

Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen

Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben

Die Energiewende birgt Konfliktpotenzial, etwa wenn Windräder oder Stromtrassen in der Nähe von Wohngebieten geplant werden. Eine frühzeitige öffentliche Beteiligung kann zu gemeinsam getragenen Lösungen führen und die Akzeptanz gegenüber Vorhaben erhöhen.

Ortwin Renn, Wolfgang Köck, Pia-Johanna Schweizer, Jana Bovet, Christina Benighaus, Oliver Scheel, Regina Schröter

Public Participation within the German *Energiewende*. Policies and Guidelines for Planning Processes | GAIA 22/4 (2013): 279–280

Keywords: deliberative democracy, energy systems, energy transition, participation

Eine engagierte Beteiligung der Bürger¹ kann zum Gelingen der Energiewende in Deutschland beitragen. Werden nämlich Gestaltungsräume geschaffen, stehen die Chancen für eine breite Zustimmung zu einer gemeinschaftlich erarbeiteten Problemlösung gut. Beteiligungsverfahren, die dem Modell des analytisch-deliberativen Diskurses folgen und somit wissenschaftliche Expertise mit ethisch-moralischen Abwägungen vereinen, sind dabei besonders erfolgversprechend (vergleiche Wassermann und Renn 2013, in diesem Heft).

Da die Energiewende eine inklusive Planungskultur erfordert, die auf Kooperation und Integration beruht, sind Bürgerbeteiligungsverfahren der richtige Weg – ein zukunftsweisendes Modell ist die Kombination von Online- und klassischen Präsenzverfahren. Bürgerbeteiligung eignet sich allerdings nicht dazu, für bereits vorliegende Lösungsvorschläge Akzeptanz zu schaffen. Beteiligung setzt Offenheit über Optionen voraus. Wenn diese nicht gegeben ist, kann man nur versuchen, durch Dialog und Kommunikation die betroffenen Bürger von der Notwendigkeit der geplanten Maßnahme zu überzeugen.

Vor diesem Hintergrund haben assoziierte Juristen und Sozialwissenschaftler der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS einen Policy-Brief veröffentlicht, der in den im Folgenden skizzierten neun Thesen Grundsätze und Leitlinien zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsvorhaben der Energiewende formuliert.²

Akzeptanz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben

These 1: Öffentliche Akzeptanz ist das Resultat von Einsicht, Selbstwirksamkeit, Nutzen und Identität. Alle vier Komponenten müssen von Planungsbehörden, Antragstellern und Politikern parallel beachtet werden.

Die Toleranz gegenüber planerischen Maßnahmen lässt sich nicht allein dadurch erhöhen, dass den Anwohnern Zweck und Bestimmung der jeweiligen Maßnahmen erläutert werden. Damit Menschen eine einschneidende Veränderung im eigenen Lebensumfeld tolerieren, müssen laut sozialpsychologischer Forschung vier Voraussetzungen erfüllt sein:

- Einsicht,
- Zutrauen in die eigene Selbstwirksamkeit,
- Nutzen für einen selbst oder diejenigen, die man wertschätzt, sowie
- Identität mit der Maßnahme.

These 2: Akzeptanzprobleme bei Planungsvorhaben treten überwiegend aufgrund schwacher Argumente für die Realisierung dieser Vorhaben auf; sie sind nicht Folge einer falschen Kommunikationsstrategie.

Akzeptanzprobleme sind nicht auf einen Mangel an kommunikativer Kompetenz zurückzuführen, sondern ergeben sich als Reaktionsmuster auf schwer nachvollziehbare, in der Begründung angreifbare und in ihren Auswirkungen ambivalente Pla- >

Kontakt Autor(inn)en: Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn | Universität Stuttgart | Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung (ZIRIUS) | Stuttgart | Deutschland | E-Mail: ortwin.renn@sowi.uni-stuttgart.de

Dr. Jana Bovet | Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ | Department Umwelt- und Planungsrecht | Leipzig | Deutschland | E-Mail: jana.bovet@ufz.de

Kontakt ENERGY-TRANS: Dipl.-Geogr. Jens Schippl | Karlsruher Institut für Technologie (KIT) | Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) | Postfach 3640 | 76021 Karlsruhe | Deutschland | Tel.: +49 721 60823994 | E-Mail: jens.schippl@kit.edu | www.energy-trans.de

© 2013 O. Renn et al.; licensee oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1 Bei Substantiven wie „Bürgern“ sind weibliche und männliche Personen gemeint.

2 Langfassung einsehbar unter www.energy-trans.de.

Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS

Die Energiewende in Deutschland und die mit ihr verbundenen Anforderungen an die Transformation des nationalen und europäischen Energiesystems stehen im Zentrum der Forschung der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS. Die neuartige Perspektive von ENERGY-TRANS besteht darin, das Energiesystem in erster Linie von der gesellschaftlichen Bedarfs- und Nutzerseite her zu betrachten und die vielfältigen Schnittstellen zwischen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren, die den Prozess des Umbaus hin zu neuen Infrastrukturen bestimmen, zu analysieren. Die Ergebnisse sollen handlungsorientiertes Wissen für eine effiziente und sozialverträgliche Ausgestaltung des künftigen Energiesystems bereitstellen.

WEITERE INFORMATIONEN:
www.energy-trans.de

nungsvorhaben. Das Problem liegt also an den veränderten sozialen und politischen Kontextbedingungen. Kommunikation ist daher eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Akzeptanz.

These 3: Ergebnisoffene und faire Formen der öffentlichen Beteiligung sind keine Garantien für Akzeptanz, aber wichtige Voraussetzungen dafür, dass gemeinsam getragene Lösungen entwickelt werden.

Die Perspektive der Beteiligung geht von offenen Planungsprozessen aus und überlässt es innerhalb der gesetzlichen und planerischen Grenzen den in den Prozess einbezogenen Bürgern auf der Grundlage der eigenen Vorstellungen und Bewertungen, Planungsoptionen zu entwickeln und zu bewerten. Werden Entscheidungsbetroffene zu Entscheidungsträgern, wird Identität bereits durch das Verfahren geschaffen.

These 4: Bürgerbeteiligung ist eine notwendige Voraussetzung bei der Umsetzung der Energiewende.

Es gibt mehrere Gründe, die für eine Beteiligung der Bürger sprechen:

- Entscheidungsprozesse, die partizipative Elemente umfassen, schaffen nicht nur Transparenz und mehr Akzeptanz, sie können auch die Qualität der Entscheidung verbessern, indem sie das Wissen der Bürger einbeziehen;

- mit vielen ortsnahen Beteiligungsverfahren verbessert sich die Robustheit des gesamten Systems;
- die frühzeitige Beteiligung der Bürger am Planungs- und Entscheidungsprozess von Energieinfrastrukturprojekten erlaubt, das künftige Verbraucherverhalten einzubeziehen, etwa beim Aufbau von Smart-Grid-Lösungen;
- lokale Beteiligung schafft den Raum für neue Betreibermodelle, etwa kommunale Genossenschaften, die Windparks errichten und betreiben und die Vorhaben in die Siedlungsstruktur und Kommunalkultur einbinden.

Ein Leitmodell für Partizipation

These 5: Für die Lösung komplexer und wissensbasierter Planungsvorhaben, wie sie für die Umsetzung der Energiewende typisch sind, ist der analytisch-deliberative Diskurs besonders geeignet.

Der analytisch-deliberative Diskurs besteht aus zwei Prozessschritten: Ein interdisziplinäres Forum mit Wissensträgern schätzt zunächst die Chancen und Risiken möglicher Problemlösungen ab. In einem zweiten Schritt wird auf Basis der möglichen Konsequenzen und ihrer Unsicherheiten eine umfassende Bewertung der Handlungsoptionen vorgenommen.

These 6: Jede Form der Partizipation (online wie direkt) bedarf eines klaren und eindeutigen Mandats, das transparent allen Teilnehmern und der Öffentlichkeit kommuniziert werden muss.

Das Mandat der Teilnehmer kann sehr unterschiedlich sein: Es reicht von der Eingabe von Ideen und Vorschlägen über die Rückmeldung von Präferenzen bis hin zu Selbstverpflichtungen oder der direkten Beteiligung an politischen Beschlussvorlagen. Entscheidungen über kollektiv verbindliche Maßnahmen können nach unseren demokratischen Grundsätzen nicht in informellen Beteiligungsformaten stattfinden, sondern nur im Parlament oder durch entsprechend legitimierte Behörden.

These 7: Präsenz- und Online-Beteiligungsverfahren sollten zu hybriden Konzepten kombiniert werden, um die Vorteile beider Beteiligungsformen nutzen zu können.

Hybride Beteiligungsverfahren können die Vorteile von Online- und Präsenzbeteiligungsformen miteinander verbinden und deren Schwächen weitgehend vermeiden.

Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei gesetzlich geregelten Entscheidungsverfahren

These 8: Eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung verlangt eine frühzeitige Einbeziehung von Bürgern und Verbänden, um bereits im Vorfeld der Antragstellung durch Vorhabens- und Planungsträger substantiell Einfluss nehmen zu können.

Schon im Vorfeld sollte sichergestellt sein, dass die Bürger Einfluss auf den Antrag nehmen können. Als Vorbild kann die Planungskaskade für Übertragungsleitungen nach dem *Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)* und dem *Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)* dienen: Sie etablieren ein mehrstufiges Planungsverfahren und sehen auf allen Stufen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Hier ließe sich problemlos ein analytisch-deliberativer Diskurs integrieren.

These 9: Im gestuften Entscheidungsverfahren der Energieleitungsplanung verdient das Element der Bundesfachplanung, die den Ausbau der künftigen Höchstspannungsleitungen regelt, eine besondere Aufmerksamkeit.

Der planende Staat sollte im Rahmen der Bundesfachplanung eine Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren, die den genannten Kriterien entspricht. Danach wird die Öffentlichkeit bereits bei Vorbereitung der Antragskonferenz einbezogen, um das *scoping*, die Festlegung des Untersuchungsdesigns, nicht vorschnell einzuengen. Zudem muss die Möglichkeit zur Beteiligung beworben werden, um zur Partizipation gerade in dieser sehr sensiblen Phase der Entscheidungsverdichtung zu motivieren. Dies umfasst eine angemessene Auswahl der Beteiligungsformen, die Einhaltung von Partizipationsfristen und ein adäquates Verfahrensmanagement, das auch Konfliktvermittlungstechniken berücksichtigt.

Literatur

Wassermann, S., O. Renn. 2013. Offene Fragen der Energiewende: Aufbau und Design von Kapazitätsmärkten. Vorschlag zum Umgang mit einem Expertendilemma. *GAIA* 22/4: xxx.