

Dorothee Keppler, Jan Zöllner, Irina Rau, Johannes Rupp

# Beteiligung als Strategie und Strukturelement einer Energiewende in Ostdeutschland

## Book part, Published version

This version is available at <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:83-opus4-71769>.



## Suggested Citation

Keppler, Dorothee; Zöllner, Jan; Rau, Irina; Rupp, Johannes: Beteiligung als Strategie und Strukturelement einer Energiewende in Ostdeutschland. - In: Keppler, Dorothee; Nöiting, Benjamin; Schröder, Carolin (Hg.): Neue Energie im Osten - Gestaltung des Umbruchs : Perspektiven für eine zukunftsfähige sozial-ökologische Energiewende. - Frankfurt am Main [u.a.] : Lang, 2011. - ISBN: 978-3-631-61009-1. - S. 187-206.

## Terms of Use

German Copyright applies. A non-exclusive, non-transferable and limited right to use is granted. This document is intended solely for personal, non-commercial use.

## **Beteiligung als Strategie und Strukturelement einer Energiewende in Ostdeutschland**

Wie in den Beiträgen in Teil I dieses Bandes deutlich wurde, soll die Energiewende in Ostdeutschland dazu beitragen, vom Modell einer nachholenden Industrialisierung als „Nachbau West“ wegzukommen und stattdessen einen Wandel in Richtung nachhaltiger Entwicklung zu initiieren. Dies kann am ehesten erfolgreich umgesetzt werden, wenn alle Akteursgruppen sich im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten engagieren. Der vorliegende Artikel beleuchtet, welche Rolle Beteiligung im Rahmen einer ostdeutschen Energiewende einnehmen, wie sie dazu beitragen kann, eine breite Mobilisierung von Akteuren zu erreichen und wie entsprechende Angebote und Strategien gestaltet werden können. Ausgangspunkt sind die Ergebnisse des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderten Forschungsprojekts „Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern“, das die Autorinnen und Autoren dieses Beitrags gemeinsam bearbeitet haben (vgl. Projektteam Aktivität und Teilhabe 2010). Darüber hinaus sind Erfahrungen und Ergebnisse aus anderen Forschungsprojekten eingeflossen.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 1 widmet sich dem möglichen Beitrag von Beteiligungsstrategien zu einer Energiewende in Ostdeutschland. Eine ausführlichere Definition von Beteiligung erfolgt in 2. In Abschnitt 3 werden die verschiedenen Faktoren dargestellt, die die Qualität und den Verlauf von Beteiligung beeinflussen. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 4 Empfehlungen zur Gestaltung von Beteiligungsverfahren abgeleitet. Die Implikationen für eine beteiligungsorientierte erneuerbare Energiestrategie in Ostdeutschland werden in Abschnitt 5 skizziert. Hieraus ergeben sich konkrete Anforderungen und weitere Empfehlungen für die verschiedenen Akteursgruppen. Im Fazit (6) wird resümiert, was die Voraussetzungen und ersten Schritte für die Umsetzung dieser Perspektive wären.

### **1. Die Bedeutung von Beteiligung für eine ostdeutsche Energiewende**

Für einen breiten Beteiligungsansatz im Rahmen einer ostdeutschen Energiewende-Strategie können verschiedene Begründungen angeführt werden:

- Der Umbau der Energieversorgung in Ostdeutschland wird in den kommenden Jahrzehnten grundlegende Veränderungen im Umfeld der dort lebenden Menschen nach sich ziehen. Indem diese gemeinsam gestaltet werden,

entsteht die Grundlage für eine breite und *aktive* Akzeptanz (vgl. Walk et al. in diesem Band) in der Bevölkerung.

- Auch für ein breites Engagement aller Akteursgruppen für eine ostdeutsche Energiewende ist die Schaffung aktiver Akzeptanz erforderlich. Breite participationsangebote und die Unterstützung vorhandenen Engagements können die Umsetzung einer nachhaltigen Energiewende in Ostdeutschland wesentlich erleichtern.
- Finanzielle participationsangebote tragen zur Mobilisierung von lokalem und regionalem Kapital und damit zu einer Verbesserung der Wertschöpfung vor Ort bei.
- Beteiligung ist notwendig, um sozialen Nachhaltigkeitskriterien wie Mitbestimmung und Verteilungsgerechtigkeit zu entsprechen.
- Eine breite Beteiligung bietet eine wichtige Basis für die Legitimation von Entscheidungen, etwa im Rahmen regionaler und kommunaler Energiewende-Initiativen, bei denen es sich häufig um informelle, heterogen zusammengesetzte Netzwerke handelt; der Prozess wird hier von Akteuren getragen, die nicht oder nur teilweise demokratisch legitimiert handeln. Beispiele wie kirchliche und umweltbezogene Bewegungen in der ehemaligen DDR oder die aktuellen Proteste gegen die Aufhebung des Atomausstiegs verdeutlichen, wie wichtig eine ausreichende Berücksichtigung der Perspektive „von unten“ ist.
- Die positiven Wirkungen von Beteiligung im Rahmen einer ostdeutschen Energiewende werden über den Energiebereich hinausgehen. Hier kann demokratische Teilhabe und aktive Mitgestaltung des Gemeinwesens praktiziert und erlernt werden.

Allerdings hat Beteiligung auch Grenzen. Sie kann weder Akzeptanz oder noch bestimmte Ergebnisse garantieren. Gut geplante und durchgeführte participationsverfahren und die Unterstützung für bereits vorhandenes Engagement können jedoch dazu beitragen, eine von möglichst vielen Akteuren akzeptierten Perspektive für eine ostdeutsche Energiewende zu entwickeln und umzusetzen.

## 2. Beteiligung: Eine Definition

Unter Beteiligung soll im Rahmen dieses Beitrags sowohl der Einbezug von Dritten in Planungs- und Entscheidungsprozesse als auch verschiedene Formen des bürgerschaftlichen Engagements verstanden werden.

In die Definition, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Aktivität und Teilhabe“ entwickelt wurde, sind vor allem die Systematisierungen von Arnstein (1969) und Lüttringhaus (2003) eingeflossen (vgl. Abbildung 16).

Sie unterscheidet zum einen zwischen den Rollen der Beteiligten und der Beteiligten, zum anderen zwischen vier Stufen der participationsintensität. Letztere beschreiben unterschiedliche Grade der möglichen Einflussnahme durch die

Beteiligten beziehungsweise der Gewährung von Einfluss durch die Beteiligten. Sie reichen von der reinen Information bis hin zum eigenverantwortlichen Handeln.

Hervorzuheben ist dabei, dass Beteiligungsprozesse als Kommunikationsprozesse verstanden werden. Ihr Verlauf hängt somit wesentlich von der Entwicklung der Beziehungen zwischen den involvierten Akteursgruppen ab, die oftmals bereits durch eine gemeinsame Vorgeschichte geprägt sind. Diese Beziehungen beeinflussen wiederum, wie der Prozess wahrgenommen und welche Bedeutungen den kommunizierten Informationen zugeschrieben werden.

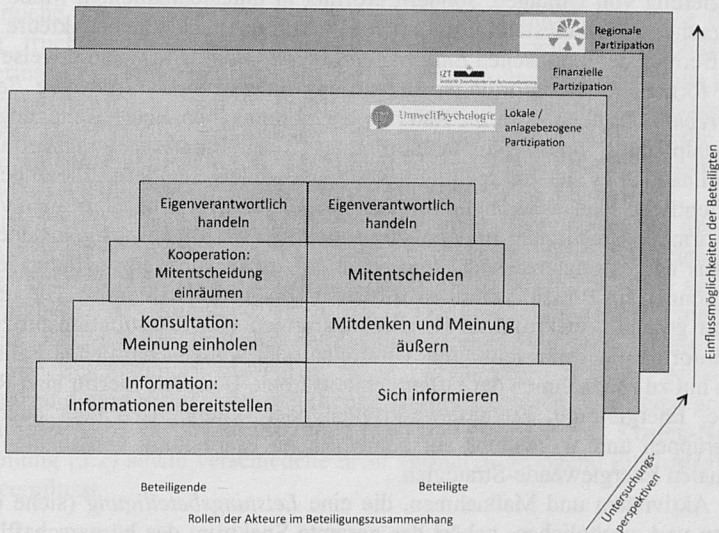


Abbildung 16: Beteiligungsverständnis des Forschungsprojekts „Aktivität und Teilhabe“ (eigene Darstellung).

In der Forschungsliteratur existiert eine kaum überschaubare Anzahl an Definitionen von Beteiligung, auch innerhalb der gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen. Eine in der Planungsliteratur gängige Unterscheidung differenziert zwischen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure (Entscheidungsbeteiligung) einerseits und der (Dienst-)Leistungsbeteiligung andererseits. Im Rahmen letzterer nehmen Bürgerinnen und Bürger eine Mitgestalterrolle bei der Erbringung öffentlicher Leistungen ein, die alle Formen des selbst organisierten und verwalteten bürgerschaftlichen Engagements einschließt (vgl. hierzu Bogumil 2001; Selle 2007, S. 64). Während die (klassische) Entscheidungsbeteiligung im Rahmen von Planungs- und Entscheidungsphasen stattfindet, findet die Leistungsbeteiligung überwiegend in Phasen der Implementation statt, also bei der Umsetzung von Projekten und Aktivitäten (Bogumil 2001, S. 2).



Diese Unterscheidung ist hilfreich für das Verständnis der dritten Dimension in Abbildung 16, die die drei Untersuchungsperspektiven des Projekts „Aktivität und Teilhabe“ abbildet. Die lokale/anlagenbezogene und regionale Beteiligung werden in erster Linie über sozialräumlich definierte Handlungskontexte charakterisiert, in denen sowohl Entscheidungs- als auch Leistungsbeteiligung eine Rolle spielen. Dagegen handelt es sich bei der finanziellen Beteiligung um einen Typus der Leistungsbeteiligung, in dem die Wohlfahrtsproduktion durch bürgerschaftliches Engagement im Mittelpunkt steht. Allerdings zielt die finanzielle Beteiligung nicht ausschließlich auf die Erwirtschaftung von Renditen oder die Finanzierung von Umlagen, sondern eröffnet in unterschiedlichem Maße auch Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für unterschiedliche Akteure.

Im Bereich der klassischen *Entscheidungsbeteiligung* wird üblicherweise zwischen formeller und informeller Beteiligung unterscheiden. *Formelle Beteiligungsrechte* bestehen etwa im Rahmen der kommunalen Bau(leit)planung, der Regionalplanung oder von Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren. Hierbei handelt es sich um rechtlich garantierte Mindeststandards, die in der Regel öffentliche Planauslegungen mit anschließenden Erörterungsterminen vorsehen. Formelle Beteiligung findet auch im Rahmen des gegenwärtig anstehenden Ausbaus der Stromnetze statt. *Informelle Angebote* zur Entscheidungsbeteiligung können im Prinzip von allen Akteursgruppen initiiert werden. Sie umfassen das gesamte Spektrum an Beteiligungsformen von Konsultationsprozessen über Informationsveranstaltungen, Umfragen oder wissenschaftlichen Fallstudien bis hin zu Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Beispiele hierfür sind Runde Tische, Energieforen, Zukunftswerkstätten oder -konferenzen oder auch Arbeitsgruppen und Workshops zur gemeinsamen Erarbeitung von lokalen oder regionalen Energiewende-Strategien.

Zu Aktivitäten und Maßnahmen, die eine *Leistungsbeteiligung* (siehe oben) fördern und ermöglichen, gehört das gesamte Spektrum des bürgerschaftlichen Engagements, das konkrete Projekte oder Initiativen hervorbringt, die die Energiewende unterstützen. Beispiele sind zum einen „von unten“, etwa durch kommunale oder regionale Vereine, Initiativen oder Stiftungen initiierte Energiewende-Initiativen, etwa im Wendland im Landkreis Lüchow-Dannenberg, in der 100%-Region Lübow-Krassow in Mecklenburg-Vorpommern oder in Oberbayern die Energiewende Oberland. Zum anderen gehört hierzu das breite Spektrum an finanziellen Beteiligungsangeboten für Bürgerinnen und Bürger, etwa renditeorientierte Beteiligungsmöglichkeiten an Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung oder Beteiligungsangebote an einem Nahwärmenetz mit dem Ziel eines günstigen Wärmepreises.

Die Beispiele zeigen: Während etwa im traditionellen Planungsverständnis die politisch-administrativen Akteure die Beteiligten, private Akteure (Unternehmen, Initiativen, Verbände, Einzelpersonen) die Beteiligten/zu Beteiligten sind, finden wir im Bereich Energiewende keine eindeutige Rollenverteilung zwischen den Akteursgruppen mehr. Verwaltung, bürgerschaftliche Initiativen,

Unternehmen wie auch intermediäre und/oder heterogen zusammengesetzte Akteursgruppen agieren im Rahmen regionaler und lokaler Energiewende-Prozesse, von Anlagenplanungen und finanziellen Beteiligungsinitiativen fallweise als Beteiligende oder/und als Beteiligte.

### 3. Qualitätskriterien und Einflussfaktoren auf den Verlauf von Beteiligung

Inwieweit Beteiligung sinnvoll ist, wird immer wieder kontrovers diskutiert. Zahlreiche Untersuchungen und Studien bestätigen jedoch, dass „gute Beteiligung“ fruchtbar sein kann. *Gute* Beteiligung bedeutet nach dem Verständnis der Autorinnen und Autoren, dass der jeweilige Prozess von den Beteiligten positiv wahrgenommen wird und zu einem Ergebnis geführt hat, das sie akzeptieren können. Der Terminus zielt also auf Bewertung der Beteiligung durch die Beteiligten. Er bedeutet nicht, dass ein bestimmtes, etwa von der die Beteiligung initiiierenden (beteiligenden) Instanz erwünschtes, Resultat erzielt wird.

Eine Vielzahl von Studien hat sich in den letzten Jahrzehnten mit der Frage befasst, welche Kriterien die Wahrscheinlichkeit eines guten Beteiligungsprozesses erhöhen (vgl. etwa Thibaut & Walker 1975; Leventhal 1980; vgl. auch Lüttringhaus 2003; Keppler 2010, S 20-27). Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Aktivität und Teilhabe“ dokumentieren, dass diese auch für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen im Bereich erneuerbare Energien gelten. Der Verlauf und die Qualität von Beteiligung werden demnach durch eine gerechte und transparente Verfahrensgestaltung (3.1) und eine gerechte Kosten-Nutzen-Verteilung (3.2) sowie verschiedene nicht verfahrensbezogene Einflussfaktoren (4) beeinflusst.

#### 3.1 Gerechte und transparente Verfahrensgestaltung

Eine transparente und gerechte Gestaltung von Beteiligungsprozessen ist eine Grundvoraussetzung für „gute Beteiligung“. Stellvertretend für viele ähnliche seien an dieser Stelle die Kriterien erläutert, die Leventhal (1980) als zentral für eine *gerechte Verfahrensgestaltung* identifiziert hat:

- Das Kriterium der *Korrigierbarkeit*. Als gerecht gilt ein Verfahren dann, wenn aus der Perspektive der Beurteilenden Einspruchsmöglichkeiten bestehen, durch die (Zwischen-)Entscheidungen in Frage gestellt oder verworfen werden können. Diese Korrigierbarkeit kann sich auf verschiedene Bereiche beziehen, beispielsweise auf die Auswahl der Entscheidungsträger, auf die Art der Entscheidungsfindung oder auf die Entscheidung selbst.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diese Konzeption entspricht am ehesten den Überlegungen zur Entscheidungskontrolle durch Mitsprache nach Thibaut und Walker (1975).

- *Repräsentativität* ist dann gegeben, wenn in allen Phasen des Beteiligungsprozesses die grundsätzlichen Interessen, Werte und Anschauungen der betroffenen Akteursgruppen gehört und berücksichtigt werden.
- Die *Konsistenz* eines Beteiligungsverfahrens ist dann gewährleistet, wenn zum einen alle Beteiligten gleich behandelt werden und zum anderen gewährleistet ist, dass nicht von einmal etablierten Verfahrensregeln abgewichen wird.
- Das Kriterium der *Neutralität* verlangt, dass die Entscheidungsfindung sachbezogen verläuft, also nachweislich auf den vorhandenen Fakten beruht und die verschiedenen Interessen zunächst gleich berechtigt nebeneinander stehen.
- Um das Kriterium der *Informationsgüte* beziehungsweise *Genauigkeit* zu erfüllen, muss das Verfahren so gut wie möglich auf korrekten Informationen und informierten Meinungen beruhen. Informationen werden als ungerecht oder unangemessen angesehen, wenn sie von unzuverlässigen Quellen oder inkompetenten Personen stammen.
- *Ethik* als Kriterium der Verfahrensgestaltung bedeutet, dass alle in einen Beteiligungsprozess Involvierten sich an ethische und moralische Wertvorstellungen wie Ehrlichkeit oder einen respektvollen Umgang miteinander halten. Dieses Kriterium bezieht sich auf die Informationsgüte, durchdringt aber auch die übrigen Regeln.

Die Bedeutung des Kriteriums *Transparenz* für die Verfahrensgestaltung haben beispielsweise die Forschungsarbeiten von Zoellner, Rau und Schweizer-Ries belegt (vgl. Zoellner et al. 2005; 2008; 2009). Durch eine transparente Verfahrensgestaltung soll gewährleistet werden, dass alle Beteiligten alle relevanten Informationen rechtzeitig und in einer Form erhalten, die für sie verständlich ist. Hierdurch wird den beteiligten Personen die Möglichkeit gegeben, auf Basis dieser Informationen den Prozess angemessen nachzuvollziehen und gegebenenfalls einzugreifen. Insofern wird durch ein transparentes Verfahren dem Grundbedürfnis des Menschen nach einem Mindestmaß an Kontrolle über Vorgänge und Veränderungen in seiner Lebensumwelt Rechnung getragen.

### 3.2 Gerechte Kosten-Nutzen-Verteilung

Wie ein Beteiligungsverfahren verläuft und inwiefern es als „gute Beteiligung“ bewertet wird, hängt auch davon ab, wie die beteiligten Personen die (Teil-) Ergebnisse des Verfahrens einschätzen. Dies hängt wesentlich vom erwarteten oder wahrgenommenen Nutzen, etwa der Rendite aus finanziellen Beteiligungsangeboten, und von der wahrgenommenen Seriosität der Angebote wie auch der anbietenden Akteure ab.

Dieser Aspekt wird in der Forschungsliteratur als die empfundene distributive Gerechtigkeit oder auch *Verteilungsgerechtigkeit* beschrieben. Die Kosten-Nutzen-Verteilungen müssen nicht zwangsläufig monetärer beziehungsweise

generell materieller Natur sein. Auch Lob und Anerkennung oder ein positives Image zählen hierzu. Allerdings handelt es sich bei der distributiven Gerechtigkeit nicht um ein objektives Maß, sondern um die subjektiv wahrgenommene und bewertete Verteilungsgerechtigkeit durch die einzelnen Gruppenmitglieder.

Langfristiges Erleben einer ungerechten Verteilung kann sowohl zu einer Ablehnung der jeweiligen Anlage, Maßnahme oder auch von Beteiligungsprozessen an sich führen.

In der Literatur werden verschiedene Verteilungsprinzipien diskutiert. Adams (1965) hat mit seiner Equity-Theorie die notwendige Proportionalität des Beitrag-Ergebnis-Verhältnisses betont. Nach diesem Leistungsprinzip wird ein Verteilungsprozess als fair wahrgenommen, wenn die Gruppenmitglieder mit höheren Beiträgen (Kosten) entsprechend bessere Ergebnisse (Nutzen) erhalten. Andere Verteilungsprinzipien wären das Gleichheitsprinzip (alle Gruppenmitglieder erhalten unabhängig von ihren Beiträgen die gleichen Ergebnisse) oder das Bedürfnisprinzip (die Verteilung der Ergebnisse richtet sich ausschließlich nach dem Bedarf der jeweiligen Gruppenmitglieder).

#### 4. Einflussfaktoren auf die Gestaltung und Bewertung von Beteiligung

Erfolgreiche oder gute Beteiligung wird dann möglich, wenn die eingesetzten Methoden und Verfahren bestmöglich an die jeweilige Ausgangssituation angepasst werden. Zu wichtigen situativen Bedingungen gehören:

Die *Qualität der bereits bestehenden Beziehungen* zwischen den im Beteiligungsprozess aufeinander treffenden Akteuren. Die Akteursgruppen, die sich im Beteiligungsprozess begegnen, stehen oftmals auch jenseits eines Beteiligungsprozesses in Beziehung zueinander. Das heißt, der Beteiligungsprozess beginnt nicht als neues und unabhängiges Moment, sondern es existieren bereits erfahrungsbedingte Meinungen und (Vor-)Urteile übereinander. Dies gilt für die kommunale (anlagenbezogene) Ebene ebenso wie für Akteure auf der regionalen Ebene. Da Beteiligungsprozesse Kommunikationsprozesse sind (vgl. Abschnitt 2), sind gute, vertrauensvolle oder auch schwierige Beziehungen zwischen den Akteuren ein wichtiger Einflussfaktor auf Beteiligungsverfahren. Unter anderem beeinflusst die den involvierten Akteuren zugeschriebene *Professionalität und Kompetenz* den Verlauf der Beteiligung. Akteure aus der Region werden in vielen Fällen positiver wahrgenommen, da mit ihnen eine gewisse Sorge für die Region verbunden wird (vgl. Zoellner et al. 2009). Externe Expertise von einer unparteiischen Stelle kann jedoch erforderlich sein, wenn den lokalen und regionalen Akteuren nicht die notwendige Kompetenz und/oder Neutralität zugeschrieben wird.

*Bereits vorhandene Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen* prägen die Erwartungen von Beteiligten und Beteiligten. So begünstigen gute Erfahrungen ein



konstruktives Verhalten von aktiven Impulsgebern (Promotoren), fördern aber auch die Beteiligungsbereitschaft. Positive oder negative Vorerfahrungen mit Beteiligung führen außerdem dazu, dass Angebote und Prozesse der Beteiligung vollkommen unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert werden können. Folgend ein zugespitztes Beispiel für die projekt- beziehungsweise anlagenbezogene Ebene, dessen Grundaussage aber gleichermaßen auf andere Ebenen zu trifft:

*Die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune haben in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit dem regionalen Energieversorger gemacht. Dieser plant jetzt die Errichtung einer größeren Anlage zur regenerativen Energieerzeugung. Er führt frühzeitig Informationsveranstaltungen durch, in denen er detailliert das Projekt erläutert und Diskussionen anregt. Die Reaktion der Bürgerinnen und Bürger: „Das macht der jetzt nur, um uns in Sicherheit zu wiegen. In Wirklichkeit stimmen weder die Zahlen noch interessiert er sich für unsere Meinung“. Verzichtet der Energieversorger auf diese Veranstaltungen, werden ihm Verdunkelungsstrategien und Mauertaktik vorgeworfen. Bietet der Energieversorger finanzielle Kompensationen an, wird ihm versuchte Bestechung und das Kaufen von Kritikern unterstellt. Unterlässt er entsprechende Angebote, wird eine unfaire Verteilung sowie der fehlende Nutzen für die Kommune beklagt. Dieselben Beteiligungsangebote werden in einer anderen Kommune, in der es gute Beteiligungserfahrungen und eine positive Beziehung zwischen den Akteuren gibt, als konstruktive Einbeziehung der Anwohnenden sowie als Chance für die kommunale Wertschöpfung erlebt.*

*Die sozioökonomische und soziokulturelle Situation vor Ort.* Gerade in Ostdeutschland sind aufgrund des demographischen Wandels massive Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur zu beobachten. Insbesondere junge, gut ausgebildete Frauen ziehen weg. Das durchschnittliche Einkommen, das Arbeitsplatzangebot, die Ausbildungsmöglichkeiten an einem Ort oder in einer Region wirken sich stark auf die dortige allgemeine Stimmung aus und – bei entsprechend schlechter Stimmung – negativ auf die Beteiligungs- und Engagementbereitschaft (vgl. Keppler 2009, S. 32–33 und 45). Hinzu kommen Erfahrungen mit dem aktuellen politischen System und dem Eindruck, dass „die da oben sowieso machen, was sie wollen“, die eigene Beteiligung also keine Wirkung hätte. Ein weiterer Aspekt ist, dass zum Teil aufgrund der DDR-Sozialisation die Beteiligung an politischen Entscheidungen nicht gelernt wurde.

Verstärkt werden diese Effekte durch *Stadt-Land-Unterschiede*. Hier gibt es beispielsweise Unterschiede im Hinblick auf die soziale Verbundenheit und die Bereitschaft, sich für die Gemeinschaft zu engagieren. Zudem beeinflussen die räumlichen Entfernungen und die Einwohnerzahl die Beteiligungsbereitschaft und -möglichkeit im Sinne mobilisierbarer Potenziale.

*Der Beteiligungsgegenstand und die Ebene, auf der die Beteiligung stattfindet.* Der Beteiligungsgegenstand beeinflusst vor allem den Grad der Betroffenheit und dadurch indirekt die Beteiligungsbereitschaft. So können sich beispielsweise durch Großprojekte oder rechtliche Maßnahmen auf Landesebene wesentlich mehr Leute betroffen fühlen als durch kleine Anlagen, die nur lokal

begrenzt wirken. Es gibt ferner Hinweise darauf, dass Betroffenheitsgefühle und damit die Beteiligungsbereitschaft auch von der Bedeutung des Energiethemas für die Region abhängen, in der etwa eine regionale Erneuerbare Energien-Initiative aufgebaut oder eine Anlage gebaut werden soll (vgl. Keppler 2009).

*Interessens- und Machtkonstellationen im Beteiligungsraum.* Akteure verfolgen mit ihrem Engagement im Bereich erneuerbare Energien unterschiedlichste Interessen und favorisieren daher möglicherweise unterschiedliche Handlungsalternativen. Zudem haben sie unterschiedliche Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, etwa aufgrund ihres politischen Einflusses, finanzieller Möglichkeiten oder auch Beteiligungs- und Kommunikationskompetenzen. Im Handlungsfeld erneuerbare Energien sind in der Regel zahlreiche unterschiedliche und zum Teil gegenläufige Interessenslagen aus den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Raumplanung, Tourismus und Wirtschaft vertreten. Aufgrund ihres politischen Einflusses, finanzieller Möglichkeiten oder auch Beteiligungs- und Kommunikationskompetenzen haben die entsprechenden Akteursgruppen unterschiedliche Möglichkeiten, diese Interessen durchzusetzen.

*Interindividuelle Unterschiede.* Nicht jede Person ist für die gleiche Form der Beteiligung empfänglich und hat im gleichen Maße Lust, Zeit und auch die notwendigen Kompetenzen, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen oder diese selbst zu initiieren.

## 5. Empfehlungen zur Gestaltung von Beteiligungsverfahren

Aus den in Abschnitt 3 dargestellten Qualitätskriterien und Einflussfaktoren lassen sich eine Reihe an Empfehlungen ableiten, die bei der Konzeption und Durchführung von Beteiligungsangeboten und -verfahren berücksichtigt werden sollten, um eine „gute Beteiligung“ zu gewährleisten.

### *Beteiligung als Prozess verstehen und gestalten*

Die Planung und Umsetzung von Energieerzeugungsanlagen, von finanziellen Beteiligungsangeboten oder von kommunalen und regionalen Erneuerbare Energien-Prozessen sind keine punktuellen Ereignisse. Es handelt sich vielmehr um in verschiedene Phasen gegliederte Prozesse, bei denen, teilweise über Jahre hinweg, immer wieder Entscheidungen anstehen. Die erste grundlegende Empfehlung lautet daher, dass Beteiligung *kontinuierlich* stattfinden muss. In der Regel wird es sinnvoll sein, zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Beteiligungsangebote zu machen, die erkennbar aufeinander aufbauen und aneinander anknüpfen. Dies kann in der Beteiligungsgestaltung zum Beispiel über sich periodisch wiederholende Diskussions- und Fragerunden berücksichtigt werden, in denen Entwicklungen und Veränderungen sichtbar gemacht und erörtert werden. Auf diese Weise kann auch berücksichtigt werden, dass involvierte Akteure, Interessen und Wissensstände sich über die Zeit verändern.

### ***Verfahrensgestaltung auf Teilnehmungsbedürfnisse und -kontexte abstimmen***

Wie Teilnehmung „optimal“ zu gestalten ist, hängt unter anderem von den jeweiligen Ausgangsbedingungen ab (vgl. Abschnitt 4). Diese gilt es zunächst zu eruieren, um die Teilnehmungsverfahren und -angebote an den jeweiligen Bedarf anpassen zu können. Die Diskussionen und notwendigen Entscheidungen gestalten sich sehr unterschiedlich, wenn es sich beispielsweise um die Planung einer kleinen oder einer großen Anlage oder um eine regionale Planungsfrage handelt. Allgemein lässt sich sagen, dass integrative Ansätze, die verschiedenartige Teilnehmungsangebote kombinieren, deutlich von Vorteil sind, da sie es ermöglichen, die unterschiedlichen Teilnehmungsbedürfnisse und -kompetenzen zu adressieren und verschiedene Teilnehmungsintensitäten anzubieten. Beispielsweise sollten in Regionen mit einem niedrigen Bildungsstand, hoher Arbeitslosigkeit und/oder einer geringen Teilnehmungsbereitschaft zunächst Angebote im Vordergrund stehen, die mit einem geringen Aufwand wahrgenommen werden können. In Regionen hingegen, in denen bereits Netzwerke und Strukturen vorhanden sind, sollten starke Akteure ins Boot geholt und entsprechend umfangreichere Projekte vorangetrieben, also stärker auf eine Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements gesetzt werden.

### ***Verfahren fair und transparent gestalten***

Teilnehmungsprozesse sollten die in Abschnitt 3.1 beschriebenen Kriterien für eine gerechte und transparente Verfahrensgestaltung erfüllen. Dem entsprechend wichtig ist es etwa, dass betroffenen Personen frühzeitig und kontinuierlich die relevanten Informationen über den Teilnehmungsgegenstand wie auch über Verfahrensgestaltung und -ablauf erhalten. Bei finanzieller Teilhabe sind insbesondere die Beschreibung konkreter Erfolgsaussichten beziehungsweise der Renditeerwartung von Interesse.

Prinzipiell sollten Teilnehmungsprozesse offen sein für alle, die sich beteiligen wollen und/oder betroffen sind, und nicht bestimmte Gruppen von vorneherein systematisch ausschließen. Falls eine Auswahl stattfindet, etwa eine Vertretung als relevant erachteter Gruppen durch Einzelpersonen, dann sollte sie sachlich begründet und nachvollziehbar sein.

Wenige Punkte werden in der wissenschaftlichen und praktischen Diskussion so kontrovers beurteilt wie der optimale Zeitpunkt der Teilnehmung. Während Praxisakteure oftmals einen eher späten Zeitpunkt bevorzugen, etwa um „keine schlafenden Hunde zu wecken“ oder „fruchtlose Diskussionen mit Querulanten“ zu vermeiden, sprechen Forschungsergebnisse meist für einen möglichst frühen Teilnehmungszeitpunkt (vgl. Zoellner et al. 2009). Werden hierbei die Kriterien für eine gute Teilnehmung beachtet, können die befürchteten unerfreulichen Nebenwirkungen zumeist in Grenzen gehalten werden. Prinzipiell ist aber auch hier zu sagen, dass die Wahl des Zeitpunktes nicht isoliert von anderen Faktoren wie zum Beispiel der Auswahl von Akteuren und der Teilnehmungsmethoden gesehen werden darf.

### ***Gerechte Kosten-Nutzen-Verteilung gewährleisten***

Generell sollte bei der Umsetzung der Energiewende unabhängig von den gewählten Verteilungsprinzipien (vgl. Abschnitt 3.2) ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleistet sein. So sollten etwa sowohl die Kommune oder Region als auch die einzelnen Bürgerinnen und Bürger profitieren können und nicht nur die Nachteile wie eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes tragen müssen, die durch eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien möglicherweise entstehen.

### ***Beteiligung professionell durchführen***

Für die erfolgreiche Durchführung von Beteiligungsprozessen sind eine gute Vorbereitung und ein gewisser Grad an Professionalisierung unerlässlich. Hierzu zählen unter anderem die Verteilung klarer Verantwortlichkeiten (Initiatoren, Koordinierung), das Sicherstellen einer unterstützenden Basis (politisch, finanziell, personell), die Verbindung zu starken Partnern (Stadtwerke, Banken, Finanz- und Know-how kräftige Unternehmen) sowie ein Mindestmaß an Rückhalt in Politik und Verwaltung.

Dies erfordert zum einen, dass die notwendigen finanziellen Ressourcen vorhanden sind. Zum anderen sind Moderations- und Koordinationsfähigkeiten notwendige Kompetenzen, die die beteiligenden Akteure sich aneignen oder durch externe Unterstützung (etwa durch Moderation oder Mediation) erbracht werden müssen. Langfristig sollten Qualifikationsmöglichkeiten geschaffen werden, welche das Erlernen dieser Kompetenzen und somit die adäquate Durchführung von Beteiligungsprozessen von Personen vor Ort ermöglichen.

### ***Strukturelle Rahmenbedingungen für Beteiligung verbessern***

Strukturell sollte Beteiligung in sowohl kommunalen als auch regionalen Planungs- und Entscheidungsprozessen verankert werden. Dies kann etwa durch eine Selbstverpflichtung von Planern und Planerinnen geschehen, um eine gemeinsame und akzeptierte Umsetzung von Vorhaben zu gewährleisten, wie dies beispielsweise bereits in der Schweiz im so genannten Code of Conduct bei der Windenergienutzung umgesetzt wird (vgl. Strub & Ziegler 2009; Geissmann 2010) oder auch im Rahmen regionaler Energiekonzepte. In entsprechenden Richtlinien oder Vereinbarungen könnten auch finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten oder Kompensationsmaßnahmen verankert werden.

Vor allem in der Bevölkerung wird außerdem der Wunsch nach einer Verbesserung der rechtlichen Vorgaben für Beteiligung im Rahmen von Planungsprozessen geäußert. So sollten die Auslagefristen von Plänen generell verlängert werden, Einsichtmöglichkeiten zu Zeiten gegeben werden, die für die Bevölkerung sinnvoll sind, und eine Auslage der Pläne im Internet stattfinden.



Forschungsergebnisse zeigen, dass insbesondere das Einräumen von Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus positive Effekte auf die Akzeptanz der Anwohnenden hat (Zoellner et. al. 2009).

Für die Durchführung von Beteiligungsprozessen sollte ferner die Unterstützung der politischen Ebene gewonnen werden. Sie kann durch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen sowie die Verpflichtung der kommunalen Verwaltung auf eine gemeinsame Energiewende-Strategie erheblich zum Erfolg beitragen. Zudem können öffentliche Ressourcen wie Versammlungsräume bereitgestellt und damit verbundene organisatorische Maßnahmen, etwa Bekanntmachungen, gebündelt übernommen werden. Im Bereich der finanziellen Beteiligung sind außerdem Banken und kommunale Unternehmen wie Stadtwerke und Energieversorgungsunternehmen sowie lokales Gewerbe und Industrie (KMU), Landwirte und Forstwirtschaft sowie sonstige (externe) Investoren und Interessenten wichtige Kooperationspartner. Die strategische Integration von partizipativen Erneuerbare-Energie-Projekten etwa in kommunale Klimaschutzkonzepte erhöht außerdem die möglichen Aktivierungseffekte, so dass einzelne Beteiligungsaktivitäten in gemeinsame regionale Bewegungen münden können. Das Beispiel der Solarcomplex AG vom Bodensee zeigt, wie durch eine regional aktive Initiative „von unten“ nicht nur die erneuerbaren Energien zunehmend an Bedeutung gewannen, sondern auch der Kreistag zu einem Beschluss für einen Umbau der Energieversorgung weitgehend auf Basis erneuerbarer Energien bis 2030 bewogen werden konnte.

Um gute Beteiligung zu ermöglichen, sind nicht zuletzt die Bürgerinnen und Bürger in der Pflicht, eigenverantwortlich aktiv zu werden: Die Bevölkerung sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessensgruppen wie Bürgerinitiativen und Umweltverbänden können Beteiligung einfordern, indem sie signalisieren, dass sie involviert sein möchten, die Vorteile von Beteiligung aufzählen und auf gelungene Beispiele verweisen. Ebenso können und sollten sie konkrete Vorschläge für die Gestaltung der Beteiligungsprozesse machen. Sie können etwa benennen, welche Aspekte (wie respektvoller Umgang; Vertrauen; finanzieller Nutzen) ihnen besonders wichtig sind und welche konkreten Beteiligungsformen sie sich wünschen (zum Beispiel runde Tische, Befragungen oder Besichtigungen von bestehenden Erfolgsbeispielen).

Nicht zuletzt kann ein Wissens- und Erfahrungstransfer wesentlich zum Erfolg und zur kontinuierlichen Professionalisierung von Beteiligung beitragen.

## 6. Empfehlungen für eine beteiligungsorientierte Energiewende-Strategie in Ostdeutschland

Eine ostdeutsche Energiewende-Strategie soll weit mehr als nur einen umwelt- und klimaverträglichen Wandel des Energieversorgungssystems und die Schaffung neuer Arbeitsplätze bewirken. Sie soll auch dazu beitragen, den Menschen, die in den „neuen Bundesländern“ leben und arbeiten, positive Identifikationsmöglichkeiten zu bieten und die Lebensqualität zu verbessern (vgl. Einleitung; Thomas, Nölting & Land). Die Schaffung und Unterstützung von Beteiligungsmöglichkeiten kann zu dieser Entwicklung einen Beitrag leisten. Sie kann Menschen ermutigen und darin unterstützen, eigenverantwortlich zu agieren, sich selber Perspektiven zu schaffen und die für diese Prozesse notwendigen Kompetenzen zu erwerben.

Will man eine ostdeutschlandweite Energiewende beteiligungsorientiert gestalten, ist der Ausbau von Beteiligungsangeboten im Rahmen von Erneuerbare-Energien-Projekten sowie kommunaler und regionaler Prozesse (vgl. Abschnitt 5) ein wichtiger Schritt, reicht allein aber noch nicht aus. Die zentrale Herausforderung besteht vielmehr darin, auch die (zu entwickelnde) länderübergreifende Gesamtstrategie so zu gestalten und umzusetzen, dass die ostdeutschen Akteure sich stärker als bisher daran beteiligen. Dann können auch die aktivierenden Wirkungen beteiligungsorientierter Strategien (vgl. Abschnitt 1) zum Tragen kommen.

Die Idee, ein länderübergreifendes Vorhaben zur Energiewende beteiligungsorientiert zu gestalten und umzusetzen, ist neu. Es gibt weder Vorbilder, an denen man sich orientieren, noch Erfahrungen, auf denen aufgebaut werden kann. Ein erster Schritt ist daher, die Eckpunkte oder zentralen Elemente einer beteiligungsorientierten Energiewende-Strategie zu identifizieren. Dies ist das Ziel der Ausführungen in diesem Abschnitt. Als Ausgangspunkt dienen dabei die folgenden Überlegungen:

1. Eine ostdeutsche Energiewende fängt nicht bei null an. Eine Vielzahl an Kommunen, Regionen und Einzelakteuren aus der Bürgerschaft, Wirtschaft und Politik/Verwaltung (im Folgenden kurz: dezentrale Akteure) sind bereits aktiv und haben größere und kleinere Initiativen und Projekte auf den Weg gebracht oder bereits erfolgreich umgesetzt (vgl. Nölting und Keppler). Auf deren umfangreichen Engagement kann und muss aufgebaut werden.

2. Dezentrale Aktivitäten fügen sich nicht von selbst zu einer gemeinwohlorientierten und klimaverträglichen ostdeutschen Energiewende zusammen. Um dies zu gewährleisten, bedarf es vielmehr eines Gesamtkonzepts, das die übergeordneten, durch gemeinsame Anstrengungen zu erreichende Ziele beschreibt. Eine zentrale Frage lautet daher, wie Impulse, Aktivitäten und Initiativen „von oben“ und „von unten“ so aufeinander abgestimmt werden können, dass zwar genug Spielräume für Initiativen „von unten“ bleiben, aber die angestrebte Gesamtwirkung erzielt wird.

Im Folgenden wird skizziert, welche Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten sich aus diesen Überlegungen ergeben: In welcher Form könnten und müssten die Akteure auf der Ostdeutschland- und/oder Landesebene aktiv werden? Welche Beiträge oblägen den dezentralen Akteuren?

### **6.1 Handlungsmöglichkeiten für Akteure auf der Ostdeutschland- und/oder Landesebene**

Zu den landesweit beziehungsweise ostdeutschlandweit agierenden Akteuren gehören neben Politik und Verwaltung insbesondere bundes- oder landesweit agierende Energiewende-Initiativen und -Netzwerke. Sie sollten zum einen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Erfahrungen und Kompetenzen aus den verschiedenen Aktivitäten „von unten“ stärker in landespolitische beziehungsweise ostdeutschlandweite Entscheidungen und Aktivitäten einfließen, zum anderen dezentrale Beteiligungsaktivitäten unterstützen.

#### ***Breite Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung der ostdeutschen Energiewende-Strategie ermöglichen***

„Beteiligungsorientierung“ muss bereits bei der Erarbeitung einer gemeinsamen ostdeutschen Energiewende-Strategie beginnen.

Bei der *Festlegung des Kreises der Beteiligungsberechtigten* sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen sollte die Beteiligungsstrategie es *den bereits engagierten, dezentralen Akteuren* ermöglichen, ihre Ideen, Kompetenzen und Erfahrungen einzubringen und diese gleichzeitig mit in die Verantwortung für die Umsetzung der Gesamtstrategie nehmen. Gerade bürgerschaftliche Initiativen bleiben – etwa mit Verweis auf die notwendigen Verfahrenseffizienz oder die fachliche Kompetenz – bei Entscheidungen oberhalb der lokalen Ebene in der Praxis oft außen vor. Für die Umsetzung einer Energiewende sind jedoch alle gesellschaftlichen Akteursgruppen wichtig. Zum anderen sollte die Beteiligungsstrategie auch dazu dienen, *bisher nicht engagierte Akteure und Gruppen* für die Mitwirkung an einer Energiewende zu mobilisieren (vgl. Abschnitt 1). Mit Blick auf dieses Ziel wäre es wichtig, breite Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies würde ein deutliches politisches Signal setzen, dass Beteiligung und Engagement gewollt sind und geschätzt werden.

Eine breitere Beteiligung erfordert ferner die sorgfältige Auswahl und Kombination geeigneter *Methoden und Verfahren* (vgl. Abschnitt 5). Erfolgreich erprobte Großgruppenverfahren könnten kombiniert, eventuell auch weiterentwickelt werden, um den Bedingungen eines ungewöhnlich großen Beteiligungsraumes und Anzahl von potenziell Beteiligungsinteressierten gerecht zu werden. Günstig wäre es, Verfahren so zu gestalten, dass zeitgleich an verschiedenen Orten eine Meinungsbildung und Entscheidungsbeteiligung möglich ist. Verfahren wie Planungszellen und Bürgergutachten würden eine qualifizierende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Fachthemen ermöglichen. Eine breite

Öffentlichkeitsarbeit sowie aufsuchende Beteiligungsangebote oder Methoden der Aktionsforschung, die Meinungsbildung und Qualifizierung beziehungsweise ehrenamtliche Aktivitäten verbinden (zum Beispiel Jugendliche oder Vereinsmitglieder als Meinungsforschende) wären weitere wichtige Elemente.

Nicht zuletzt muss Beteiligung den Gesamtprozess, also nicht nur die Entwicklung, sondern auch Umsetzung und Fortschreibung einer Energiewende-Strategie begleiten. Im Rahmen der *Konzeptentwicklung* könnte Beteiligung etwa bei Potenzial- und Akteursanalysen, bei der Identifikation von zentralen Handlungsfeldern, aber auch bei der Ideengewinnung für landesweite Initiativen und Konzepte stattfinden. Bei der Konkretisierung von Förderzielen, -schwerpunkten und -konzepten könnten dezentrale Akteure ihre Erfahrungen und ihr Wissen einbringen. Ähnliches gilt für andere energierelevante Entscheidungen und Konzepte, die in der Regelungskompetenz der Länder liegen. In der *Umsetzungsphase* könnte eine Abstimmung zentraler und dezentraler Aktivitäten etwa darauf ausgerichtet sein, die Umsetzbarkeit und Auswirkungen von Förderprogrammen oder aktuelle Entwicklungen auf das Zusammenwirken der unterschiedlichen Handlungs- und Politikebenen zu beobachten und zu bewerten. Hier ginge es also um eine Verstetigung von Beteiligungsmöglichkeiten, etwa in Form von regelmäßig stattfindenden Dialogrunden. Ähnliches könnte auch im Hinblick auf eine *Evaluierung und Fortschreibung* der Energiewende-Strategie sinnvoll sein.

### ***Dezentrale Beteiligungsaktivitäten fördern und unterstützen***

#### *Dezentrale Engagementpotenziale mobilisieren*

In Ostdeutschland gibt es vielerorts bereits finanzielle, ideelle oder wissens- und kompetenzbezogene Unterstützung für aktive Regionen oder Kommunen, die ausgebaut werden könnte. Darüber hinaus sollten ostdeutschland- beziehungsweise landesweite Aktivitäten vor allem darauf ausgerichtet werden, Regionen, Kommunen wie auch die für eine Energiewende relevanten Handlungsfelder zu identifizieren, in denen noch kein (ausreichendes) Engagement vorhanden ist. Ziel wäre es, Akteure zu mobilisieren, die diese Lücken füllen. Impulse durch die Landespolitik oder auch bundes- oder landesweit agierende Energiewende-Netzwerke könnten dazu beitragen, lokale oder regionale Beteiligungsprozesse anzustoßen und eine breite Unterstützung hierfür zu mobilisieren. Dieselben Akteure könnten darauf hin arbeiten, die großen Energieversorgungsunternehmen stärker einzubinden, die sich (auch) in Ostdeutschland bisher nicht eben als Förderer einer Energiewende hervorgetan haben.



### *Dezentrale Beteiligungsaktivitäten fördern, unterstützen und absichern*

Aufgrund der Bedeutung eines breiten Engagements sollten die neuen Bundesländer ferner (entweder gemeinsam oder einzeln, in jedem Falle aber abgestimmt) Ressourcen für entsprechende *ideelle, finanzielle und wissensbezogene Unterstützungs- und Fördermaßnahmen* bereitstellen. (Nicht nur) in den neuen Bundesländern wäre es zukunftsweisend, die heute vielerorts rein ehrenamtlich getragenen Beteiligungs- und Beteiligungsförderungsaktivitäten mindestens dadurch zu unterstützen, dass eine *Koordinierungsstelle finanziert wird*, die ehrenamtliches Engagement unterstützt und begleitet. Auch Beratungs-, Aufklärungs- und Motivierungsarbeit wird vielerorts – oft hochprofessionell – rein ehrenamtlich verrichtet. Anstatt dass – wie schon vorgekommen – parallel von öffentlicher Hand finanzierte Beratungsstrukturen neu aufgebaut werden, wäre es ein wichtiges Signal, die *bereits existierenden Beratungsangebote ideell und finanziell zu fördern*. Analog zu den bereits existierenden technologiebezogenen (Kompetenz-) Netzwerken könnten ferner *landes- oder ostdeutschlandweite, moderierte Kompetenznetzwerke zu Beteiligungsfragen* ins Leben gerufen werden, die auf einen Wissenstransfer, die Förderung von Beteiligungskompetenz und/oder die gemeinsame Entwicklung von Beteiligungsstrategien abheben. Auch der Ausbau von Weiterbildungsangeboten für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren könnte zur weiteren Professionalisierung des Engagements für eine beteiligungsorientierte Energiewende beitragen.

Landespolitische Akteure sollten ferner – im Idealfall gemeinsam für Ostdeutschland – prüfen, inwieweit eine *Ausweitung formeller Beteiligungsrechte* möglich ist. Rechtlich verbindliche Vorgaben, die über das bisher Vorgeschriebene hinaus gehen, würden verlässliche und klare Rahmenbedingungen für potenzielle Investoren schaffen und interkommunale/-regionale Konkurrenzen verringern. Die Gefahr, dass einzelne Kommunen aus Angst vor Nachteilen auf breite Beteiligung verzichten, würde verringert.

Nicht zuletzt könnte eine *öffentliche Absicherung oder Unterstützung finanzieller Beteiligungsangebote* etwa an Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung oder an Nahwärmenetzen, die Bereitschaft erhöhen, sich hier zu engagieren.

### ***Ausrichtung dezentraler Aktivitäten auf die Gesamtstrategie und die darin vereinbarten übergeordneten Ziele absichern***

Nicht zuletzt braucht eine ostdeutschlandweite Beteiligungsstrategie zur Energiewende einen für alle Beteiligten verbindlichen Handlungsrahmen. Die landes-/ostdeutschlandweite Politik müsste insbesondere dafür sorgen, dass trotz einer breiten Beteiligung die Ausrichtung auf einen klimaverträglichen und sozioökonomisch gerechten Wandel des Energieversorgungssystems erhalten bleibt und die vielfältigen Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure auf der lokalen, regionalen und Landesebene sich in diesem Sinne ergänzen.

### *Qualitätskriterien für Beteiligung und Gemeinwohlorientierung aufstellen*

Aufgrund der teilweise erheblichen Ressourcen- und Machtunterschiede zwischen den zahlreichen Akteursgruppen besteht bei breit angelegten Beteiligungsprozessen die Gefahr, dass Partialinteressen die Oberhand gewinnen. Um dem entgegenzuwirken, könnten Vereinbarungen getroffen werden, zu deren Einhaltung sich alle Akteure verpflichten. Es wäre sinnvoll, auch dezentrale Akteure bereits an deren Entwicklung zu beteiligen. Definiert werden könnten

- von allen Beteiligten einzuhaltende Qualitätskriterien für Beteiligung (in Anlehnung an die in Abschnitt 3 genannten Kriterien),
- die für alle verpflichtenden Maßstäbe einer Gemeinwohlorientierung (Klimaschutz, Versorgungssicherheit) und
- Kriterien, die beschreiben, unter welchen Bedingungen ein Abbruch oder eine Umgestaltung der Beteiligungsstrategie erforderlich ist.

### *Länderübergreifenden Handlungsrahmen für Beteiligung schaffen*

Eine ostdeutschlandweite Beteiligungsstrategie zur Energiewende setzt nicht zuletzt voraus, dass es eine länderübergreifende Arbeits- und Kooperationsebene gibt. Wie diese aussehen könnte, hängt natürlich auch davon ab, ob und wie eine länderübergreifende Energiewende-Strategie organisiert und institutionalisiert würde. Denkbar wäre beispielsweise ein Gremium, das – je nach Intensität der Zusammenarbeit – entweder die verschiedenen Landesaktivitäten im Bereich Beteiligung koordiniert oder sogar für die Entwicklung einer länderübergreifenden Beteiligungsstrategie im Rahmen der Energiestrategie zuständig ist. Alternativ könnten sich die ostdeutschen Bundesländer etwa im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung darauf verständigen, beteiligungsorientierte Energiewende-Strategien und/oder auf die Einhaltung von Qualitätskriterien für Beteiligung zu entwickeln und umzusetzen. Ein gemeinsames Vorgehen könnte es den Landesakteuren in jedem Fall erleichtern, sich auf einen konsequenten Beteiligungsansatz einzulassen. Gemeinsam könnten sie sich darüber hinaus für eine stärkere Beteiligungsorientierung im Bereich regenerative Energieerzeugung und Energieeffizienz einsetzen, sich hiermit profilieren und etwa im Bundesrat politische Akzente setzen, sich gegebenenfalls auch gemeinsam für erforderliche Änderungen der nationalen Gesetze engagieren.

## **6.2 Handlungsmöglichkeiten für dezentrale Akteure**

Zu den dezentralen Akteuren gehören die zahlreichen individuellen, kommunalen und regionalen Akteure aus der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich „von unten“ für eine Energiewende einsetzen. Ihre Aufgabe ist es zunächst, im eigenen Aktionsraum gute Beteiligung zu realisieren, um die lokalen oder regionalen Akteurspotenziale zu mobilisieren. Ein wichtiger Schritt über den Status quo hinaus wäre, auch in dezentralen Energiewende-Konzepten

eine Selbstverpflichtung zum beteiligungsorientierten Vorgehen zu verankern (vgl. Abschnitt 5). Darüber hinaus müssten sich die dezentralen Akteure zukünftig stärker für die Gesamtstrategie einer ostdeutschen Energiewende engagieren.

#### *Dezentrale Aktivitäten (auch) mit Blick auf die Gesamtstrategie konzipieren*

Zukünftig müssten regionale oder lokale Aktivitäten stärker mit Blick auf ihren Beitrag zur Gesamtstrategie für eine ostdeutsche Energiewende konzipiert werden. Akteure und Initiativen müssten die entsprechenden Auswirkungen ihrer Aktivitäten und Entscheidungen antizipieren und berücksichtigen. Zukünftig müsste etwa ein Konzept für eine „100 Prozent-Erneuerbare Energien-Region“ auch die Frage beantworten, was deren Umsetzung zur ostdeutschen Energiewende beitragen wird und inwiefern die Wechselwirkungen mit anderen regionalen oder lokalen Entscheidungen mit bedacht wurden. Letzteres macht außerdem eine stärkere Abstimmung regionaler und kommunaler Energiewende-Konzepte erforderlich. Die zunehmend diskutierten (aber bisher kaum realisierten) „Stadt-Land-Kooperationen“ könnten ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

#### *Ressourcen für die Mitwirkung an der Gesamtstrategie mobilisieren*

Eine beteiligungsorientierte Konzeption und Umsetzung der ostdeutschen Energiewende-Strategie ist nur möglich, wenn es den dezentralen Akteuren gelingt, die hierfür erforderlichen personellen und zeitlichen Ressourcen zu mobilisieren. Damit es hierzu kommt, können dezentrale Akteure aktiv ihre Bereitschaft bekunden, an landesweiten Prozessen und Entscheidungen mitzuwirken oder entsprechende Möglichkeiten einfordern.

## **7. Fazit und Ausblick**

Die Umsetzung einer breit angelegten Beteiligungsstrategie für eine Energiewende, wie sie eben skizziert wurde, wäre Neuland für alle Beteiligten. Eine zentrale Voraussetzung hierfür wäre, dass sich das Selbstverständnis sowohl der Politik als auch der Akteure vor Ort wandelt. Sie alle müssten ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass breite gesellschaftliche Beteiligungsaktivitäten zwar mit einem vermehrten Aufwand verbunden sind, aber unter dem Strich einen gesellschaftlichen Mehrwert erzeugen. Sie müssten bereit sein, sich auf unterschiedliche Perspektiven und Entscheidungshorizonte einzulassen und möglicherweise verkrustete Fremdbilder aufgeben. Außerdem gälte es der Versuchung zu widerstehen, Konsultations- und Entscheidungsprozesse zur Profilierung auf Kosten der jeweils anderen Seite zu missbrauchen oder die Verantwortung der jeweils anderen Seite zuzuschieben. Ein klares und glaubwürdiges Bekenntnis „von oben“ wie „von unten“ zu einer beteiligungsorientierten Strategie wäre hierfür ein guter Anfang.

Inwieweit mehr Mitwirkung und Mitbestimmung „von unten“ und ab wann und wo eine Rahmensetzung „von oben“ notwendig und sinnvoll ist, lässt sich vorab nicht bis ins Letzte festlegen. Vermutlich muss eine stärkere Beteiligungsorientierung Schritt für Schritt erprobt und umgesetzt werden. Beteiligung sollte als gemeinsamer Lernprozess von Beteiligten und Beteiligten verstanden werden, um allen Akteuren die notwendigen Lern- und Anpassungsprozesse zu ermöglichen. So können Überforderungen vermieden und die sich mit der Zeit wandelnden Beteiligungs- wie auch Steuerungsbedürfnisse und -erfordernisse angemessen berücksichtigt werden.

Eine Beteiligungsstrategie für eine ostdeutsche Energiewende sollte an den vorhandenen Befindlichkeiten und Haltungen gegenüber Beteiligung sowie an der vorhandenen Engagementbereitschaft ansetzen, um positive Erfahrungen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte sie so angelegt sein, dass längerfristig eine konstruktive Kommunikations- und Beteiligungskultur aufgebaut wird. Angesichts der vielerorts schwierigen sozioökonomischen Lage wäre es wahrscheinlich sinnvoll, Beteiligungsangebote und -strategien zunächst eng mit der Schaffung von Qualifizierungs- und Erwerbsarbeitsperspektiven zu verknüpfen. Finanzielle Beteiligungsangebote, die auch für Menschen mit geringem Einkommen erreichbar sind, könnten eine wichtige Rolle spielen. Ebenso wichtig wäre es, die vorhandene Engagementbereitschaft zu mobilisieren und bereits vorhandenes Engagement zu würdigen. Für längerfristige Perspektiven und einen grundlegenden Wandel sind breite Beteiligungsangebote unerlässlich, die signalisieren, dass Engagement gewollt ist und begrüßt wird. Sie tragen zur Entwicklung sozialer Kompetenzen und des sozialen Kapitals bei, die es den Menschen ermöglichen, das eigene Lebensumfeld aktiv mit zu gestalten.

Beteiligung sollte daher nicht nur auf den Energiebereich beschränkt bleiben. Vielmehr müsste sie als Querschnittsthema in allen relevanten Lebensbereichen stärker berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten Schulcurricula, aber auch Aus- und Weiterbildungsangebote zukünftig so konzipiert werden, dass sie stärker darauf angelegt sind, Eigeninitiative und Beteiligungskompetenz zu fördern. Die neu entstehenden Aus- und Weiterbildungsberufe im Bereich der erneuerbaren Energien bieten hierfür eine erste Anwendungsmöglichkeit.

Bei einer konsequenten Umsetzung von Beteiligungsorientierung würde sich das Verhältnis und das Zusammenwirken der Akteure, die „von oben“ und „von unten“ auf eine Energiewende hin wirken, deutlich verändern: Beteiligungs- und Politikstrategien gingen immer mehr ineinander über und wären kaum noch voneinander zu trennen, da Beteiligung den Politikstil prägte.



## Literatur

- Adams, J. S. 1965. Inequity in Social Exchange. In: L. Berkowitz (Hrsg.). *Advances in Experimental Social Psychology* 2. Academic Press. New York, 267–299.
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G. & Trattnigg, R. 2005. *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung*. Hrsg. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) im Auftrag des Österreichischen Lebensministeriums. Wien.
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. Reprint von 2006 des 1969 erschienenen Artikels in JAIP 35/4, 216–224. [<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html#download>; 20.2.2010].
- Bogumil, J. 2001. Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!? Vortrag auf der Fachkonferenz „Stadt und Bürger“ des Deutschen Städtetages am 1.3.2001 in Kassel.
- Geissmann, M. 2010. Social acceptance of Wind Energy Projects: State-of-the-Art in Switzerland. Swiss Federal Office of Energy, Switzerland.
- Keppler, D. 2009. Fördernde und hemmende Faktoren des Ausbaus erneuerbarer Energien in der Niederlausitz und im Ruhrgebiet. In: Keppler et al. (Hrsg.). *Erneuerbare Energien ausbauen! Erfahrungen und Perspektiven regionaler Akteure in Ost und West*. Oekom Verlag: München, 21–72.
- Keppler, D. 2010. Forschungs- und Diskussionsstand „Regionale Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen“. Theoretische Vorüberlegungen zu einer Untersuchung regionaler Beteiligungsprozesse im Bereich erneuerbare Energien. Berlin. [[http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Sonstiges/Keppler\\_2010\\_Beteiligung\\_EE.pdf](http://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Sonstiges/Keppler_2010_Beteiligung_EE.pdf)].
- Leventhal, G. S. 1980. What Should Be Done With Equity Theory. New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships. In: K. Gergen, M. Greenberg & R. Willis (Hrsg.). *Social exchange: Advances in theory and research*. Plenum. New York, 27–55.
- Lüttringhaus, M. 2003. Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Lüttringhaus, M. & Richers, H. *Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis*. Bonn. Verlag Stiftung Mitarbeit, 66–72.
- Nolting, K. & Rupp, J. 2009. Akzeptanzförderung durch finanzielle Teilhabe – Entwicklung von praxistauglichen Beteiligungskonzepten. Basispapier im Rahmen des BMU geförderten Projektes „Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern“. Entwurf Stand 31.07.09. Berlin.
- Projektteam Aktivität und Teilhabe (Rau, I., Zoellner, J., Nolting, K., Rupp, J. & Keppler, D.). 2010. „Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern“. Projektabschlussbericht. Magdeburg, Berlin.
- Selle, K. 2007. Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: BBR (Hrsg.). *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2007, 63–71.
- Strub, P. & Ziegler, C. 2009. Code of Conduct für Windkraftprojekte: Machbarkeitsstudie, Schlussbericht. Bundesamt für Energie BFE. Binningen.
- Thibaut, J. & Walker, L. 1975. *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Lawrence Erlbaum Associates. Hillsdale.
- Zoellner, J., Rau, I. & Schweizer-Ries, P. 2009. Akzeptanz Erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen. Projektendbericht. Magdeburg.
- Zoellner, J., Ittner, H. & Schweizer-Ries, P. 2005. Perceived Procedural Justice as a Conflict Factor in Wind Energy Plants Planning Processes. *Proceedings of the 5th BIEE Academic Conference: European Energy – Synergies and Conflicts*. Oxford.
- Zoellner, J., Schweizer-Ries, P. & Wemheuer, C. 2008. Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany. *Journal of Energy Policy* 36/11, 4136–4141.