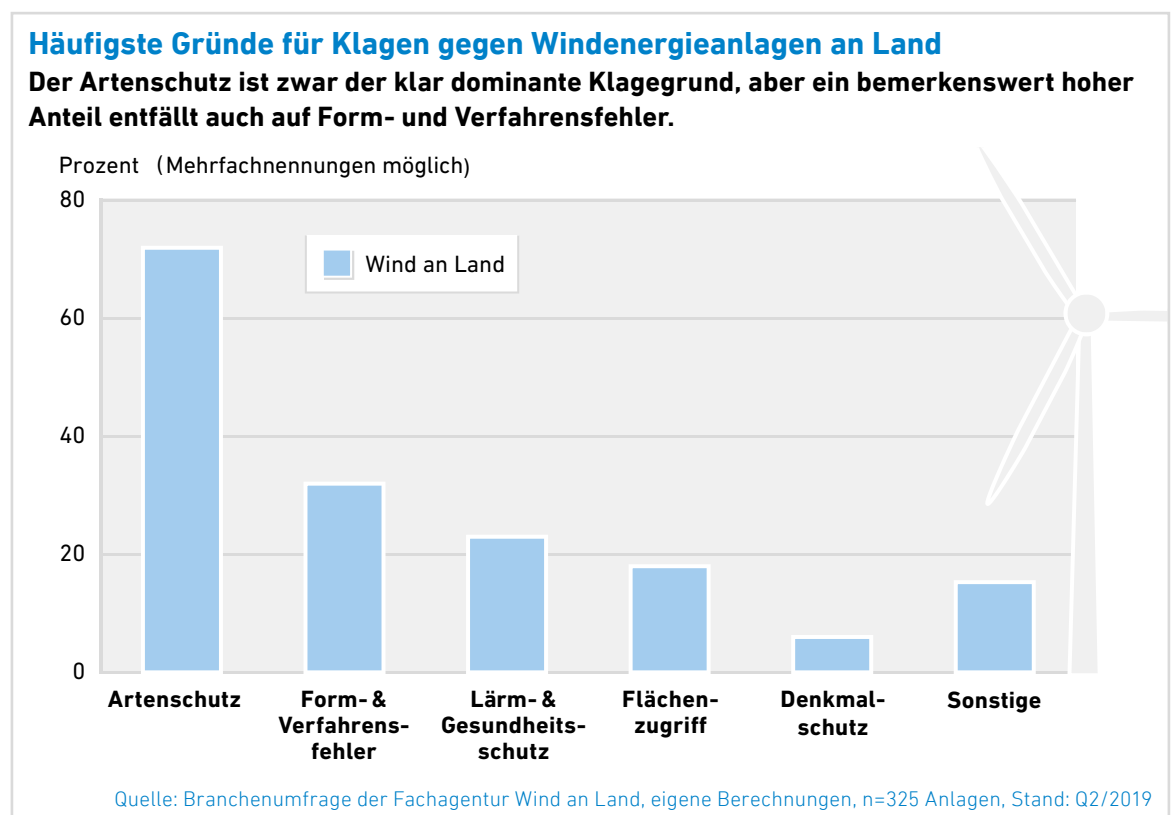
² FA Wind: Ausbausituation der Windenergie an Land im Herbst 2019. 2019, S.3.

speisevergütung in Höhe des eigenen Gebots. Diese Umstellung wirkt sich in mehreren Hinsichten nachteilig auf den Zubau aus. So konnten beispielsweise bis Juni 2019 erst 167 MW von den im Jahr 2017 ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung bezuschlagten 2.688 MW tatsächlich realisiert werden³. Da in einigen Fällen außerdem Fristverzug droht, ist fraglich, ob alle bezuschlagten Projekte überhaupt realisiert werden. Außerdem ergibt sich aus den Ausschreibungsergebnissen für 2019 eine bezuschlagte Gesamtmenge von insgesamt 1.847 MW. Dieser Wert unterschreitet die gemittelte jährliche Zubau­menge der vergangenen zehn Jahre um etwa 40 Prozent. Sollte sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren so fortsetzen, wird das Zubauniveau absehbar dauerhaft unter 3.100 MW liegen.

2.2 ARTENSCHUTZ IST HÄUFIGSTER KLAGEGRUND

Durch eine Branchen­umfrage⁴ hat die Fachagentur Wind an Land 2019 ermittelt, dass mit Stand vom zweiten Quartal des Jahres 2019 mindestens 1.011 MW an Windenergieleistung durch anhängige Klagen blockiert werden. Die insgesamt 325 beklagten Anlagen spiegeln allerdings nur einen Teil der bundesweit betroffenen Anlagen wider, da die berücksichtigten Betreiber ein kumuliertes Portfolio von etwa 30 Prozent der genehmigten Anlagen hielten.

Die Klagegründe sind dabei sehr unterschiedlich. Der mit weitem Abstand am häufigsten angegebene Klagegrund ist der spezielle, also entweder Vögel oder Fledermäuse betreffende Artenschutz. In 48 Prozent aller Fälle wird dieser gerichtlich überprüft, während in 24 Prozent aller Fälle der allgemeine Artenschutz als Klagegrund angeführt wird. Ein bemerkenswert hoher Anteil entfällt außerdem auf Form- und Verfahrensfehler: Hier liegt der Anteil bei 32 Prozent.



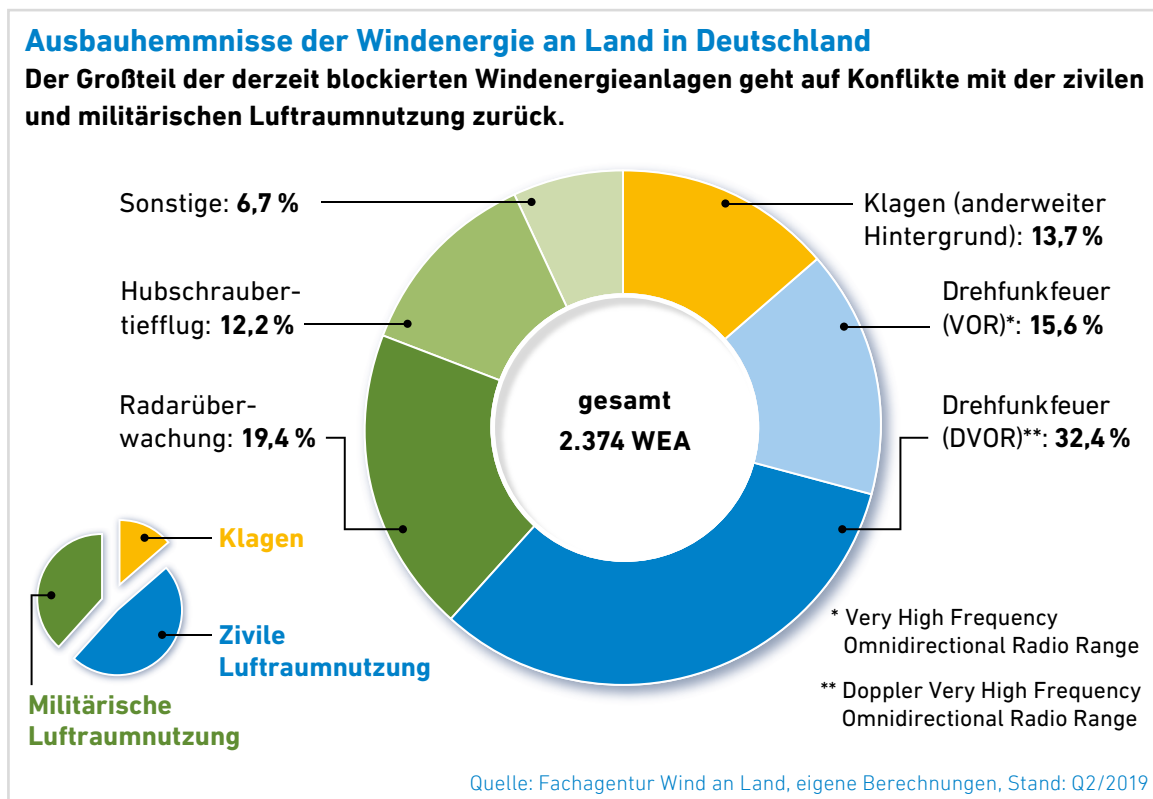
3 FA Wind, „Ausbausituation der Windenergie an Land im Herbst 2019. 2019, S.9.

4 FA Wind: Ausbausituation der Windenergie an Land im Herbst 2019. 2019, S.3.

Der hohe Stellenwert des Artenschutzes schlägt sich auch in der Klägerstruktur nieder. Demnach sind Umwelt- und Naturschutzverbände an 61 Prozent der anhängigen Klagen beteiligt. Rund ein Drittel der Klagen geht von Privatpersonen aus, Bürger*innen-Initiativen folgen mit 14 Prozent sowie Standortgemeinden mit zwölf Prozent.

2.3 KEINE GEFÄHRDUNG DES FLUGVERKEHRS DURCH WENIGER ABSTAND ZU DREHFUNKFEUER

Viele Windenergieanlagen werden derzeit durch Drehfunkfeuer blockiert. Drehfunkfeuer sind technische Anlagen, die Funksignale an Flugzeuge senden. Sie dienen als Navigationspunkte und tragen zur Flugsicherheit bei. Für die beiden unterschiedlichen Anlagentypen VOR (Very High Frequency Omnidirectional Radio Range) und DVOR (Doppler-VOR) hat die Deutsche Flugsicherung einen Radialabstand von mindestens 15 Kilometern vorgesehen. Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO empfiehlt in ihrer Handlungsanweisung „EUR DOC 015“ jedoch einen Mindestabstand von 15 Kilometern (VOR) beziehungsweise zehn Kilometern (DVOR). Einige Länder weichen sogar von diesen Vorgaben ab, wie etwa Belgien (sieben Kilometer), Spanien (drei Kilometer) und Australien (eineinhalb Kilometer). In diesen Ländern sei eine Gefährdung des Flugverkehrs bislang nicht zu erkennen⁵. Würde der radiale Mindestabstand zu DVOR-Anlagen entsprechend der Empfehlungen der ICAO auf zehn Kilometer reduziert, ergäbe sich für die Windenergie an Land ein Flächengewinn, der in etwa der Größe des Landes Schleswig-Holstein entspricht⁶. Mit Stand vom zweiten Quartal 2019 werden derzeit mindestens 1.140 Windenergieanlagen mit einer Gesamtleistung von 4.789 MW durch Drehfunkfeuer blockiert, davon 3.109 MW allein durch DVOR.



5 Behrend: Hintergrunddokument zum Einfluss von Windenergieanlagen auf den Flugbetrieb. 2019, S.6.

6 FA Wind: Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland. 2019, S.19.

Die Branchenumfrage der FA Wind ergab außerdem, dass sich mindestens 3.599 MW mit der militärischen Luftraumnutzung in Konflikt befinden. Der Schwerpunkt liegt hier auf den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in denen etwa die Hälfte der betroffenen Anlagen steht. In 52 Prozent der Fälle wird die Beeinträchtigung verschiedener Radartechniken moniert. Der Hubschraubertiefflug ist ebenfalls relevant: Mit entsprechenden Gebietskonflikten sehen sich 32 Prozent aller Projektierer konfrontiert.

2.4 AKZEPTANZ: ANDERE FAKTOREN WIRKEN SICH NACHTEILIGER AUF WINDENERGIE-AUSBAU AUS

Im vorliegenden Beitrag soll es vor allem um den Aspekt der Bürger*innen-Akzeptanz gehen. Aus den obigen Schilderungen wird bereits deutlich, dass der stockende Ausbau der Windenergie an Land keineswegs allein auf fehlende Akzeptanz der lokal betroffenen Bevölkerung zurückzuführen ist. Bürger*innen-Initiativen und Gemeinden, die gegen neue Windenergieanlagen vor Gericht ziehen, sind zusammen an etwa 26 Prozent aller Klagen beteiligt. Gemessen an der beklagten Gesamtleistung, die von der FA Wind 2019 ermittelt wurde, entspricht dies ungefähr 263 MW beziehungsweise 85 Anlagen. Der gebremste Ausbau der Windenergie an Land ist folglich nur teilweise auf Bürger*innen-Initiativen und klagende Kommunen zurückzuführen. Die Behauptung, mangelnde Akzeptanz bremse den Ausbau erheblicher als andere Faktoren, hält einer näheren Begutachtung also nicht stand.

Dennoch entfaltet der Problemgegenstand „Akzeptanz“ in öffentlichen Diskussion eine durchaus wahrnehmbare Resonanz: Lokalzeitungen sowie überregionale Medien berichten über protestierende Bürger*innen sowie vor Gericht ziehende Gemeinden, und einige Bundesländer verabschiedeten bereits Gesetze zur „Akzeptanzmehrung“. Bei der Lektüre des hiesigen Beitrags sei also daran erinnert, dass sich das aktuell hohe diskursive Aufmerksamkeitsniveau des Schlagwortes „Akzeptanz“ nicht unbedingt mit der tatsächlichen Datenlage deckt, weil sich andere Faktoren wesentlich nachteiliger auf den Ausbau der Windenergie an Land auswirken.

3 AKZEPTANZ IN DER FLÄCHE, PROTEST IM LOKALEN?

Die Akzeptanzforschung gilt als klassische Domäne der Sozialwissenschaften. Im folgenden Abschnitt werden gängige sozialwissenschaftliche Annäherungen an den Akzeptanzbegriff illustriert. Angesichts der Vielzahl entsprechender Publikationen ist es erforderlich, sich auf wenige, zentrale Schlüsselkonzepte zu beschränken.

In gängigen sozialwissenschaftlichen Modellen werden unterschiedliche Typen der Akzeptanz unterschieden. Einerseits geht es um den Gegenstand der Akzeptanz: Dies kann zum Beispiel ein Gesetz, eine Verfahrensregel oder ein Bauvorhaben betreffen. Andererseits stellt sich die Frage nach der sozialen Bezugsgruppe: Wessen Akzeptanz wird überhaupt untersucht?

Als besonders etabliertes Akzeptanzkonzept gilt das Modell von Wüstenhagen et al.⁷ Die Autoren berücksichtigen mit ihrem Modell sowohl den Akzeptanzgegenstand (Worum geht es?) als auch die Gruppe der Adressat*innen (Wessen Akzeptanz?). Es werden insgesamt drei Dimensionen unterschieden: Social-political acceptance, community acceptance und market acceptance⁸. Für die hiesigen Belange sind besonders die ersten beiden Dimensionen entscheidend.

3.1 SOCIO-POLITICAL-ACCEPTANCE: WINDENERGIE ALS BEFÜRWORDETE TECHNOLOGIE

Hinsichtlich der sozialen Bezugsgruppe ist die Dimension der „socio-political acceptance“ recht diffus und unspezifisch: Wie steht es um die Akzeptanz einer bestimmten Technologie im Allgemeinen? Was zunächst sehr vage erscheint, ist absichtlich als besonders breite Kategorie angelegt. Zum einen sind hier die Positionen der zentralen Entscheidungsträger*innen des politischen Systems relevant, zum anderen geht es um die Einstellung einer nicht näher konkretisierten Öffentlichkeit.

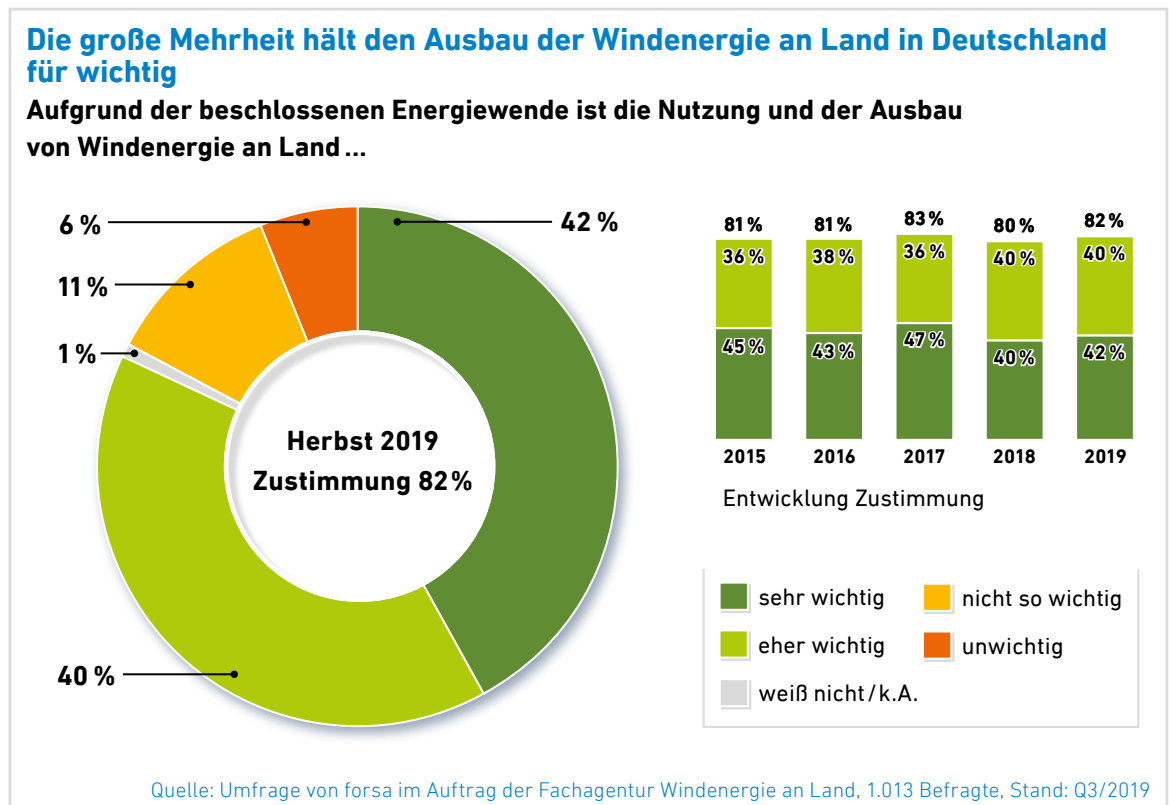
Für den Anwendungsfall der Windenergie an Land in Deutschland ist die Datenlage recht eindeutig: In Deutschland ist die Windenergie an Land eine flächendeckend akzeptierte Technologie. Dies ergaben die repräsentativen Umfragen der FA Wind sowie der Agentur für Erneuerbare Energien (AEE) aus dem dritten Quartal des vergangenen Jahres. Die FA Wind hält spezifisch für die Windenergie an Land eine Zustimmungsrate von 82 Prozent fest⁹. Die AEE ermittelte für Erneuerbare Energien im Allgemeinen einen Zustimmungswert von 89 Prozent¹⁰. Die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung hält die Windenergie für eine Technologie, der auch zukünftig eine wichtige Funktion zukommt.

7 Hildebrand et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.169–98; Scherhauser et al.: Leitfaden zum Umgang mit der sozialen Akzeptanz von Windkraftanlagen. 2016.

8 Wüstenhagen et al.: Social Acceptance of Renewable Energy Innovation. 2007.

9 FA Wind: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land. 2019, S.4.

10 AEE: Bürger*innen wollen mehr Erneuerbare Energien. 18.10.2019.



Diese gesellschaftliche Stimmungslage spiegelt sich auch in den Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien wider. Obwohl im Parteienspektrum erwartungsgemäß Unterschiede im Hinblick auf Wie-Fragen zu erkennen sind, sprechen sich alle Fraktionen des Bundestags, mit Ausnahme der AfD, für einen Ausbau der Windenergie an Land aus. Das Bundeswirtschaftsministerium hält das Ausbaupotenzial der Windenergie für besonders groß und möchte die Windenergie an Land insbesondere durch Repowering von Altanlagen stärken¹¹. Diese Feststellungen sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die politischen Parteien unterschiedlich stark für den weiteren Zubau einsetzen und dabei auch für unterschiedliche Herangehensweisen votieren. Dennoch gilt: Kaum jemand stellt die generelle Notwendigkeit des gezielten Ausbaus der Windenergie an Land infrage. Die Windenergie an Land ist also eine flächendeckend akzeptierte Technologie.

3.2 COMMUNITY ACCEPTANCE: KEIN WIDERSPRUCH ZWISCHEN GENERELLER BEFÜRWORDUNG UND LOKALEM PROTEST

Die weitgehend diffuse Befürwortung einer Technologie ist von der Bereitschaft zu unterscheiden, auch die lokale Betroffenheit durch diese Technologie zu akzeptieren: Wie verhalten sich Einwohner*innen und lokale Entscheidungsträger*innen zu geplanten Vorhaben? Diese Dimension wird in der öffentlichen Auseinandersetzung meistens mit dem Akzeptanzbegriff assoziiert. Schließlich zielen politische Vorschläge zur „Akzeptanzmehrung“ nicht selten auf die Gegebenheiten in Standortgemeinden ab – Mindestabstände, finanzielle Teilhabe und verbesserte Partizipationsprozesse beziehen sich auf die jeweilige Nachbarschaft der Windenergieanlagen. Diese Unterscheidung mag trivial wirken, sie bringt jedoch eine entscheidende Erkenntnis mit sich.

¹¹ BMWI: Windenergie. 2020.

Es verbirgt sich hinter der Ablehnung konkreter Anlagen bei gleichzeitiger Befürwortung der Windenergie im Allgemeinen kein Widerspruch. Während auf der sozio-politischen Akzeptanzebene über die Technologie und ihre Alternativen, um Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit und über Belange der Versorgungssicherheit gestritten wird, geht es auf der kommunalen Ebene um scheinbar Profaneres. So kann eine Standortentscheidung als unsinnig empfunden werden oder der Umstand, dass über diese Standortentscheidung nicht informiert respektive debattiert wurde. Es mag auch fehlendes Vertrauen in die Betreibergesellschaft eine Rolle spielen oder die als unfair empfundene Verteilung der lokal erwirtschafteten Erträge. Solche Streitpunkte sind nur bedingt als technologiespezifisch zu werten, da ähnliche Konflikte auch beim Bau von Straßen, Kindergärten und Entsorgungsbetrieben beobachtet werden können. Diesen Aspekt gewichten Wüstenhagen et al. in ihrem Modell sehr stark. Für die kommunale Akzeptanz von Windenergieanlagen seien deshalb drei Faktoren ausschlaggebend: Prozedurale Gerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und Vertrauen¹².

Bell et al. konzipieren diesen Sachzusammenhang der generellen Befürwortung bei gleichzeitiger Ablehnung von Anlagen im eigenen Wohnumfeld als „individual gap“¹³. Zugleich machen die Autoren für Großbritannien ein „social gap“ aus, also eine relativ niedrige Realisierungsquote von Projektvorhaben bei gleichzeitig hoher Befürwortung der Windenergie an Land. In der Studie werden drei mögliche Ursachen für dieses Phänomen diskutiert. Erstens könnte diese Entwicklung Ausdruck eines demokratischen Defizits sein, da sich eine Minderheit auf lokaler Ebene häufig gegen eine (schweigende) Mehrheit durchzusetzen vermag. Zweitens könnte die sogenannte qualifizierte Befürwortung ursächlich sein, also die relativ höhere Gewichtung anderer Entscheidungsprämissen, wie zum Beispiel der Naturschutz oder die Wahrung des ursprünglichen Landschaftsbildes. Drittens wird das NIMBY-Phänomen als Ursache diskutiert. Letztere Perspektive wird Gegenstand des folgenden Abschnittes sein, welcher der Stichhaltigkeit der NIMBY-These nachgeht und diese mit anderen Sichtweisen kontrastiert.

3.3 NIMBY: EIN ÜBERSCHÄTZTES PHÄNOMEN

Das Akronym NIMBY – Not in my backyard – unterstellt, dass es sich bei Bürger*innen, die sich gegen geplante Windenergieanlagen engagieren, um eigennutzinteressierte Akteur*innen handelt: Die Windenergieanlagen würden anderen zugemutet, während sie in der eigenen Wohnumgebung nicht akzeptabel seien. Die NIMBY-These mag auf den ersten Blick plausibel erscheinen, da sie einem recht simpel gestrickten Gedanken folgt. Allerdings offenbart sie bei näherer Betrachtung mehrere Schwächen.

Grundsätzlich verkennt diese Art der Betrachtung die Komplexität realer Konflikte¹⁴. Gegenüber Wüstenhangens Modell fußt der NIMBY-Ansatz auf einer theoretischen Engführung in Gestalt einer streng rationalistischen Grundhaltung. Allerdings ist der Widerstreit zwischen rationalistischen und etwa post-strukturalistischen Theorien ein grundsätzlicher, weit über das hiesige Themenspektrum hinausragender Disput innerhalb der Sozialwissenschaften. Eine umfängliche Würdigung würde diesen Rahmen deutlich sprengen. Aus den zugrunde liegenden Prämissen folgen nun zwei mögliche Lesarten der NIMBY-These. Allerdings überzeugen beide Varianten in empirischer Hinsicht nur bedingt.

12 Wüstenhagen et al.: *Social Acceptance of Renewable Energy Innovation*. 2007, S.2685.

13 Bell et al.: *The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions*. 2005, S.461.

14 Bell et al.: *The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions*. 2005, S.460–61.

3.4 FINANZIELLE BETEILIGUNG FÖRdert AKZEPTANZ NUR UNTER BESTIMMTEN BEDINGUNGEN

NIMBYism kultiviert die Vorstellung, dass es sich bei protestierenden Bürger*innen um egoistische, nach Kosten-Nutzen-Kalkülen agierende Akteur*innen handelt. Folgt man dieser Deutung, so scheint eine einfache Konfliktlösungsstrategie in Sicht. Eine angemessene finanzielle Beteiligung an geplanten Projekten würde schließlich die Situation umkehren: Aus einer „Zumutung“ würde ein Mehrwert: „If Nimbys are motivated by self-interest, the best response might be to find ways of increasing the personal benefits that they will receive from a wind energy development“¹⁵. Empirisch zeigt sich in der Tat, dass finanzielle Anreize unter bestimmten Bedingungen das lokale Akzeptanzniveau heben können¹⁶. In nicht wenigen Fällen haben solche Beteiligungsformen jedoch inverse Effekte mit sich gebracht: „Finanzielle Kompensationsleistungen werden in Deutschland, anders als in den USA, schließlich bei Standortkonflikten von allen Akteuren eher skeptisch beurteilt bzw. können noch zur Konfliktverschärfung beitragen.“¹⁷. Dies gilt insbesondere für solche Fälle, in denen finanzielle Teilhabeoptionen ohne politische Aus- und Mitspracheregulungen einhergingen¹⁸ oder schlicht der nachträglichen Legitimation dienen sollten¹⁹. Diese Erkenntnisse streuen einige Zweifel am kostenrationalen Kalkül hinter den NIMBY-Protesten.

3.5 DIE NÄHE ZU WINDENERGIEANLAGEN ERKLÄRT PROTESTE NICHT

Die zweite Lesart der NIMBY-These stellt auf eine andere Variable ab, nämlich die prinzipielle Ablehnung der Tatsache, dass die Windenergieanlage „[...] gerade im „Vorgarten“ des betroffenen Bürgers liegt und nicht zehn Kilometer weiter.“²⁰. Kritische Einwände gegen Infrastrukturprojekte können durchaus nachvollziehbar sein, etwa wenn durch den Bau einer neuen Straße gesundheitliche Belastungen oder durch die Errichtung einer neuen Mülldeponie die Wertminderung von Immobilien befürchtet wird²¹. Insofern fällt es im Einzelfall bisweilen schwer, die eigentliche Motivlage der Protestierenden strikt von deren Argumentation zu trennen, welche in der Regel das Gemeinwohl der betroffenen Anrainer*innen in den Vordergrund rückt. Folgte man nun der NIMBY-These, derzufolge Nähe das ausschlaggebende Kriterium für Protest ist, ließen sich Standortkonflikte durch andere, weiter entfernt liegende Anlagenstandorte prinzipiell lösen.

Die empirische Forschung belegt indes seit Langem das exakte Gegenteil²². Bislang konnte noch keine statistisch signifikante Korrelation zwischen der ablehnenden Haltung gegenüber Windenergieanlagen und deren Entfernung nachgewiesen werden. Die Ergebnisse deuten vielmehr in die andere Richtung: Bei Menschen, die vergleichsweise nah an Windenergieanlagen wohnen, kann tendenziell eine positivere Einstellung nachgehalten werden. Dieser Befund ist für die Sozialwissenschaft keineswegs neu. Devine-Wright wies bereits im Jahr 2005 darauf hin, „[...] that those living closest (i.e. within 500 m) actually had more positive perceptions in comparison with individuals residing further away.“²³. Im zeitlichen Längsschnitt zeigt sich in der Regel ein u-förmiger Verlauf des lokalen Akzeptanzniveaus. Die Planungs- sowie die Bauphase weisen in dieser Hinsicht die niedrigsten Werte auf, wobei in der

15 Bell et al.: The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions. 2005, S.473.

16 Hildebrand et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.202.

17 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S.135.

18 Hildebrand et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.202.

19 Eichenauer: Energiekonflikte. 2018, S.328–29.

20 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S.130.

21 Vgl. Sack: Zwischen europäischer Liberalisierung und Energiewende. 2018, S.89.

22 Devine-Wright: Beyond NIMBYism. 2005, S.129–30; AEE: Community Energy in Germany. 2019, S.26; Wolsink. Wind Power and the NIMBY-Myth. 2000, S.61.

23 Devine-Wright: Beyond NIMBYism. 2005, S.130.

Regel auch in diesen Phasen positive Einstellungen überwiegen²⁴. In nicht wenigen Fällen liegt das Akzeptanzniveau nach der Inbetriebnahme sogar deutlich höher als vor dem Bau²⁵. Dieser letzte Aspekt könnte sich für den künftigen Ausbau der Windenergie an Land als enorm wichtig erweisen. Aus diesem Grund wird dieser Gedanke weiter unten nochmals aufgegriffen.

3.6 DAS NIMBY-LABEL DELEGITIMIERT ENGAGEMENT

Neben der unzureichenden empirischen Validität der NIMBY-These spricht auch ein anderer gewichtiger Faktor gegen die Adaption dieser Denkweise. Bürger*innen, die sich gegen Windenergie engagieren, werden schließlich hierdurch per se zu egoistischen Querulant*innen degradiert, ihr Protest damit weitgehend delegitimiert²⁶. Eichenauer fügt dem hinzu: „Diese Argumentation weist auch die Verantwortung für Probleme in der Umsetzung allein den Betroffenen bzw. denen zu, die Kritik an der Umsetzung üben und entlässt die involvierten politischen, bürokratischen und wirtschaftlichen Akteure aus ihrer Verantwortung.“²⁷. Aufgrund dieser pauschalen Degradierung besteht die Gefahr, vorgebrachte Einwände, die sich durchaus als überzeugend, nachvollziehbar und plausibel darstellen können, bereits vorab zu entwerten und als Argumente zu disqualifizieren. Dies ist von einer tatsächlichen Auseinandersetzung mit den gegnerischen Argumenten zu unterscheiden. Durch entsprechende Strategien wird das deliberative Ideal des fairen Meinungsstreits erheblich verletzt. Überdies ist denkbar, dass sich bestehende Konflikte durch solche Dynamiken noch verstärken, etwa wenn Bürger*innen das Gefühl vermittelt wird, ihre sachbezogene Argumentation wirke im Grunde unterschiedslos. Insofern ist eine solche Diskreditierung weder mit dem normativ wünschbaren Gebot der Fairness in Einklang zu bringen noch eignete sie sich als kluges Mittel der Deeskalation.

3.7 HOHE AKZEPTANZ DER WINDENERGIE AN LAND – GERADE AUF LOKALER EBENE

Bei der konzeptuellen Diskussion des Akzeptanz-Begriffs gerät bisweilen aus dem Blick, wie es empirisch eigentlich um die lokale Akzeptanz von Windenergieanlagen an Land steht. Da die Debatte um Bürger*innen-Akzeptanz zurzeit politische und mediale Debatten zu überstrahlen scheint, mögen die hierzu vorliegenden Daten durchaus überraschen: Die Umfrage der AEE aus dem dritten Quartal des letzten Jahres ergab, dass eine Mehrheit von 51 Prozent die Errichtung von Windenergieanlagen im eigenen Wohnumfeld gut beziehungsweise sehr gut fände. Bei den Befragten mit Anlagen in der eigenen Nachbarschaft liegt dieser Wert sogar bei 63 Prozent – eine deutliche Mehrheit.

24 Wüstenhagen et al.: Social Acceptance of Renewable Energy Innovation. 2007, S.2685.

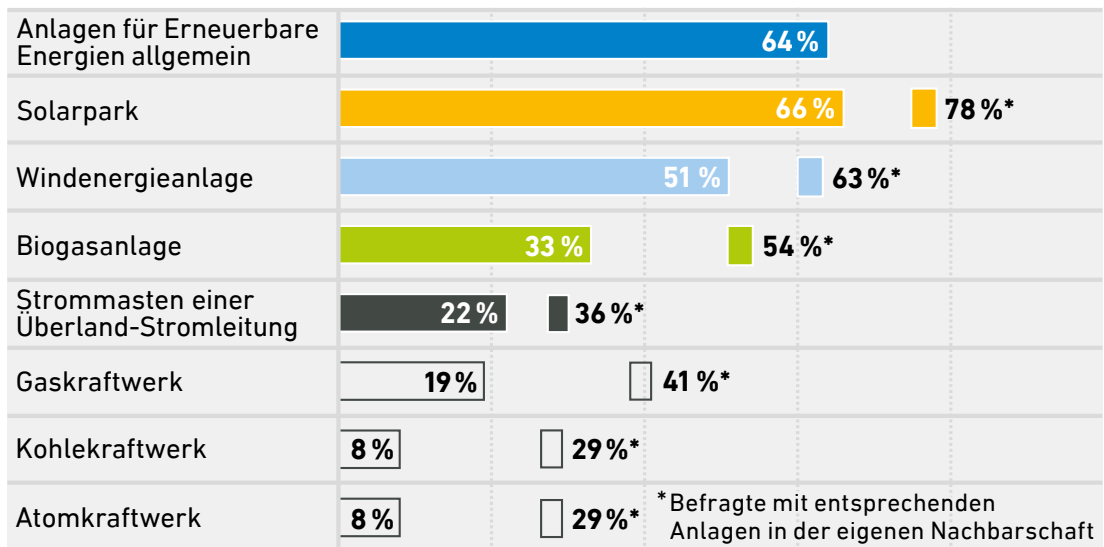
25 Devine-Wright: Beyond NIMBYism. 2005, S.130–31.

26 Wolsink: Invalid Theory Impedes Our Understanding. 2006, S.88–89.

27 Eichenauer: Energiekonflikte. 2018, S.317.

Hohe Zustimmung zu Erneuerbare-Energien-Anlagen in der Umgebung des eigenen Wohnorts

Zur Stromerzeugung in der Nachbarschaft finden eher gut bzw. sehr gut ...



Quelle: Umfrage von YouGov im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien, n=1.003, Stand: 9/2019

Die FA Wind an Land kommt in einer Forsa-Umfrage aus demselben Quartal zu ähnlichen Ergebnissen. Von den Befragten ohne Windenergieanlage in der eigenen Nachbarschaft hätten 70 Prozent gar keine oder weniger große Bedenken gegen die Errichtung von Windenergieanlagen in der eigenen Wohnumgebung²⁸. Auch in dieser Umfrage lagen die Werte der Befragten mit Windenergieanlagen im eigenen Wohnumfeld höher: Von der entsprechenden Gruppe hätten 78 Prozent keine oder weniger große Bedenken. Angesichts dieser Daten wäre es verfehlt, in der aktuellen Situation von einer Akzeptanzkrise der Windenergie an Land zu sprechen. Außerdem lohnt es sich, an dieser Stelle Devine-Wrights Feststellung, dass die lokalen Akzeptanzwerte nach der Inbetriebnahme von Windenergieanlagen in der Regel höher liegen, in Erinnerung zu rufen. Angesichts der aktuellen Umfragewerte gibt es gewisse Anzeichen dafür, dass sich der flächendeckende Ausbau der Windenergie an Land mittel- bis langfristig positiv auf die lokale Wahrnehmung der Anlagen auswirken und somit das Akzeptanzniveau bundesweit selbstverstärkend heben könnte. Der weitere Ausbau der Windenergie an Land könnte also von gewissen Gewöhnungseffekten profitieren.

3.8 DIE SCHWEIGENDE MEHRHEIT: KEINE ÜBERRASCHUNG FÜR DIE SOZIALWISSENSCHAFTEN

Statistische Daten belegen eine hohe überregionale und lokale Akzeptanz der Windenergie an Land. Wie ist diese Erkenntnis mit dem Eindruck zu versöhnen, der Ausbau der Windenergie an Land würde in den letzten Jahren von immer weniger Bürger*innen befürwortet?

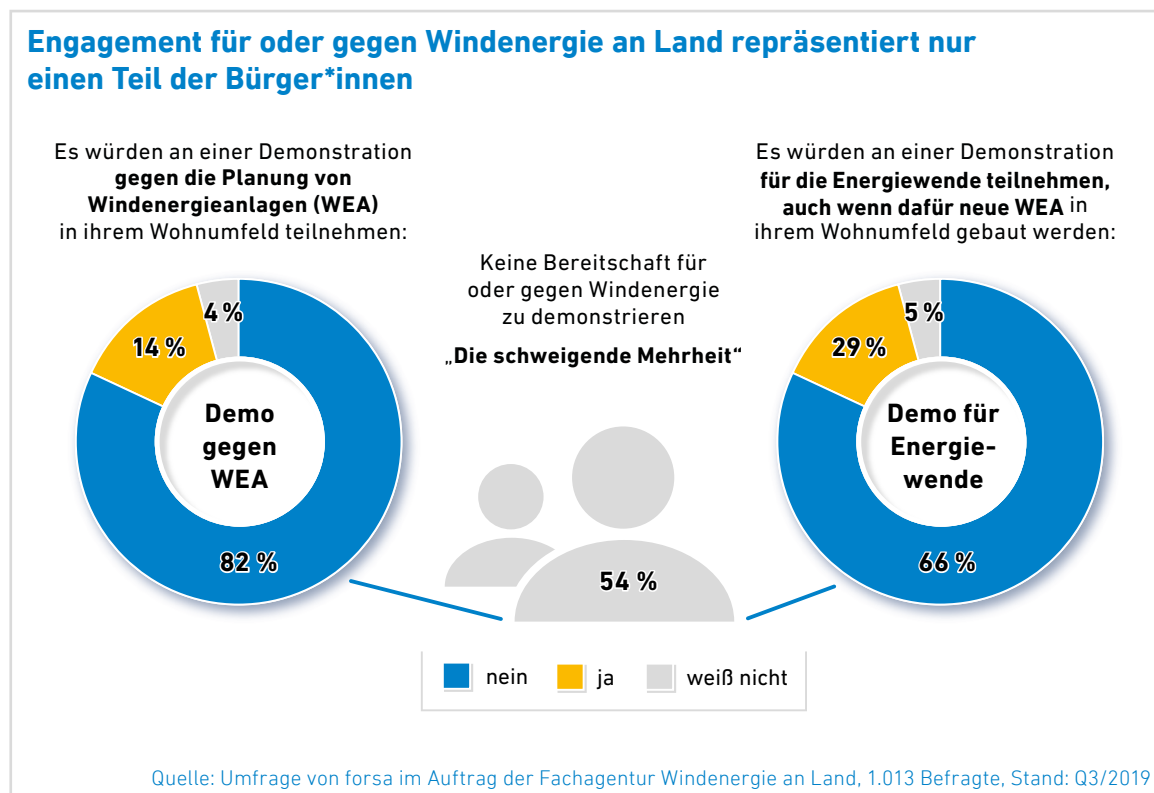
Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive stellt sich diesbezüglich vor allem die Frage der Repräsentanz: Inwiefern lassen sich von protestierenden Bürger*innen-Initiativen Rückschlüsse auf die Einstellung der Grundgesamtheit ziehen? Die Antwort: So gut wie gar nicht.

²⁸ FA Wind: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land. 2019, S.5.

Recht eingängig zur Erläuterung dieses Sachverhalts ist eine Aufschlüsselung der Einstellungsvariablen anhand der Achsen Aktivität und Passivität sowie positive und negative Einstellung. Schweizer-Ries²⁹ trägt entlang dieser beiden Achsen vier Idealtypen ab: Befürwortung (passiv) und Unterstützung (aktiv) auf der positiven Seite der Achse sowie Ablehnung (passiv) und Widerstand (aktiv) auf der negativen Seite. Die oben erläuterten Ergebnisse der verschiedenen Akzeptanz-Umfragen beziehen sich ausschließlich auf die Unterscheidung positiver und negativer Einstellung. Wie hoch liegt also der Anteil derjenigen, die den Neubau von Windenergieanlagen entweder unterstützen beziehungsweise verhindern wollen?

Aufschluss darüber geben einerseits Hildebrandt et al.³⁰. Die passiven Befürworter*innen machten den Autoren zufolge mit 70,7 Prozent den mit Abstand größten Teil der 991 Befragten aus. Als aktive Unterstützer*innen engagierten sich 10,8 Prozent. Passiv Ablehnende stünden bei 15,3 Prozent, während lediglich 3,2 Prozent aktiven „Widerstand“ leisteten.

Die FA Wind an Land kommt tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen, wobei der Anteil der Aktiven jeweils deutlich höher liegt.



Die höhere Quote auf der aktiven Seite mag – wie die FA Wind an Land selbst ausweist – auch auf die Datenerhebung via Telefoninterviews zurückzuführen sein. Die Quote derjenigen, die Bereitschaft für entsprechendes Engagement zeigen, liegt bei solchen Umfragen nicht selten über den realen Werten. Nichtsdestotrotz fallen zwei markante Aspekte ins Auge.

29 Schweizer-Ries: Aktivität und Teilhabe. 2010, S.11.

30 Hildebrandt et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.201.

Zum einen repräsentieren engagierte Bürger*innen nur bedingt die Grundgesamtheit der lokalen Bevölkerung. Dies gilt sowohl für die Unterstützung von Windenergieanlagen als auch für Protest. Das Gros der Bürger*innen kann den Datenerhebungen zufolge der „schweigenden Mehrheit“ zugeordnet werden. Umso wichtiger ist es, die Einstellungen zur Windenergie, die im öffentlichen Raum nicht ohne Weiteres erkennbar werden, in regelmäßigen Abständen durch Umfragen zu ermitteln. Zudem ist denkbar, dass die Mobilisierung des Unterstützungspotenzials für den künftigen Ausbau der Windenergie an Land eine gewisse Relevanz entfalten könnte. Mit den Studien von Schweizer-Ries und Hildebrandt et al liegen zwei Versuche vor, aus sozialwissenschaftlicher Perspektive auszuloten, welche institutionellen Rahmenbedingungen zur Aktivierung jenes Potenzials begrüßenswert erscheinen.

Zum anderen lässt sich mithilfe der empirischen Erkenntnisse zeigen, dass es sich um teils sehr „laute“, also artikulationsstarke Proteste einer „vocal minority“³¹ handelt. Diese laute Minderheit bestünde zu einem nicht unwesentlichen Teil aus hochmotivierten, älteren Personen, die meist über höhere Bildungsabschlüsse verfügten³². Sozialwissenschaftlich einschlägige Studien der Partizipationsforschung „[...] zeigen seit Jahrzehnten, dass die stärker ausgeprägte Partizipation von Bevölkerungsteilen mit vergleichsweise höheren sozioökonomischen Ressourcen (Bildung, Einkommen und kognitive sowie habituelle Kompetenzen) einhergeht [...]“³³. Insofern deckt sich die Datenlage im speziellen Anwendungsfall der Windenergie an Land grundsätzlich mit den typischen sozio-ökonomischen Mustern, die sozialwissenschaftlich bereits seit Langem bekannt sind. Die vergleichsweise gute Ressourcenausstattung im Hinblick auf Fachkenntnisse, finanzielle Mittel, Artikulationsvermögen und mitunter auch zeitliche Freiräume mögen, neben der starken Motivation, maßgebliche Gründe für den expressiven Erfolg dieser Gruppen sein. So gelingt es bisweilen, die schweigende Mehrheit „[...] durch eine entsprechende Medienpräsenz [zu] übertönen [...]“³⁴. Diese Entwicklung wird durch diverse Multiplikatoreffekte tendenziell verstärkt. In den letzten Jahren hat eine zunehmende Standardisierung und Professionalisierung der Bürger*innen-Proteste gegen Windenergieanlagen stattgefunden. Insbesondere soziale Medien und einschlägige Webseiten werden zur überregionalen Vernetzung lokal agierender Bürger*innen-Initiativen genutzt. Der in überregionalen Kooperationsnetzwerken stattfindende Austausch leistet dem individuellen Erfolg medialer, politischer und juristischer Taktiken weiteren Vorschub. In Mecklenburg-Vorpommern gelang sogar die Gründung der windenergieskeptischen Partei „Freier Horizont“.

Vor dem Hintergrund vieler Studienergebnisse ist jedoch klar davon auszugehen, dass es sich bei solchen Gruppierungen im statistischen Mittel um die zahlenmäßig klar unterlegene Minderheit handelt, weshalb sich in der Regel keine Rückschlüsse auf die Befürwortungsakzeptanz der Grundgesamtheit ableiten lassen.

31 Hildebrandt et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.200.

32 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S.130–31; Ohme-Reinicke: Bürgerbeteiligung: Entpolitisierung durch Politik? 2018, S.432.

33 Radtke und Pannowitsch. Die soziale Dimension der Energiewende. 2018, S.376.

34 Hildebrandt et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.200.

4 AKZEPTANZMEHRUNG: DIE VERGEBLICHE SUCHE NACH PATENTREZEPTEN

Nachdem in den oberen Abschnitten vor allem der Status quo hinsichtlich der lokalen Akzeptanz von Windenergieanlagen an Land diskutiert wurde, sollen im Folgenden die Faktoren der Akzeptanzmehrung im Vordergrund stehen. Diesem Anliegen sei zunächst eine zentrale Botschaft vorausgeschickt: Akzeptanz lässt sich prinzipiell nicht produzieren, kaufen oder generieren. Akzeptanz ist kein Produkt. Es wäre kein besonders aussichtsreiches Unterfangen, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse in simple Rezepturen zur Akzeptanzmehrung zu übersetzen. Die vielen einschlägigen Studien zum Forschungsgegenstand sprechen eine eindeutige Sprache: Es gibt keine Musterlösung, die eine Steigerung des Akzeptanzniveaus garantieren könnte. Standortkonflikte mögen in vielen Hinsichten vergleichbar erscheinen, dies sollte jedoch nicht über die Individualität der Einzelfälle hinwegtäuschen.

Der bekannte Risikosoziologie Ortwin Renn identifiziert vier elementare Voraussetzungen für die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten, wobei sich deren Stellenwert im Einzelfall anders gewichten kann.

1. Orientierung und Einsicht: Sowohl die Notwendigkeit der infrastrukturellen Maßnahme als auch die mit ihr verbundenen Ziele und Mittel werden anerkannt.
2. Selbstwirksamkeit: Hierarchisch angeordnete Eingriffe werden als Verletzung der eigenen Souveränität wahrgenommen. Entsprechende Partizipationsmöglichkeiten vermitteln das Gefühl, eine souveräne Entscheidung getroffen zu haben.
3. Positive Risiko-Nutzen-Bilanz: Die Akzeptanz einer Entscheidung erhöht sich, wenn für die Betroffenen ein persönlicher Nutzen entsteht.
4. Identität: Die Akzeptanzbereitschaft ist besonders hoch, wenn sich Betroffene mit der Entscheidung emotional identifizieren können.

Diese Voraussetzungen lassen sich als grober Orientierungsrahmen deuten, der für zentrale Akzeptanzfaktoren sensibilisieren soll. Eine vollumfängliche Würdigung aller damit verbundenen Aspekte würde den vorliegenden Rahmen deutlich sprengen. Der nächste Abschnitt begrenzt sich deshalb auf die selektive Vertiefung einiger besonders relevant erscheinender Gesichtspunkte.

4.1 DIE AMBIVALENTE ROLLE VON BETEILIGUNGSVERFAHREN

Wie kann Renns Kriterienkatalog konkret zur Akzeptanzmehrung im Einzelfall beitragen? Es empfehle sich, so Renn, informative Begleitkommunikation nach den vier Voraussetzungen auszugestalten. Allerdings zweifle er mit Blick auf bestimmte Vorhaben, die zum Beispiel besonders große Belastungen mit sich bringen, an der Wirksamkeit bloßer Kommunikationsmaßnahmen. Deshalb sei es enorm wichtig, „[...] den betroffenen Menschen größere Beteiligungschancen einzuräumen, sodass sie selbst anhand von unterschiedlichen Varianten entscheiden können, in welchem Maße die vier Akzeptanzkriterien erfüllt sind.“³⁵ Mit dieser Ansicht steht Renn keineswegs allein da: Bürger*innen-Beteiligung wird seit vielen Jahren von der Politikwissenschaft als legitimations- und damit akzeptanzstiften-

³⁵ Renn: Akzeptanz und Energiewende. 2015, S.138.

des Momentum diskutiert.³⁶ Einerseits beruhen die Argumente für mehr Bürger*innen-Beteiligung auf einem Effektivitätsgedanken. Schließlich zeigt sich empirisch zum Beispiel die teils destruktive Wirkung finanzieller Anreizinstrumente ohne Verzahnung mit partizipativen Verfahren. Insofern sind Beteiligungsverfahren mit der Hoffnung verknüpft, „[...] Vertrauen aufzubauen und gute Erfahrungen zu ermöglichen, die akzeptable Lösungen zumindest wahrscheinlicher machen.“³⁷ Andererseits ist jedoch auch ein Argumentationsstrang auszumachen, welcher aus demokratietheoretischer Perspektive die normative Vorzugswürdigkeit der Bürger*innen-Beteiligung in den Blick nimmt³⁸. Diese beiden Stränge widersprechen sich keineswegs und können sich komplementär sogar gut ergänzen. Es ist allerdings anzumerken, dass im vorliegenden Beitrag die normative Dimension der Diskussion ausgespart wird. Vielmehr soll im hiesigen Kontext über die verschiedenen partizipativen Ebenen sowie über unterschiedliche Partizipationsformen informiert werden.

4.2 PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN AUF UNTERSCHIEDLICHEN EBENEN

Im Hinblick auf die Energiepolitik im Allgemeinen und die Windenergie an Land im Besonderen ist im deutschen Fall zunächst eine bestimmte Struktur der Mehrebenen-Governance zu erwähnen. Die Energiewirtschaft fällt gemäß Art. 74 GG unter die konkurrierende Gesetzgebung. Maßgebliche Ausführungskompetenzen liegen gemäß Art. 83 GG bei den Ländern. Hinsichtlich der Standortwahl von Windenergieanlagen an Land sind mehrere gesetzliche Bestimmungen ausschlaggebend. Im BauGB ist eine Ausnahmeregelung für die „[...] Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie [...]“ (§35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) bestimmt. Diese Ausnahmetatbestände sind bei der Aufstellung der von den Ländern zu beschließenden raumordnerischen Landesentwicklungspläne zu beachten, welche den wesentlichen Rahmen für die Regionalplanung vorgeben. Die raumplanerischen Kompetenzen der Kommunen beschränken sich auf Flächennutzungs- respektive Bebauungspläne, welche nach den Maßgaben der jeweiligen Regionalpläne gestaltet werden. Trotz dieser Kompetenzverteilung, die für den Föderalismus der Bundesrepublik typisch ist, sind die unterschiedlichen Gebietskörperschaften sowie wesentliche Stakeholder auf einen kooperativen Umgang angewiesen³⁹. Wie steht es in diesem Geflecht um die Beteiligungschancen der Zivilgesellschaft?

Die Autoren Fraune/Knodt reklamieren für Deutschland diesbezüglich ein Beteiligungsparadox, welches sowohl auf die Beteiligungsbereitschaft der Bevölkerung als auch auf das institutionelle Design der Mehrebenenstruktur zurückzuführen sei. Demgemäß nutzten „[...] Bürgerinnen und Bürger Beteiligungsmöglichkeiten erst gegen Ende eines Planungsprozesses [...], wenn die Mitwirkungsmöglichkeiten am geringsten sind.“⁴⁰ Die entscheidenden Kriterien für die Entwicklung von kommunalen Flächennutzungsplänen werden durch die Landesentwicklungspläne, insbesondere jedoch durch die Regionalpläne, definiert. An deren Erstellung können Bürger*innen grundsätzlich mitwirken. Jedoch würden die Mitwirkungsangebote häufig nicht genutzt, da noch kein unmittelbarer Problemdruck vorliege⁴¹. Ähnliches dokumentiert auch Ekardt, demzufolge frühzeitige Beteiligungsmöglichkeiten bei der Planung von Stromtrassen lediglich von einer zweistelligen Zahl von Bürger*innen genutzt worden seien⁴². Es bestehe die Tendenz „[...] sich bestenfalls dann zu engagieren, wenn einem ganz persönlich

36 Holtkamp gibt einen Einblick in die entsprechende Fachdiskussion, welche übrigens bis in die späten 1970er Jahre zurückreicht: Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018.

37 Hildebrand et al.: Akzeptanz und Beteiligung. 2018, S.201.

38 Eichenauer: Energiekonflikte. 2018, S.142–46.

39 Die Politikwissenschaft unterscheidet zwei Idealtypen der Mehrebenen-Governance. Die Energiepolitik in Deutschland weist eher die Charakteristik des sogenannten MLG-Typ-2 auf, dessen Merkmale oben im Text beschrieben werden. Siehe hierzu: Sack: Zwischen europäischer Liberalisierung und Energiewende. 2018, S.87–89.

40 Fraune und Knodt: Politische Partizipation als institutionelles Beteiligungsparadox. 2019, S.168.

41 Fraune und Knodt: Politische Partizipation als institutionelles Beteiligungsparadox. 2019, S.168.

42 Ekardt: Grenzen der Partizipation auf Politik- und Konsumentenebene. 2018, S.455.

und ganz konkret ein Projekt „in die Quere kommt“, was eine Partizipation an der Gesetzgebung [...] zu einer Herausforderung werden lassen [...]“⁴³ könne.

Darüber hinaus existiere aus institutioneller Perspektive ebenfalls ein Beteiligungsparadox, da auf Bundesebene ausschließlich informelle Partizipationsmöglichkeiten bestünden⁴⁴, die überdies rechtlich nicht vorgesehen seien und nur im Einzelfall zur Anwendung kämen⁴⁵. Hinzu käme, dass die Öffentlichkeit auf der Regionalebene zwar Stellungnahmen zu ausgelegten Raumordnungsplänen abgeben könne, welche auch entsprechend zu prüfen seien, jedoch eine „[...] Erörterung des Entwurfs oder der Stellungnahmen [...] in keinem Bundesland verbindlich vorgesehen.“⁴⁶ sei. Zum einen würden hierdurch grundlegende gesellschaftliche Wertkonflikte nicht auf höheren Ebenen abgebildet, zum anderen käme hierdurch in formeller Hinsicht die „[...] mangelnde [] Verankerung der Bürgerbeteiligung in die Governance-Struktur des Windenergieausbaus zum Ausdruck.“⁴⁷ Da insbesondere die Regionalplanung beim Windenergieausbau in Mecklenburg-Vorpommern eine zentrale Rolle einnimmt, empfiehlt es sich, auf diesen Gesichtspunkt zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückzukommen.

4.3 BETEILIGUNGSFORMATE AUF KOMMUNALER EBENE

Da auf kommunaler Ebene meist bereits ein höheres Konkretionsniveau geplanter Vorhaben erreicht ist, also ein höherer Problemdruck herrscht, und sich viele Beteiligte im Gegensatz zu landesweiten oder regionalen Partizipationsformaten in aller Regel kennen, werden Debatten nicht selten sehr leidenschaftlich und emotional geführt. Die unterschiedlichen Beteiligungsformate sind vielfältig und lassen sich unterteilen in dialogorientierte (Meditationsverfahren, Zukunftswerkstatt, Planungszelle) und nicht-dialogorientierte (Bürger*innen-Versammlungen und -Befragungen, Einwohnerfragestunden) punktuelle Beteiligungsformate sowie dialogorientierte (Kinder- und Jugendbeiräte, Senior*innen-Beiräte) und nicht-dialogorientierte (regelmäßig wiederholte Befragungen wie zum Beispiel Bürger*innen-Paneele) dauerhafte Beteiligungsformate⁴⁸. Durch die Möglichkeit der Bürger*innen-Beteiligung steigt theoretisch die wahrgenommene Selbstwirksamkeit, was Renn zufolge grundsätzlich zu begrüßen ist. Allerdings können entsprechende Beteiligungsformate auch dazu führen, dass ablehnende Positionen artikuliert werden, die andernfalls wohl unausgesprochen geblieben wären: „Daraus kann sich ein paradoxer Zustand ergeben: Je mehr Menschen durch öffentliche Zugeständnisse und Partizipationsangebote die Möglichkeit erhalten, an den Planungen mitzuwirken, desto stärker wächst das Zutrauen in die eigene Selbstwirksamkeit und desto mehr müssen die Planungsträger mit öffentlich wirksamer Akzeptanzverweigerung rechnen.“⁴⁹ Trivial formuliert handelt es sich bei Öffentlichkeitsbeteiligungen nicht um akzeptanzfördernde „Einbahnstraßen“. In Einzelfällen können solche Verfahren sogar zu Frustration auf allen Seiten führen und auf diese Weise sogar das Gegenteil des intendierten Ziels bewirken⁵⁰. Holtkamp betont, dass kommunale Entscheidungsträger*innen recht häufig angeben, überwiegend schlechte Erfahrungen mit dialogorientierten Beteiligungsverfahren gemacht zu haben. In einer repräsentativen Umfrage unter Bürgermeister*innen in NRW wurde von diesen moniert, dass „[...] immer derselbe kleine Kreis zur Bürgerbeteiligungsangeboten kommt, Bürgerbeteiligung für die kommunalen Entscheidungsträger viel Zeit kostet und die Beteiligungsergebnisse häufig nicht umgesetzt werden, was eher zu einer steigenden Politikerverdrossenheit führt.“⁵¹ Zu besonders enttäuschenden Ergebnissen führten solche Verfahren, wie zum Beispiel Meditationsverfahren, wenn

43 Ekardt: Grenzen der Partizipation auf Politik- und Konsumentenebene. 2018, S.455.

44 Fraune und Knodt: Politische Partizipation als institutionelles Beteiligungsparadox. 2019, S.169.

45 Ziekow: Planungsrecht. 2018, S.333.

46 Ziekow: Planungsrecht. 2018, S.336.

47 Fraune und Knodt: Politische Partizipation als institutionelles Beteiligungsparadox. 2019, S.168.

48 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S. 129.

49 Renn: Akzeptanz und Energiewende. 2015, S.137.

50 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S. 132–35.

51 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S. 132.

Bürger*innen-Initiativen gegen ein geplantes Vorhaben mobil machten, da diese sich in der Regel kaum kompromissbereit zeigten: „Entweder verhindert eine Bürgerinitiative den Standort und sie gehört damit aus ihrer Sicht zu den Gewinnern, oder die formalen Entscheidungsträger setzen den Standort auf ihre Kosten durch.“⁵². Mitunter würden sogar gerichtliche Niederlagen möglichen Kompromissen vorgezogen oder Mediationsverfahren als Alibiveranstaltungen verspottet. Ein zielorientierter Dialog sei in solchen Fällen kaum oder gar nicht mehr möglich und führe teils dazu, dass Entscheidungen durch Bürger*innen-Entscheide am Stadtrat vorbei lanciert würden, wie im Fall Meiningen, wo es um den Bau eines Tiefen-Geothermie-Kraftwerks ging⁵³.

Aus diesen pessimistischen Eindrücken soll keineswegs die Empfehlung abgeleitet werden, grundsätzlich auf Beteiligungsverfahren zu verzichten. Ganz im Gegenteil: Um solchen Konflikten auf kommunaler Ebene vorzubeugen, erscheint es angesichts des vermuteten Beteiligungsparadox im deutschen Mehrebenensystem sogar geboten, Bürger*innen zu mehr Partizipation in vorgelagerten Entscheidungsstufen zu animieren. Die obigen Beispiele sensibilisieren indes für zweierlei. Erstens sollte die Rolle kommunaler Partizipationsverfahren nicht überschätzt, sondern immer auch kritisch gewürdigt werden, ohne deren generellen Mehrwert sowie deren normative Berechtigung im Grundsatz anzuzweifeln⁵⁴. Zweitens illustrieren die oben erwähnten Fälle abermals, dass ein allzu simples, instrumentelles Verständnis von Bürger*innen-Beteiligung als reine „Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme“ an der empirischen Erfahrung scheitern muss. Akzeptanz ist kein Produkt, darauf sei auch in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen.

4.4 BÜRGER*INNEN-GENOSSENSCHAFTEN: EIN BEWÄHRTES ERFOLGSMODELL

Der Begriff der Bürger*innen-Energie ist nicht eindeutig definiert und umfasst ein recht breites Spektrum: Privatleute, Vereine, Bürger*innen-Initiativen, Stiftungen sowie vor allem Bürger*innen-Energiegesellschaften und -genossenschaften fallen unter das Label der Bürger*innen-Energie. Letzteren, also den Genossenschaften, wird im Hinblick auf die Energiewende im Stromsektor ein besonders großes Verdienst mit Blick auf die Akzeptanz von Erneuerbaren Energien zugeschrieben. Es seien einige einleitende Bemerkungen zur historischen Einbettung der Genossenschaften vorausgeschickt.

Die Geschichte der Förderung Erneuerbarer Energien in der Bundesrepublik ist teilweise mit der Idee der Dezentralisierung von Erzeugungskapazitäten verwoben⁵⁵. Seit Einführung des EEG stieg der Diversifizierungsgrad der Betreiberstruktur erheblich⁵⁶. Die technologischen und politökonomischen Vorzüge der energiewirtschaftlichen Dezentralisierung können im vorliegenden Beitrag leider nicht diskutiert werden. Wichtig ist jedoch: Der Erhalt der Akteursvielfalt ist erklärter politischer Wille⁵⁷. Zuletzt wurde er durch die Bundesregierung im Rahmen der EEG-Novelle 2017 nochmals bekräftigt. In diesem Kontext wird der Bürger*innen-Energie ein weiterer gesellschaftlicher Mehrwert zuerkannt: „Bürgerenergieprojekte und lokal verankerte Projektentwickler haben viel zur Akzeptanz der Energiewende beigetragen“⁵⁸. Diese Assoziation wird auch in der Fachliteratur diskutiert⁵⁹. Erneut zurückkommend auf

52 Holtkamp: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende. 2018, S.135.

53 Kunze und Pfeiffer: Tiefe Geothermie – Proteste statt Beteiligung. 2018, S.676–77.

54 Ekardt: Grenzen der Partizipation auf Politik- und Konsumentenebene. 2018, S.458.

55 Allerdings gibt es auch namhafte Verfechter eines eher zentralisierten Ausbaus Erneuerbarer Energien. Im historischen Rückblick kommt der Dezentralisierung dennoch ein gewichtiger Stellenwert zu. Ein Überblick findet sich bei Sack: Regieren und Governance in der BRD. 2013, S.237–71.

56 Boddenberg und Klemisch: Bürgerbeteiligung in Zeiten der Postdemokratie. 2018, S.275–78; Tews: Privilegierte Marktzugangschancen für Bürgerenergie als Akzeptanzinstrument? 2019, S.278–79.

57 Nestle et al.: Das EEG: Besser als sein Ruf. 2016, S.13.

58 Deutscher Bundestag: Drucksache 18/8860. 2016

59 Stellvertretend für viele weitere Autoren: Morris und Jungjohann. Energy Democracy. 2016, S.104–6; Ohlhorst: Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland. 2018, S.103–6; Radtke et al.: Die Energiewende in Deutschland. 2018, S.22–23.

Renns Modell wird im Folgenden kurz veranschaulicht, auf welche Weise Bürger*innen-Genossenschaften zur lokalen Akzeptanzmehrung beitragen.

1. Orientierung und Einsicht: Die Akzeptanz der Technologie Windenergie an Land sowie die Notwendigkeit der konkreten Infrastrukturmaßnahmen vor Ort werden nicht etwa nur toleriert, sondern aktiv durch die Genossenschaftsmitglieder angeregt.
2. Selbstwirksamkeit: Bürger*innen-Genossenschaften resultieren nicht aus hierarchisch getroffenen Entscheidungen, sondern entstehen auf eigenes Betreiben. Als freiwillige Zusammenschlüsse engagierter Bürger*innen stellen sie veritable Beispiele für die selbstbestimmte Ausgestaltung lokaler Energiepolitik dar.
3. Positive Risiko-Nutzen-Bilanz: Ein großer Teil der Wertschöpfung fließt – je nach Betreibermodell und eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen⁶⁰ – an die Genossenschaftsmitglieder beziehungsweise die Standortkommune.
4. Identität: Durch die lokale Verankerung der Betreiber*innen, die in aller Regel gegeben ist, verbindet sich die Infrastrukturmaßnahme mit bekannten Gesichtern: Es entsteht ein identitätsstiftendes Momentum.

Die überwiegend positive Konnotation von Bürger*innen-Genossenschaften soll hier keineswegs angefochten werden. Wie jedoch lassen sich diese Akteur*innen in den Akzeptanzdiskurs einbetten?

Es ging in den oberen Abschnitten darum, die Akzeptanz von bereits beschlossenen oder zumindest anvisierten Infrastrukturmaßnahmen durch informative Begleitkommunikation oder politische Teilhabe zu erhöhen. Die Entscheidungsketten sind im Mehrebenengeflecht der Bundesrepublik ähnlich aufgebaut wie ein Sedimentgestein und sickern sozusagen von oben nach unten („Top-down“), also bis zu den Entscheidungsbetroffenen, durch. Der freiwillige Zusammenschluss engagierter Bürger*innen ist jedoch als das exakte Gegenteil, nämlich als Ausdrucksform einer Partizipation „von unten“, der Bottom-up-Partizipation zu verstehen⁶¹. Obwohl die Kommunen Bürger*innen-Genossenschaften wirksam unterstützen oder diese sogar initiieren können⁶², setzt der Erfolg des Genossenschaftsmodells eine entsprechende Technologieakzeptanz sowie die Bereitschaft der aktiven Mitwirkung bereits voraus. Deshalb können die unterschiedlichen Gebietskörperschaften vom Bundesgesetzgeber bis zu den Kommunen allenfalls einen indirekten Einfluss auf die künftige Entwicklung des Genossenschaftswesens im Energiebereich nehmen⁶³ und sind beim Ausbau der Erneuerbaren Energien auch künftig auf den Gestaltungswillen der Zivilbevölkerung angewiesen. Wie aber soll in Fällen verfahren werden, in denen Bürger*innen sich aktiv gegen den Bau von Neuanlagen wenden? In diesem Sinne stellt – wie eingangs erwähnt – auch das Genossenschaftsmodell keine Patentlösung dar, mit deren Hilfe sich eine kurzfristige Auflösung solcher Konflikte bewerkstelligen ließe. Bürger*innen-Energie zur bloßen, ad hoc umsetzbaren „Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme“ zu degradieren, wird dem Charakter und den Zielen des bürger*innen-genossenschaftlich getragenen Ausbaus der Erneuerbaren Energien in keiner Weise gerecht. Bei aller Diskussion um akzeptanzfördernde Maßnahmen ist es sehr zu empfehlen, sich diesen Zusammenhang nochmals in Erinnerung zu rufen. In den folgenden Abschnitten wird nun das hiesige Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung des vergleichsweise jungen Beteiligungsgesetzes diskutiert.

60 Der Umfang der genossenschaftlichen Dienstleistungen ist mitunter beträchtlich, auch gibt es Unterschiede im Hinblick auf Kooperationsmodelle mit den jeweiligen Standortgemeinden. Ein guter Überblick findet sich bei Klagge und Schmöle: *Energiegenossenschaften: eine wirtschaftsgeografische Perspektive*. 2018.

61 Boddenberg und Klemisch: *Bürgerbeteiligung in Zeiten der Postdemokratie*. 2018, S.276.

62 Sack: *Zwischen europäischer Liberalisierung und Energiewende*. 2018, S.86.

63 Die EEG-Novelle des Jahres 2017 wurde vielfach kritisiert, da das neue Ausschreibungsmodell für Windenergie sowie die gewählten Bagatellgrenzen den genossenschaftlichen Betrieb von Windenergieanlagen ganz erheblich erschwerten. Siehe dazu AEE: *Community Energy in Germany*. 2019; Ohlhorst: *Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland*. 2018; Tews: *Privilegierte Marktzugangschancen für Bürgerenergie als Akzeptanzinstrument?* 2019.

5 MECKLENBURG-VORPOMMERN: EIN WINDENERGIELAND

Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern im äußersten Nordosten Deutschlands eignet sich aufgrund seiner geografischen Lage und topographischen Gegebenheiten sehr gut für die Nutzung der Windenergie. Auch steht durch die sehr dünne Besiedlung und landwirtschaftliche Prägung relativ viel Platz für die Nutzung der Windenergie an Land zur Verfügung. Im Jahr 2018 waren entsprechende Windenergieanlagen mit einer Leistung von insgesamt 3.245 MW in Betrieb⁶⁴. Dies entspricht in absoluten Zahlen zwar dem sechsten Rang unter allen Bundesländern, allerdings konnte Mecklenburg-Vorpommern den eigenen Bruttostromverbrauch bereits im Jahr 2017 zu 174,4 Prozent durch Erneuerbare Energien decken – der bundesweit stärkste Wert.

Der Landtag beschloss im Jahr 2016 das „Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V)“. Dieses Gesetz ist ausdrücklich mit dem Ziel verbunden, die Akzeptanz von Windenergieanlagen in Mecklenburg-Vorpommern nachhaltig zu heben, wie der zuständige Landesenergieminister Christian Pegel im Schweriner Landtag zur Gesetzesverabschiedung betonte: „[...] das große Ziel über diesem Gesetz ist selbstverständlich die Steigerung der Akzeptanz für den Windkraftausbau“⁶⁵. Dieser Schritt war zum damaligen Zeitpunkt sehr bemerkenswert, da Mecklenburg-Vorpommern das erste Bundesland ist, das ein solches Beteiligungsmodell nach dänischem Vorbild verabschiedete. Die Landesregierung betrat zudem rechtliches Neuland, weshalb das Gesetz in mehreren rechtlichen Hinsichten nicht unkritisch diskutiert wurde und wird⁶⁶.

Für diesen Beitrag wurden Interviews mit in Mecklenburg-Vorpommern ansässigen Expert*innen aus dem Bereich der Erneuerbaren Energien durchgeführt. Ihre Einschätzungen haben den vorliegenden Beitrag stark inspiriert und werden die hiesigen Ausführungen an einigen Stellen ergänzen. Es ist zudem anzumerken, dass die mecklenburg-vorpommersche Energiepolitik im Rahmen dieses Beitrags lediglich stellenweise beleuchtet, keinesfalls aber erschöpfend behandelt werden kann. Der folgende Abschnitt legt das mit dem Gesetz verfolgte Konzept dar.

5.1 DIE ZWEI PFADE DES BETEILIGUNGSGESETZES

Das Beteiligungsgesetz richtet sich in unterschiedlicher Weise an Standortkommunen und Bürger*innen in einem radialen Umkreis von fünf Kilometern. Es sieht für Vorhabenträger, also diejenigen, die beabsichtigen, Windenergieanlagen zu errichten, zwei Wege vor, zwischen denen diese wählen können.

Entscheidet sich der Vorhabenträger für den „Weg A“, ist er dazu verpflichtet, eine projektbezogene Gesellschaft für das Vorhaben zu gründen und „[...] mindestens 20 Prozent der Anteile an der Gesellschaft nach § 3 zum Kauf zu offerieren.“⁶⁷, wovon jeweils zehn Prozent auf die Gemeinde und zehn Prozent auf kaufberechtigte Bürger*innen entfallen⁶⁸. Diese gesellschaftsrechtliche Beteiligung ist als gesetzlicher Normalfall vorgesehen⁶⁹. Der Kaufpreis eines Anteils an der Projektgesellschaft

64 AEE: Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbaren Energien. 2020.

65 Pegel: Rede im Schweriner Landtag. 20.04.2016.

66 Bovet und Lienhoop: Trägt die wirtschaftliche Teilhabe an Flächen für die Windkraftnutzung zur Akzeptanz bei? 2017, S.580–83.

67 §4 Abs. 1 BüGembeteilG M-V

68 Gotchev: Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende? 2016, S.18.

69 Wegner 2018 (Stiftung Umweltenergierecht): 8

darf maximal 500 Euro betragen⁷⁰, wodurch der finanzielle Einstieg relativ niedrigschwellig gehalten werden soll⁷¹. Neben der Offerte kann der Vorhabenträger sich dafür entscheiden, „[...] eine alternative Möglichkeit wirtschaftlicher Teilhabe, insbesondere einen vergünstigten lokalen Stromtarif [...]“⁷² anzubieten. Sofern eine Alternative zur gesellschaftsrechtlichen Beteiligung angeboten wird, haben Kaufberechtigte die exklusive Wahl zwischen beiden Optionen⁷³.

Beim „Weg B“ sind die Beteiligungsformen für Bürger*innen und Kommunen jeweils unterschiedlich ausgestaltet. Der Vorhabenträger kann sich einseitig für „Weg A“ oder „Weg B“ entscheiden. Entscheidet er sich für den zweiten Weg, ist er dazu verpflichtet, kaufberechtigten Bürger*innen ein Sparprodukt zum Kauf anzubieten. Die Konditionen dieses Sparproduktes sind gesetzlich geregelt⁷⁴. So beträgt die Laufzeit zwischen drei und zehn Jahren und die Verzinsung bemisst sich nach dem Ertragswert der Windenergieanlagen.

Gemeinden haben bei der Variante des Alternativweges im Gegensatz zu Bürger*innen ein Wahlrecht. Ihnen darf alternativ zur gesellschaftsrechtlichen Beteiligung eine jährliche Ausgleichsabgabe angeboten werden⁷⁵. Die Gemeinden sind jedoch nicht dazu verpflichtet, von dieser Option Gebrauch zu machen. Sie können sich stattdessen für die gesellschaftsrechtliche Beteiligung in Höhe von zehn Prozent der Gesellschaftsanteile entscheiden⁷⁶.

Das BüGembeteilG M-V ist juristisch nicht unumstritten⁷⁷, ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht ist anhängig⁷⁸. Eine konkrete Alternative schlugen Bündnis 90/Die Grünen zur Landtagswahl im Jahr 2016 vor. Die Partei zielte darauf ab, den Standortkommunen 0,5 Prozent der gesetzlichen Einspeisevergütung sowie 95 Prozent der Gewerbesteuereinnahmen zukommen zu lassen⁷⁹. Da die Partei den Wiedereinzug in den Schweriner Landtag verpasste, kann sie zumindest in Mecklenburg-Vorpommern nur noch außerparlamentarisch für die Umsetzung dieses Vorschlags werben.

5.2 BEWERTUNG DES GESETZES ERST IN EINIGEN JAHREN MÖGLICH

Im April 2019 ging das Beteiligungsverfahren für den ersten unter das Gesetz fallenden Windpark, den „Bürgerwindpark Schönberg“, online⁸⁰. Der Vorhabenträger entschied sich in diesem Fall für „Weg A“, also eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung: „Die Bürgerwindpark Schönberg GmbH & Co. KG hat sich für den Weg A entschieden und gibt 20 % an Kommunen und Bürger/-innen ab.“⁸¹ Das Projekt wurde von der überregional tätigen „NaturEnergie Region Hannover eG“ angestoßen und vom Projektierer „BayWa r.e.“ errichtet⁸². Das Beteiligungsverfahren verzögert sich allerdings – anders als gesetzlich eigentlich vorgesehen – wohl noch bis zum Ende dieses Jahres⁸³.

Abgesehen vom Schönberger Beispiel ist bislang kein einziger Windpark errichtet worden, der unter das BüGembeteilG M-V fällt. Die Gründe hierfür sind vielfältig und sollten nicht vorschnell auf dessen generelle Untauglichkeit schließen lassen.

70 §6 Abs. 8 BüGemeinBeteilG M-V

71 Gotchev: Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende? 2016, S.18.

72 §10 Abs. 1 BüGembeteilG M-V

73 §10 Abs. 3 BüGembeteilG M-V

74 §12 Abs. 1 BüGembeteilG M-V

75 §11 BüGembeteilG M-V

76 §10 Abs. 8 BüGembeteilG M-V

77 Siehe dazu umfassend: Wegner: Verfassungsrechtliche Fragen ordnungsrechtlicher Teilhabemodelle. 2018

78 Bundesverfassungsgericht: Übersicht für das Jahr 2019. 2019.

79 Bündnis 90/ Die Grünen Mecklenburg-Vorpommern: Programm zur Landtagswahl 2016. 2016, S.21.

80 Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern: Pressemitteilung. Windpark ‚Schönberg‘ – Verfahren nach Beteiligungsgesetz online. 10.04.2019.

81 Bürgerwindpark Schönberg GmbH & Co. KG: Bürgerbeteiligung. Häufig gestellte Fragen. 2019.

82 Windkraft-Journal.de: BayWa r.e. errichtet ersten Windpark nach dem BüGem in Mecklenburg-Vorpommern. 26.11.2019

83 Schweriner Volkszeitung: Beteiligungsgesetz. Trotz Gesetz gehen Bürger leer aus. 26.01.2020.

Schließlich wurden im Gesetz Übergangsfristen eingeräumt. Es findet ausdrücklich keine Anwendung auf „[...] zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes genehmigte Windenergieanlagen und Anlagen, deren Genehmigung unter Beifügung der vollständigen nach § 10 Absatz 1 Satz 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz erforderlichen Unterlagen beantragt ist.“⁸⁴. Aufgrund recht langer Zeiträume zwischen Projektentwicklung und Inbetriebnahme – die FA Wind an Land ermittelte im Jahr 2015 eine durchschnittliche Dauer von fünf Jahren⁸⁵ – könnte es also durchaus noch dauern, bis weitere Windparks ans Netz gehen die unter das Gesetz fallen.

Wesentlich aufschlussreicher sind deshalb Daten über Projekte, die sich noch im Genehmigungsverfahren befinden. Aus einer Kleinen Anfrage der Landtagsabgeordneten Mignon Schwenke (DIE LINKE) geht hervor, dass dem Landesenergieministerium zum 31.07.2018 36 Anzeigen im Sinne des §8 Abs. 2 BüGembeteilG M-V vorlagen⁸⁶. Mit Stand Ende Januar 2020 lag diese Zahl bei 67 Projekten⁸⁷. Das Landesministerium weist außerdem auf zwei Ausnahmen vom Gesetz hin, in denen die Betreibergesellschaften mit Bürger*innen und Kommunen anderweitige Arrangements getroffen hätten, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus gingen⁸⁸.

Insgesamt kann das Gesetz also wohl erst in einigen Jahren auf dessen Tauglichkeit sowie den tatsächlichen Mehrwert im Hinblick auf die Erhöhung des Akzeptanzniveaus zuverlässig überprüft werden. Ergänzend zu dieser empirisch eher ernüchternden Evaluierung lässt sich das Gesetz jedoch auch konzeptuell diskutieren. Im folgenden Abschnitt wird deshalb zunächst der Stellenwert der Bürger*innen-Energie in Mecklenburg-Vorpommern erörtert. Inwiefern unterscheiden sich die Bestimmungen des BüGembeteilG M-V von „echter“ Bürger*innen-Energie?

5.3 KEINE TRADITION DER BÜRGER*INNEN-ENERGIE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Daten zur wirtschaftsgeografischen Verteilung von Bürger*innen-Genossenschaften⁸⁹ belegen einen vergleichsweise geringen Stellenwert entsprechender Genossenschaftsmodelle in allen ostdeutschen Bundesländern⁹⁰. Mit Stand des Jahres 2017 betrug der Anteil der ostdeutschen Bürger*innen-Genossenschaften an der Gesamtanzahl der deutschen Energiegenossenschaften 14,5 Prozent⁹¹. Im Vergleich fällt auf, dass eher finanzstarke, westdeutsche und südlich gelegene Bundesländer das Ranking dominieren. Allein auf Bayern und Baden-Württemberg zusammen entfallen etwa 44,3 Prozent der gesamtdeutschen Bürger*innen-Genossenschaften, also gut drei Mal so viele wie in den neuen Bundesländern zusammen. Auf das dünn besiedelte Mecklenburg-Vorpommern, in dem 1,94 Prozent der deutschen Staatsbürger*innen leben, entfällt ein Anteil von 1,75 Prozent. Mit 1,12 Bürger*innen-Genossenschaften pro 100.000 Einwohner*innen landet das Bundesland im Mittelfeld des gesamtdeutschen Rankings. Die westdeutschen Flächenländer Rheinland-Pfalz (1,04) und Nordrhein-Westfalen (0,57) rangieren beispielsweise deutlich darunter.

Im windenergiespezifischen Vergleich der Bürger*innen-Gesellschaften – worunter neben den Genossenschaften auch andere Rechtsformen fallen – zeigt sich eine besonders große Differenz zu anderen

84 §16 BüGembeteilG M-V

85 FA Wind: Dauer und Kosten des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieanlagen an Land. 2015, S.3.

86 Drs 7/2370: 2

87 Schweriner Volkszeitung: Beteiligungsgesetz. Trotz Gesetz gehen Bürger leer aus. 26.01.2020.

88 Schweriner Volkszeitung: Beteiligungsgesetz. Trotz Gesetz gehen Bürger leer aus. 26.01.2020.

89 Da keine windenergiespezifischen Daten vorliegen, beziehen sich diese Zahlen auf alle Energiegenossenschaften. Außerdem ist es wichtig, klar zwischen Genossenschaften und sonstigen Gesellschaften zu trennen. Die unten aufgeführten, windspezifischen Daten beziehen auf Bürgerenergiegesellschaften.

90 Über wirtschaftsgeografische Kennwerte der Bürgerenergiegenossenschaften in Deutschland berichten: Klagge und Schmole: Energiegenossenschaften: eine wirtschaftsgeografische Perspektive. 2018, S.308–10.

91 Kahla et al.: Entwicklung und Stand von Bürgerenergiegesellschaften und Energiegenossenschaften. 2017, S.30; eigene Berechnungen

Bundesländern⁹². Erwartungsgemäß entfallen auf die besonders windhöffigen, norddeutschen Flächenländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen die meisten Bürger*innen-Gesellschaften, nämlich 58,3 Prozent. Mecklenburg-Vorpommern, ebenfalls windstarkes Küstenland, liegt weit hinter den beiden anderen Ländern und kommt gerade einmal auf etwa ein Prozent. Selbst die gebirgigen Länder Bayern und Baden-Württemberg liegen mit 11,45 Prozent respektive 6,25 Prozent noch weit darüber. Diese Zahlen belegen die weit unterdurchschnittliche Aktivität von Bürger*innen-Gesellschaften im Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern.

Empirische Untersuchungen zeigen außerdem, dass in Bayern und Baden-Württemberg vergleichsweise viele mitgliederstarke, regional tätige Energiegenossenschaften zu finden sind. In den ostdeutschen Bundesländern sind hingegen vergleichsweise viele überregionale Energiegenossenschaften aktiv. Dies gilt insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern, wo fast ausschließlich überregional operierende Energiegenossenschaften ansässig sind⁹³. Klagge/Schmole schließen aus dieser Datenlage: „Dies kann, in Zusammenhang mit der relativ geringen Zahl der in diesen Bundesländern ansässigen Energiegenossenschaften, als Hinweis darauf interpretiert werden, dass die dortigen Aktivitäten stärker von außen oder zumindest von überregional orientierten Akteuren gesteuert werden.“⁹⁴. Insofern handelt es sich bei den in Mecklenburg-Vorpommern aktiven Bürger*innen-Genossenschaften häufig eben nicht um lokal ansässige Initiator*innen, die dazu beitragen könnten, die Identifikation mit angestoßenen Infrastrukturvorhaben und folglich die Akzeptanz dieser Vorhaben grundsätzlich zu erhöhen. Diese konzeptuelle Verknüpfung kommt in diesem spezifischen Fall also eher weniger zum Tragen.

Die befragten Expert*innen aus Mecklenburg-Vorpommern verfügten über Erfahrungen mit kommunalen Beteiligungsverfahren und bestätigten ebenfalls den recht geringen Stellenwert von Bürger*innen-Energieprojekten in Mecklenburg-Vorpommern. Sie wiesen unter anderem darauf hin, dass der Begriff selbst klärungsbedürftig sei, da jeder und jede darunter etwas anderes verstehe. Es wurden außerdem Bedenken geäußert, einen repräsentativen Aussagegehalt hinter der bloßen Existenz von Bürger*innen-Genossenschaften zu vermuten. Es sei in Erinnerung gerufen, dass sich die Frage der Repräsentanz auch im Fall protestierender Bürger*innen-Initiativen stellt: Rückschlüsse auf die Einstellung der Grundgesamtheit lassen sich nicht per se ableiten. Inwiefern steht also das Engagement von beispielsweise 50 ortsansässigen Bürger*innen repräsentativ für 15.000 andere Einwohner*innen?

Das BüGembeteilG M-V könnte jedoch zumindest, sofern es wie vorgesehen zur Anwendung kommt, tendenziell zu einer stärkeren finanziellen Partizipation der Bürger*innen und Kommunen beitragen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Damit würde allerdings im Sinne von Renns oben besprochenen Modell nur eine Voraussetzung erfüllt, nämlich der persönliche Nutzen. Mit „echten“ Bürger*innen-Genossenschaften verbindet sich demgegenüber eine Vielzahl unterschiedlicher Motivlagen. Radtke identifiziert durch die qualitative Würdigung von acht Fallbeispielen vier Motivationstypen⁹⁵. Dabei gehe es nur einer Energiegenossenschaft explizit um finanziellen Gewinn, in anderen Fällen seien hingegen Motive wie etwa die Stärkung lokaler Identität oder die Verwirklichung sozial-ökologischer Leitwerte dominierend. Energiegenossenschaften verbinden sich mit weit mehr als dem bloß finanziellen Arrangement, das sich auf lange Sicht für die Mitglieder auszahlt⁹⁶. Stattdessen könnte das Kalkül hinter dem Gesetz nicht aufgehen und sogar das Gegenteil des erhofften Ergebnisses bewirken. Ein Experte, der mit kommunalen Gegebenheiten in Mecklenburg-Vorpommern vertraut ist, äußerte Bedenken über etwaige Neiddebatten, die nun über so manche Gemeinde hereinbrechen könnten. In

92 Alle Daten zu Bürgerenergiegesellschaften, die Windenergieanlagen betreiben, entstammen: Kahla et al.: Entwicklung und Stand von Bürgerenergiegesellschaften und Energiegenossenschaften. 2017, S. 20.

93 Klagge und Schmole: Energiegenossenschaften: eine wirtschaftsgeografische Perspektive. 2018, S.308–10.

94 Klagge und Schmole: Energiegenossenschaften: eine wirtschaftsgeografische Perspektive. 2018, S.310.

95 Radtke. Bürgerenergie in Deutschland. 2016, S.492–99.

96 Eine Reihe weiterer Vorzüge wird hier diskutiert: AEE: Community Energy in Germany. 2019.

der Tat: Zwar wurde von der Landesregierung ein relativ niedrighschwelliger Einstieg von 500 Euro pro Gesellschaftsanteil gewählt, jedoch wurde keine Limitierung der Anteile vorgesehen. Auf diese Weise könnten finanziell vermögendere Einwohner*innen durchaus stärker vom Gesetz profitieren als ärmere Haushalte. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Befürchtung bewahrheiten wird. Der im folgenden Abschnitt thematisierte Aspekt spricht jedoch heute schon für sich: Von leiserem Protest kann keine Rede sein.

5.4 POLITISCHE PARTIZIPATION KANN EIN AUSWEG SEIN

In Mecklenburg-Vorpommern haben sich – wie in anderen Bundesländern ebenfalls – über einige Jahre hinweg diverse Bürger*innen-Initiativen gegründet, die gegen die Windenergie an Land mobil machen. Auch das BüGembeteilG M-V scheint zumindest bislang an dieser Dynamik nichts geändert zu haben. Worum geht es den Kritiker*innen in Mecklenburg-Vorpommern?

Diese Frage kann sicherlich in diesem Rahmen nicht erschöpfend beantwortet werden. Allerdings werden die maßgeblichen Einwände vergleichsweise gut durch die windenergieskeptische Partei „Freier Horizont“ dokumentiert, die im Jahr 2015 aus dem Aktionsbündnis „Gegen den unkontrollierten Windkraftausbau – Freier Horizont“ hervorgegangen ist. Im Parteiprogramm zur Landtagswahl 2016 wird unter anderem ein sofortiges „Stillhalteabkommen“ hinsichtlich des Anlagenneubaus, ein Mindestabstand von 2.000 Metern beziehungsweise die zehnfache Höhe der Windenergieanlage (10-H-Regelung) zur nächsten Wohnbebauung sowie die stärkere Einbeziehung von Bürger*innen bei der Entscheidung über Eignungsräume gefordert⁹⁷. Außerdem werden Zielabweichungsverfahren kritisiert, da sie demokratisch getroffene Entscheidungen unterliefen, und es wird eine stärkere Berücksichtigung des Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzes gefordert. Bei der Begutachtung der inhaltlichen Positionierung fällt ins Auge, dass eine stärkere finanzielle Beteiligung von Bürger*innen und Kommunen am Windenergieanlagenbetrieb gerade nicht zum Forderungskatalog gehört. Das Parteiprogramm ist in energiepolitischer Hinsicht vielmehr ausschließlich auf eine restriktivere Ausgestaltung des Windenergieausbaus an Land und auf See ausgerichtet.

Auch in Bezug auf Mecklenburg-Vorpommern scheint sich ein Eindruck zu bestätigen: Kritiker*innen geht es oftmals nicht um finanzielle Belange. Dies zeigt exemplarisch die gemeinsame Presseerklärung mehrerer Bürger*innen-Initiativen vom Anfang des Jahres. Dort heißt es explizit: „Wir empfinden es als zynisch, wenn Ministerpräsidentin Manuela Schwesig meint, Geldzahlungen an Betroffene wären eine angemessene Maßnahme zur Herstellung von Akzeptanz.“⁹⁸ In einer Presseerklärung der Partei „Freier Horizont“ wird ein Bürger mit den Worten zitiert, er lasse sich seine Gesundheit nicht für 150 Euro abkaufen⁹⁹. Die empirische Tatsache, dass Kritiker*innen finanzielle Beteiligungsmodelle nicht selten als Bestechung oder Kompensationszahlungen werten – wie im konzeptuellen Teil bereits beschrieben wurde – belegt ebenfalls eine Studie von Eichenauer¹⁰⁰. Die Autorin befragte Bürger*innen im Rahmen einer Umfrage zu den Umständen, unter denen sie dem Bau einer Windenergieanlage in der eigenen Gemeinde zustimmen würden. Die zwei Gruppen, bestehend aus einem Querschnitt der Bevölkerung einerseits und dezidierten Windenergiekritiker*innen andererseits, wiesen stark divergierende Meinungsbilder auf. So würden unter den 150 Befragten der erstgenannten Gruppe 43,4 Prozent unter der Bedingung zustimmen, dass sie oder ihre Gemeinde am Ertrag der Anlage beteiligt

97 Freier Horizont: Programm zur Landtagswahl 2016. 2016, S.4.

98 Bürgerinitiativen des Landkreises Vorpommern-Greifswald: Gemeinsame Erklärung von Bürgerinitiativen des Landkreises Vorpommern-Greifswald. 09.01.2020.

99 Freier Horizont: Pressemitteilung. Penkun – Zwielfichtige Bürgerbeteiligungen? 05.12.2019.

100 Eichenauer: Energiekonflikte. 2018.

würden. Dieser Wert liegt bei der Gruppe der 131 Kritiker*innen deutlich niedriger, nämlich bei nur 0,8 Prozent – ein deutlicher Hinweis auf die mangelnde Überzeugungskraft solcher Instrumente unter diesen Umständen. Eichenauer schließt auf eine ambivalente Rolle finanzieller Beteiligungsmodelle. Diese könne unter bestimmten Bedingungen tatsächlich zu mehr Akzeptanz führen. Andererseits gelte aber: „Wird die Option der finanziellen Beteiligung erst eingeführt, wenn der Konflikt bereits im Prozess der Austragung ist, wird dies eher kritisch aufgefasst und kann sogar zu stärkerer Ablehnung führen.“¹⁰¹. Tatsächlich wird auch in Mecklenburg-Vorpommern wiederholt mangelnde politische Teilhabe moniert. „Wir ringen darum, dass die Bürgereinwände, die gekommen sind, die Hinweise, die gekommen sind, die Bürgerbeteiligung – dass sie überhaupt ernst genommen wird. Das ist unser Problem.“¹⁰², wird die Bürgermeisterin der Gemeinde Crivitz vom Deutschlandfunk zitiert. Wie oben bereits erwähnt, fordert auch die Partei „Freier Horizont“ eine stärkere Einbindung von Bürger*innen bei der Ausweisung von Eignungsräumen für die Windenergie an Land. Wie steht es derzeit also um die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern?

Die Expert*innen-Interviews gaben entsprechenden Aufschluss über die konkrete Situation im Bundesland. Laut Expert*innen seien die Mitgestaltungsmöglichkeiten ausreichend. Allerdings wurde ebenfalls auf eine gewisse Diskrepanz von Entscheidungsgegenständen und kommunaler Entscheidungskompetenz verwiesen. Demnach gehe es vielen Bürger*innen im Kontext von kommunalen Beteiligungsverfahren um die Entscheidung, ob eine neue Anlagen gebaut werde oder nicht. Allerdings könne zu diesem Zeitpunkt vielfach gar nicht mehr über diese Frage entschieden werden, da Windeignungsgebiete durch die Regionalplanung ausgewiesen würden. Die Regionalpläne sind das wichtigste Instrument zur Ausweisung von Windenergieeignungsgebieten. Aktuell befinden die sich in der Fortschreibung. Bürger*innen können in mehreren Beteiligungsstufen Einwände formulieren, die vom regionalen Planungsverbund zu prüfen sind. Die Fortschreibung der Regionalpläne läuft in Mecklenburg-Vorpommern bereits seit einigen Jahren¹⁰³. In den aktuell geltenden Regionalplänen ist ein Anteil von insgesamt 0,6 Prozent der Landesfläche für den Betrieb von Windenergieanlagen ausgewiesen. Die Landesregierung verfolgt das Ziel, diesen Anteil mit der Fortschreibung auszuweiten¹⁰⁴.

Die befragten Expert*innen wiesen auf eine rege Bürger*innen-Beteiligung hinsichtlich der Regionalplanung hin und konnten den Eindruck des Beteiligungsparadoxes, welches im konzeptuellen Part des Beitrags erläutert wurde, nicht bestätigen. Diese offenbar hohe Beteiligungsquote lässt nicht nur die Entschiedenheit der Bürger*innen-Initiativen, sondern auch die Komplexität möglicher Verbesserungen erahnen. Einerseits ist die politische Beteiligung von Bürger*innen erwünscht und normativ geboten, andererseits kann sie zu jahrelangen Verzögerungen führen, um am Ende doch in Frustration zu münden. Ähnlich ambivalent wie die Debatte in der Fachliteratur stellt sich also auch die konkrete Situation in Mecklenburg-Vorpommern dar.

101 Eichenauer: Energiekonflikte. 2018, S.329.

102 Deutschlandfunk Kultur: Mecklenburg-Vorpommern – Gemeinden protestieren gegen Windkraft. 11.09.2019.

103 Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern: Ausweisung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen. 2020.

104 Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 6/ 3724. 20.02.2015.

5.5 KEINE AKZEPTANZKRISE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Es ist auch vor dem Hintergrund der oben geschilderten Bürger*innen-Proteste nicht von einer überdurchschnittlich verminderten Akzeptanz von Windenergieanlagen in Mecklenburg-Vorpommern auszugehen. Solche Protestformen sind kein Spezifikum des Bundeslandes, sondern im gesamten Bundesgebiet zu beobachten. Aktuelle Umfragen, die Aufschluss über das momentane Akzeptanzniveau geben könnten, liegen leider nicht vor. Allerdings ist festzuhalten, dass sich das Land zum Zeitpunkt der Verabschiedung des BüGembeteilG M-V, das ausdrücklich der Akzeptanzsteigerung dienen soll, keineswegs in einer Akzeptanzkrise befunden hatte. Eine Emnid-Studie mit 1.000 Befragten aus dem Oktober 2015, die im Auftrag der damaligen Landesregierung durchgeführt wurde, belegt eine Befürwortung (80 Prozent) von Erneuerbaren Energien im Allgemeinen¹⁰⁵. Dem Neubau von Windenergieanlagen im eigenen Wohnumfeld würden zwar weniger Befragte (46 Prozent) zustimmen als dem Neubau von „Solarparkanlagen“ (69 Prozent), jedoch lägen Biogasanlagen (43 Prozent) und Gaskraftwerke (33 Prozent) sowie Kohle- (zwei Prozent) und Atomkraftwerke (fünf Prozent) deutlich hinter der Windenergie an Land. Es sprach sich zudem eine große Mehrheit von 74 Prozent für eine Beteiligung von Bürger*innen und Kommunen am Betrieb örtlicher Windenergieanlagen aus.

Zur 2016 abgehaltenen Landtagswahl liegen ebenfalls Analysen vor. Die Partei „Freier Horizont“ kam auf 0,8 Prozent und verfehlte damit den Einzug in den Schweriner Landtag deutlich¹⁰⁶. Die ebenfalls windenergiekritische AfD erlangte zwar 20,8 Prozent der abgegebenen Stimmen, allerdings waren laut Umfragen der Infratest Dimap andere Themen für viele AfD-Wähler*innen ausschlaggebender¹⁰⁷. Von den Wähler*innen der großen Parteien hielten lediglich die Wähler*innen von Bündnis 90/Die Grünen das Thema „Umwelt und Energie“ für besonders wichtig.

Eine Forsa-Umfrage im Auftrag der Ostsee-Zeitung, die im Januar 2017 durchgeführt wurde, ergab ebenfalls hohe Zustimmungswerte: 64 Prozent der Befragten hielten demnach den Ausbau der Windenergie an Land für „sehr gut“ beziehungsweise „gut“. Selbst etwa ein Drittel (35 Prozent) der AfD-Anhänger*innen vertrat diese Position¹⁰⁸.

Angesichts dieser Daten kann auch weiterhin keine Rede von einer veritablen Akzeptanzkrise der Windenergie in Mecklenburg-Vorpommern sein. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die künftige Beteiligung von Bürger*innen und Kommunen am Windenergieanlagenbetrieb gemäß BüGembeteilG M-V dieses Niveau heben kann.

105 Alle Werte der Emnid-Umfrage sind hier zu finden: Land Mecklenburg-Vorpommern: Repräsentative Bevölkerungsbefragung in Mecklenburg-Vorpommern zum Thema Windkraft. 2015

106 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Endgültiges Ergebnis der Landtagswahl 2016 Mecklenburg-Vorpommern. 09.09.2016

107 NDR/ARD-aktuell: Umfragen wahlentscheidende Themen – Landtagswahl 2016 Mecklenburg-Vorpommern. 2016

108 Ostsee-Zeitung.de: OZ-Umfrage: Mehrheit für Ausbau der Windkraft im Land. 25.01.2017

6 FAZIT UND AUSBLICK

Der Blick auf das hier gewählte Fallbeispiel hat eines nochmals verdeutlicht: Allheilmittel für mitunter verfahrenere Konfliktlagen sucht man vergebens.

- Finanzielle Beteiligungen für Bürger*innen und Kommunen bringen nur unter bestimmten Bedingungen die gewünschten Effekte mit sich und können bestehende Konflikte sogar noch verschärfen.
- Politische Partizipationsprozesse erhöhen nicht per se die wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit und führen teils zu erheblichen Verzögerungen.
- Bürger*innen-Energie fußt auf der Technologieakzeptanz einer gestaltungsmotivierten Zivilgesellschaft, welche sich nicht „von oben“ implementieren lässt.

Die Sozialwissenschaft kann grundsätzlich dazu beitragen, einzelne akzeptanzfördernde Faktoren näher zu beleuchten, neu zu konzipieren oder diese durch empirische Untersuchungen auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Nach wie vor gilt allerdings: Die spezifischen Gegebenheiten vor Ort bestimmen über den Sinn und Unsinn jener Faktoren. So kann eine Kommune sehr gute Erfahrungen mit einem Beteiligungsmodell machen, das unter Umständen sogar mit Investoren eigens ausgehandelt wurde, während dasselbe Instrument in einer anderen Kommune zum Scheitern verdammt ist, weil der Anlagenbau „neuen Zunder“ für althergebrachte Fehden liefert und so erst recht einen Konflikt vom Zaun bricht.

7 QUELLEN

AGENTUR FÜR ERNEUERBARE ENERGIEN (AEE): Community Energy in Germany. More than just climate change mitigation. *Renews Spezial* Nr. 89. Berlin, 2019.

AEE: Föederal Erneuerbar, Länderzusammenfassung Mecklenburg-Vorpommern. 2020.

AEE: Wichtig für den Kampf gegen den Klimawandel: Bürger*innen wollen mehr Erneuerbare Energien. (Mitteilung vom 18.10.2019).

BEHREND, FERDINAND: Wissenschaftliches Hintergrunddokument zum Einfluss von Windenergieanlagen auf den Flugbetrieb mit UKW-Drehfunkfeuer. 2019.

BELL, DEREK/GRAY, TIM/HAGGETT, CLAIRE: The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions: Explanations and Policy Responses. In: *Environmental Politics*, 14 (4), 460–477. 2005.

BODDENBERG, MORITZ/KLEMISCH, HERBERT: Bürgerbeteiligung in Zeiten der Postdemokratie. Das Beispiel der Energiegenossenschaften. In: Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hrsg.), *Energiewende*. Wiesbaden: Springer VS, 269–289. 2018.

BOVET, JANA/LIENHOOP, NELE: Trägt die wirtschaftliche Teilhabe an Flächen für die Windkraftnutzung zur Akzeptanz bei? Zum Gesetzesentwurf eines Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz unter Berücksichtigung von empirischen Befragungen. In: Grunwald, Armin/Renn, Ortwin/Schippl, Jens (Hrsg.), *Die Energiewende verstehen – orientieren – gestalten*. Nomos Verlagsgesellschaft, 569–592. 2017.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (BMWI): Artikel, *Energieforschung: Windenergie*. 2020.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: Übersicht für das Jahr 2019. 2020.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN MECKLENBURG-VORPOMMERN: Programm zur Landtagswahl 2016. 2016.

BÜRGERINITIATIVEN DES LANDKREISES VORPOMMERN-GREIFSWALD: Gemeinsame Erklärung von Bürgerinitiativen des Landkreises Vorpommern-Greifswald. (Erklärung vom 09.01.2020).

BÜRGERWINDPARK SCHÖNBERG GMBH & CO. KG: Bürgerbeteiligung. Häufig gestellte Fragen. 2020.

DEUTSCHE WINDGUARD: Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland. 2020.

DEUTSCHER BUNDESTAG: Drucksache 18/8860. 2016.

DEUTSCHLANDFUNK KULTUR: Mecklenburg-Vorpommern – Gemeinden protestieren gegen Windkraft. (Artikel vom 11.09.2019).

DEVINE-WRIGHT, PATRICK: Beyond NIMBYism: Towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy. In: *Wind Energy*, 8 (2), 125–139. 2005.

EICHENAUER, EVA: Energiekonflikte. Proteste gegen Windkraftanlagen im Spiegel demokratischer Defizite. In: Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hrsg.), *Energiewende: politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, 315–342. 2018.

EKARDT, FELIX: Grenzen der Partizipation auf Politik- und Konsumentenebene. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 453–462. 2018.

FACHAGENTUR WIND AN LAND (FA WIND): Dauer und Kosten des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieanlagen an Land. 2015

FA WIND: Ausbausituation der Windenergie an Land im Herbst 2019. 2019.

FA WIND: Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland“ Branchenumfrage der FA Wind. 2019.

FA WIND: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land. 2019.

FRAUNE, CORNELIA/KNOTD, MICHÈLE: Politische Partizipation in der Mehrebenengovernance der Energiewende als institutionelles Beteiligungsparadox. In: Fraune, Cornelia/Knodt, Michele/Gözl, Sebastian/Langer, Katharina (Hrsg.), Akzeptanz und politische Partizipation in der Energietransformation. Wiesbaden: Springer VS, 159–182. 2019.

FREIER HORIZONT: Programm zur Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern 2016. 2016

FREIER HORIZONT: Penkun – Zwielfichtige Bürgerbeteiligungen? (Pressemitteilung vom 05.12.2019).

GOTCHEV, BORIS: Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende? Stand und Perspektiven wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung bei Windenergie an Land. Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS). 2016.

HILDEBRAND, JAN/RAU, IRINA/SCHWEIZER-RIES, PETRA: Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 195–209. 2018.

HOLTKAMP, LARS: Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen im Kontext der Energiewende aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger. In: Radtke, Jörg/Holstenkamp, Lars (Hrsg.), Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 125–142. 2018.

KAHLA, FRANZISKA/HOLSTENKAMP, LARS/MÜLLER, JAKOB R/DEGENHART, HEINRICH: Entwicklung und Stand von Bürgerenergiegesellschaften und Energiegenossenschaften in Deutschland. Arbeitspapierreihe Wirtschaft & Recht, Nr. 27. 2017.

KLAGGE, BRITTA/SCHMOLE, HANNA: Energiegenossenschaften: eine wirtschaftsgeografische Perspektive. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 303–316. 2018.

KUNZE, CONRAD/PFEIFFER, MAREEN: Tiefe Geothermie – Proteste statt Beteiligung. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, 665–682. 2018.

LAND MECKLENBURG-VORPOMMERN: Repräsentative Bevölkerungsbefragung in Mecklenburg-Vorpommern zum Thema Windkraft. 2015.

LANDTAG MECKLENBURG-VORPOMMERN: Drucksache 6/3724. 2015.

MINISTERIUM FÜR ENERGIE, INFRASTRUKTUR UND DIGITALISIERUNG MECKLENBURG-VORPOMMERN: Windpark „Schönberg“ – Verfahren nach Beteiligungsgesetz online. (Pressemitteilung vom 10.04.2019).

MINISTERIUM FÜR ENERGIE, INFRASTRUKTUR UND DIGITALISIERUNG MECKLENBURG-VORPOMMERN: Ausweisung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen. 2020.

MORRIS, CRAIG/JUNGHANN, ARNE: Energy Democracy. Cham: Springer International Publishing. 2016.

NDR/ARD-AKTUELL: Umfragen wahlentscheidende Themen – Landtagswahl 2016 Mecklenburg-Vorpommern. 2016.

NESTLE, UWE/MORRIS, CRAIG/BRUNSCH, LUCA: Das EEG: besser als sein Ruf. 2016.

- OHLHORST, DÖRTE:** Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland. Das EEG und seine Reform. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 101–124. 2018.
- OHME-REINICKE, ANNETTE:** Bürgerbeteiligung: Entpolitisierung durch Politik? Zur Rekonstruktion politischer Partizipation. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 421–436. 2018.
- OSTSEE-ZEITUNG.DE:** OZ-Umfrage: Mehrheit für Ausbau der Windkraft im Land. (Artikel vom 25.01.2017).
- PEGEL, CHRISTIAN:** Rede im Schweriner Landtag, 20.04.2016.
- RADTKE, JÖRG:** *Bürgerenergie in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS. 2016.
- RADTKE, JÖRG/CANZLER, WEERT/SCHREURS, MIRANDA/WURSTER, STEFAN:** Die Energiewende in Deutschland – zwischen Partizipationschancen und Verflechtungsfalle. In: Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hrsg.), *Energiewende: politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, 17–43. 2018.
- RADTKE, JÖRG/PANOWITSCH, SYLVIA:** Die soziale Dimension der Energiewende. Initiativen und Beteiligungsverfahren zur Bekämpfung von Energiearmut in Nordrhein-Westfalen. In: Radtke, Jörg/Kersting, Norbert (Hrsg.), *Energiewende: politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, 369–411. 2018.
- RENN, ORTWIN:** Akzeptanz und Energiewende. In: JCSW, Nr. 56, 133–154. 2015.
- SACK, DETLEF:** *Regieren und Governance in der BRD: ein Studienbuch*. München: Oldenbourg Verlag. 2013.
- SACK, DETLEF:** Zwischen europäischer Liberalisierung und Energiewende. Der Wandel der Governance-Regime im Energiesektor (1990–2016). In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 83–100. 2018.
- SCHERHAUFER, PATRICK/HÖLTINGER, STEFAN/SALAK, BORIS/SCHAUPPENLEHNER, THOMAS/SCHMIDT, JOHANNES:** *Leitfaden zum Umgang mit der sozialen Akzeptanz von Windkraftanlagen*. 2016.
- SCHWEIZER-RIES, PETRA:** *Aktivität und Teilhabe. Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligungssteigern. Projektabschlussbericht. Forschungsgruppe Umweltpsychologie*. 2010.
- SCHWERINER VOLKSZEITUNG:** Beteiligungsgesetz. Trotz Gesetz gehen Bürger leer aus. (Artikel vom 26.01.2020).
- STATISTISCHES AMT MECKLENBURG-VORPOMMERN:** *Endgültiges Ergebnis der Landtagswahl 2016 Mecklenburg-Vorpommern*. 2016.
- TEWS, KERSTIN:** Privilegierte Marktzugangschancen für Bürgerenergie als Akzeptanzinstrument? Lehren aus dem Scheitern des deutschen Ausschreibungsdesigns für Windenergie. In: Fraune, Cornelia/Knodt, Michele/Gözl, Sebastian/Langer, Katharina (Hrsg.), *Akzeptanz und politische Partizipation in der Energietransformation*. Wiesbaden: Springer VS, 275–298. 2019.
- WEGNER, NILS:** Verfassungsrechtliche Fragen ordnungsrechtlicher Teilhabemodelle am Beispiel des Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. *Würzburger Studien zum Umweltenergierecht*, Nr. 8. 2018.
- WINDKRAFT-JOURNAL.DE:** BayWa r.e. errichtet ersten Windpark nach dem BüGem in Mecklenburg-Vorpommern. (Artikel vom 26.11.2019).

WOLSINK, MAARTEN: Wind Power and the NIMBY-Myth: Institutional Capacity and the Limited Significance of Public Support. In: *Renewable Energy*, 21 (1), 49–64. 2000.

WOLSINK, MAARTEN: Invalid Theory Impedes Our Understanding: A Critique on the Persistence of the Language of NIMBY. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31 (1), 85–91. 2006.

WÜSTENHAGEN, ROLF/WOLSINK, MAARTEN/BÜRER, MARY JEAN: Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept. In: *Energy Policy*, 35 (5), 2683–2691. 2007.

ZIEKOW, JAN: Planungsrecht. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 333–354. 2018.

STAND ALLER QUELLEN: 27.03.2020

TITELBILD: Karsten Würth, Unsplash.com

ÜBER DEN AUTOR

Yannick Schöpfer ist Doktorand an der Universität Bielefeld im Fachbereich Politikwissenschaft. Zuvor studierte er an selber Stelle Politikwissenschaft sowie Soziologie im Bachelor und Master. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit der Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und dem Vereinigten Königreich. Bei der policy-analytischen Aufbereitung der förderpolitischen Historie beider Länder wird insbesondere in den Blick genommen, welchen Einfluss divergierende wirtschaftspolitische Leitideen auf die Entwicklung spezifischer Förderinstrumente nahmen.

Die Kooperation mit der AEE wurde durch ein Stipendium der Graduiertenschule „Bielefeld Graduate School in History and Sociology“ ermöglicht.

IMPRESSUM

Agentur für Erneuerbare Energien e.V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Tel.: 030 200535 30

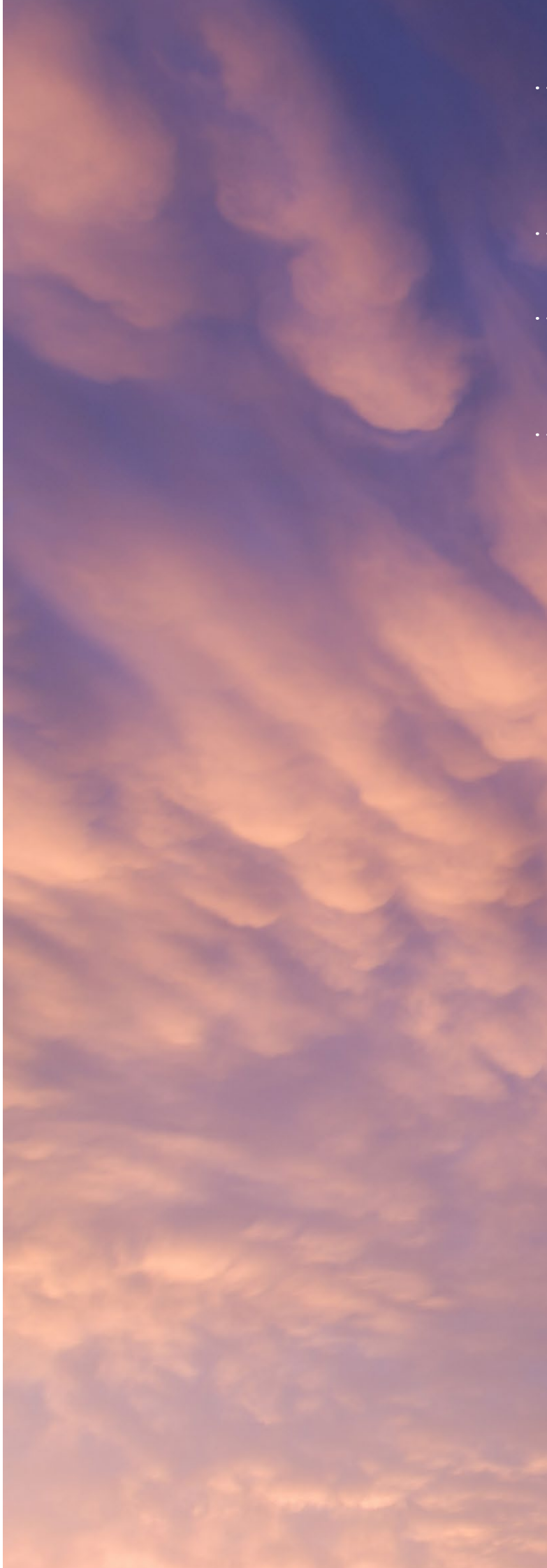
E-Mail: kontakt@unendlich-viel-energie.de

Aktuelle Informationsangebote finden Sie
im Internet:

www.unendlich-viel-energie.de

www.energie-update.de

www.forum-synergiewende.de



AGENTUR FÜR
ERNEUERBARE
ENERGIEN
: unendlich-viel-energie.de