
IASS POLICY BRIEF 4/2021

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, September 2021

Windausbau vor Ort –
Potentiale erkennen, Beteiligung
und Teilhabe stärken



Dieser Policy Brief wurde von Ingo Wolf (IASS), Simon Teune (IASS), Anne-Kathrin Fischer (IASS) und Jean-Henri Huttarsch (IASS) verfasst. Ein besonderer Dank gilt den Interviewpartnerinnen und -partnern Krisztina André, Ruth Brand-Schock, Sybille Reitz, Matthias Ruhdorfer, Daniela Setton, Viola Theesfeld und Julia Zilles, deren Erfahrungen und Kenntnisse Eingang in diese Arbeit gefunden haben. Weiterhin danken wir Ortwin Renn (IASS) und Rainer Quitzow (IASS) für ihre wertvolle Unterstützung und Anmerkungen. Die diesem Policy Brief zugrundeliegenden empirischen Studien werden im Rahmen des Kopernikus-Projekts „Ariadne“, finanziert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Förderkennzeichen: 03SFK5M0) und des Projekts „Eine demokratische Konfliktkultur für die Energiewende (DemoKon)“, finanziert durch die Stiftung Mercator (Essen) (Förderkennzeichen: 1814701), gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei dem Autorenteam.

Dieser **IASS Policy Brief** ist folgendermaßen zu zitieren: Wolf, I., Teune, S., Fischer, A.-K., Huttarsch, J.-H. (2021): Windausbau vor Ort – Potentiale erkennen, Beteiligung und Teilhabe stärken. IASS Policy Brief, September 2021, Potsdam, DOI: 10.48481/iass.2021.026

Zusammenfassung

Um den steigenden Strombedarf zu decken und die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen, ist ein beschleunigter Ausbau der Windenergie notwendig. In der deutschen Bevölkerung findet der geplante Aus- und Neubau von Windkraftanlagen an Land hohe generelle Zustimmung. Geht es jedoch um die Errichtung von Anlagen im eigenen Wohnumfeld, nimmt die Ablehnung unter den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zu. Die Gründe für Vorbehalte und Gegnerschaft sind vielfältig. Deutliche Kritik an der Umsetzung der Energiewende kommt nicht nur von Gegnern, sondern auch von Unterstützern. Unter den Menschen, die den Windausbau generell und vor Ort befürworten, hat ein beträchtlicher Anteil den Eindruck, dass ihre Bedürfnisse von den Entscheidungsträgern nicht ausreichend wahrgenommen werden. Der Wunsch nach mehr Mitsprache wird vornehmlich von Menschen geäußert, die Sorge haben, dass der Ausbau der Erneuerbaren den sozialen Zusammenhalt in den Gemeinden gefährdet, die das Gefühl haben, dass die Anliegen der Betroffenen nicht ernst genommen werden und die die Umsetzung der Energiewende allgemein als bürgerfern wahrnehmen.

Damit die Energiewende als Gemeinschaftswerk besser gelingen kann, bedarf es der breiten Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Sind die Menschen vor Ort durch den Bau von Windkraftanlagen unmittelbar mit der Energiewende konfrontiert, ist es deshalb umso wichtiger, dass sie bei der Gestaltung ihres Lebensumfeldes mitreden können und auch die Möglichkeit haben, persönlich und als Gemeinde insgesamt zu profitieren. Durch eine Ausweitung der Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten können die Menschen die Energiewende zu ihrer eigenen Sache machen. Dabei ist es wichtig, die unterschiedlich gelagerten Gründe für Ablehnung, fehlende Beteiligung und Teilhabe zu verstehen und zielgruppengerecht zu adressieren.

Dieser Policy Brief gibt Empfehlungen, wie es beim Windausbau besser gelingen kann, die Identifikation mit den Zielen der Energiewende zu stärken, Kommunen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterstützen und Teilhabemöglichkeiten sozial gerechter zu gestalten.

■ Empfehlung Nr. 1: Energiewende in Kommunen proaktiv zum Thema machen

Konflikte beim Ausbau von Windenergie entstehen unter anderem dann, wenn die Menschen vor Ort ein Projekt als Eingriff von außen wahrnehmen. Eine verpflichtende Analyse kommunaler Ressourcen für den Ausbau erneuerbarer Energien, in deren Folge die Kommunen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern ihren Beitrag zu dem Transformationsprozess selbst bestimmen, kann zum Ausgangspunkt einer proaktiven politischen Debatte über die lokale Energiewende werden.

■ Empfehlung Nr. 2: Beteiligungsprozesse durch neutrale Fachleute unterstützen

Die informelle Beteiligung der regionalen Bevölkerung an Planungsprozessen ist einer der zentralen Faktoren für den erfolgreichen Ausbau der Windenergie. Um die Beteiligungsverfahren effektiv und an den Interessen und Bedürfnissen der verschiedenen Akteursgruppen vor Ort orientiert zu gestalten, sollten der Bürgerschaft und den Gemeinden neutrale externe Fachleute für Öffentlichkeitsbeteiligung als Ansprechpartner zur Seite gestellt werden, die den Prozess begleiten.

■ Empfehlung Nr. 3: Finanzielle Teilhabe am Windausbau sozial gerechter gestalten

Trotz der Bereitschaft, die Energiewende zu unterstützen, haben bislang nicht alle Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit, finanziell an Windenergieprojekten zu partizipieren. Um finanzielle Teilhabemöglichkeiten sozial gerechter zu gestalten und die Energiewende stärker in den Kommunen und Regionen zu verankern, sollten Investitionen durch gezielte Anreizinstrumente gefördert werden.

Kritik am Windausbau differenziert betrachten

Der Ausbau der Windenergie an Land ist ein zentraler Baustein, um die Klimaschutzziele in Deutschland zu erreichen. Mit der EEG-Novelle im ersten Quartal dieses Jahres hat die Bundesregierung eine Erhöhung der Ausbauziele für erneuerbare Energien beschlossen. Tatsächlich hat der Zubau von Wind Onshore-Anlagen im ersten Halbjahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr deutlich angezogen. Das aktuelle Wachstum und angestrebte Ausbaurvolumen von vier Gigawatt Bruttozubau pro Jahr reichen allerdings aus Sicht von Fachleuten nicht aus, um die erhöhten nationalen und EU-Klimaziele einzuhalten (Agora Energiewende, 2020).

Ein beschleunigter Ausbau von Windenergieanlagen kann nur gelingen, wenn die Menschen in den betroffenen Kommunen diesen Prozess befürworten und unterstützen. Die deutliche Mehrheit der deutschen Bevölkerung steht der Energiewende positiv gegenüber und wünscht sich bei der Umsetzung mehr Tempo und Bürgernähe (BMU & UBA, 2019, Teune et al., 2021, Wolf et al., 2021). Diese generell positive Haltung zum Umbau des Energiesystems wird auch in den hohen Zustimmungswerten zum Ausbau und der Förderung von Windenergieanlagen an Land sichtbar. Und auch der Aus- und Zubau von Windkraftanlagen im eigenen Wohnumfeld wird von dem Großteil befürwortet. Gleichzeitig rufen geplante Windenergieprojekte vor Ort bei einer Minderheit der Bevölkerung auch Widerstände hervor, die in den betroffenen Städten und Gemeinden zu Konflikten führen können.

Bei den Menschen, die der Windenergie kritisch bis ablehnend gegenüberstehen, handelt es sich jedoch nicht um eine homogene Bevölkerungsgruppe. Dem Widerstand liegen vielfältige Motive, Überzeugungen und Interessen zugrunde, die in unterschiedlichen Meinungsäußerungen und Reaktionen der Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck kommen. Er-

gebnisse aus Umfragen zeigen (z. B. Wolf et al., 2021), dass im Wesentlichen zwischen vier Gruppen unterschieden werden kann:

1. Die Kritiker: Das sind Personen, die den Windausbau generell und vor Ort befürworten, jedoch mit den Beteiligungsverfahren und der Berücksichtigung von Bürgerinteressen unzufrieden sind. Diese vergleichsweise größte Gruppe befürwortet generell die Energiewende, nimmt jedoch hinsichtlich deren Umsetzung eine kritische Haltung ein. Diese Personen haben eine überdurchschnittlich hohe Bereitschaft, an Partizipationsverfahren teilzunehmen und sich finanziell für die Energiewende zu engagieren.
2. Die NIMBYs (Not In My Backyard): Diese Gruppe besteht aus Personen, die dem Ausbau von Windenergie generell zustimmen, dies jedoch in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft aus unterschiedlichen individuellen Gründen ablehnen. Diese anteilig kleinste Gruppe hat mehrheitlich eine positive Einstellung zur Energiewende und bewertet die Umsetzung weniger kritisch als die übrigen Personengruppen. Sie vertraut den handelnden Akteuren in den Gemeinden und ist bereit, wenn auch nicht in dem Umfang wie die erste Gruppe, an der Gestaltung und Umsetzung der Energiewende aktiv mitzuwirken.
3. Die Skeptiker: Dabei handelt es sich um Personen, die dem Windausbau vor Ort nur unter den Voraussetzungen der direkten Mitsprache und finanziellen Teilhabe zustimmen. Die Haltung zur Energiewende generell ist etwas weniger positiv als in den ersten beiden Gruppen, dennoch gibt es große Anteile, die bereit sind, sich an Partizipationsangeboten zu beteiligen und die Umsetzung aktiv zu unterstützen.

4. Die strikten Gegner: Das sind Personen, die sowohl dem Windausbau generell als auch vor Ort nicht zustimmen. Diese Gruppe nimmt im Vergleich zu den übrigen in allen Aspekten eine besonders negative Haltung ein. Neben der generellen Ablehnung der Energiewende und Kritik an der Umsetzung, werden die Verteilung von Kosten und Nutzen der Maßnahmen, die handelnden Akteure vor Ort (Gemeinden und Projektierer) und die unzureichende Berücksichtigung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger weitestgehend negativ bewertet. Obgleich der Wunsch nach stärkerer Mitsprache bei der Gestaltung der Energiewende vor Ort genauso stark ausgeprägt ist, wie bei den anderen Gruppen, sind die strikten Gegner mehrheitlich nicht bereit, an Beteiligungsverfahren mitzuwirken; gleichzeitig ist die Protestbereitschaft in dieser Personengruppe am höchsten.

Um die Akzeptanz von Windenergievorhaben vor Ort zu stärken und dem Widerstand sachlich und konstruktiv zu begegnen, ist eine differenzierte Betrachtung der lokalen Gegebenheit sowie der Bedürfnisse der verschiedenen Akteursgruppen notwendig. Eng damit verknüpft sind Aspekte der Verfahrens-, Anerkennungs- und Verteilungsgerechtigkeit. Früh-

zeitig angesetzte Beteiligungsverfahren können helfen, die beiden erstgenannten Gerechtigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Unterschiedliche Ansätze der finanziellen Teilhabe und gemeinwohlorientierte lokale Wertschöpfung können zudem zur besseren Verteilungsgerechtigkeit beitragen.

Derartige Ansätze können allerdings nicht immer die gegensätzlichen Interessen und Positionen in den betroffenen Kommunen auflösen. Die Sichtbarkeit von Windenergieanlagen und ihr Einfluss auf das Landschaftsbild sind zentrale Faktoren, die häufig unabhängig von der Gestaltung der Verfahren eine zentrale Rolle bei der Akzeptanz vor Ort spielen. Weiterhin werden Personengruppen, die generell starke Vorbehalte gegenüber der Energiewende und dem Windausbau haben (Gruppe der strikten Gegner), auch durch Beteiligungsprozesse und Teilhabemöglichkeiten kaum zu überzeugen sein, zumal sie ohnehin nicht die Bereitschaft mitbringen, an diesen Angeboten mitzuwirken. Diese Realität gilt es, neben der notwendigen Verbesserung und Ausweitung der Beteiligungsprozesse und Teilhabemöglichkeiten, bei der erforderlichen Überarbeitung der aktuellen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen zu berücksichtigen.

Energiewende in Kommunen proaktiv zum Thema machen

Konflikte um den Neubau von Windenergieanlagen entstehen nicht nur dort, wo gegenläufige Interessen aufeinandertreffen, sondern sie werden auch diskursiv konstruiert (Roßmeier et al., 2018). Zum einen färben in der Diskussion über Windkraft generalisierte Einstellungen auf die Haltung zur Energiewende ab. Eine Befragung des IASS im Rahmen des Projektes „Eine demokratische Konfliktkultur für die Energiewende“ (Demokon) zeigt: Ein Drittel derjenigen, die angeben, überhaupt nicht mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden zu sein, lehnt den Ausbau von Windkraftanlagen an Land generell ab – mehr als doppelt so viele wie im Bundesdurchschnitt. Unter den Befragten, die der AfD nahestehen, liegt die Ablehnung sogar bei knapp 50 Prozent (Teune et al., 2021). Ein Großteil der so motivierten Ablehnung der Energiewende und der damit verbundenen Maßnahmen findet sich in der Gruppe der strikten Gegner. Sie wird nicht mit politikfeldspezifischen Werkzeugen wie Informations- oder Beteiligungsangeboten aufzuweichen sein.

Zum anderen wird der Ausbau von Windkraft als negativer Einschnitt in die eigene Umgebung erlebt. Dieses Motiv der Ablehnung ist eher in den anderen Gruppen (Skeptiker und NIMBYs) bestimmend. Ein Grund dafür: Es entsteht zwischen der Diskussion

über Projekte vor Ort, die sich in einem engen technischen und verwaltungsrechtlichen Rahmen abspielt, und der bundesweiten Diskussion über Klimaneutralität und Ausbauziele eine diskursive Kluft. Die Energiewende wird erst dann zur Lebensrealität der Menschen, wenn der Windausbau vor ihrer Haustür stattfindet. Dann erleben sie die Energiewende aber häufig als nicht gestaltbar, sondern als von außen gesteuert. In dieser Konstellation haben die Gegner von Windkraftanlagen eine gute Ausgangsposition. Sie werden häufig als die Stimme der Bürgerschaft wahrgenommen (Hoeft et al., 2017).

Das ist ein Grund dafür, dass in den Städten und Gemeinden, in denen Windkraftanlagen gerade geplant oder gebaut werden, die Ablehnung der Windkraft deutlich überschätzt wird. Fast die Hälfte der in der Demokon-Studie Befragten geht davon aus, dass die Mehrheit in ihrem Wohnort gegen die Windkraftanlage ist (siehe Abb. 1). Tatsächlich liegt die durchschnittliche Ablehnung aber nur bei knapp über 20 Prozent. Selbst im Freundeskreis wird die Ablehnung als deutlich höher angenommen. Überschätzt wird die Ablehnung vor allem von Personen, die den Bau Windkraftanlagen vor Ort ablehnen oder diesem Vorhaben ambivalent gegenüberstehen.



Abbildung 1: Wahrgenommene und selbst angegebene Ablehnung von Windkraftanlagen in Regionen mit Ausbauprojekten

Datenquelle: IASS/Demokon 2021 | Angaben in Prozent | n = 504

Potentiale identifizieren

An der verzerrten Wahrnehmung der Ablehnung von Windkraftanlagen zeigt sich: Es fehlt ein lokaler Rahmen, in dem die Energiewende als gesamtgesellschaftliche Aufgabe diskutierbar und erlebbar wird. Die Kommunen sind der Ort, an dem die Energiewende umgesetzt wird. Das ist eine Chance, die Energiewende näher an die Menschen zu bringen, sie in die Diskussion einzubeziehen und die notwendigen Veränderungen durch die Entwicklung einer Vision für eine klimaneutrale Kommune als Chance erlebbar zu machen. Für Gemeinden, die bislang untätig sind, oder nur reaktiv mit Erneuerbare-Energien-Anlagen umgehen, gibt es keine proaktiven Programme, die diese Gemeinden auf einen selbst gestalteten Pfad der lokalen Energiewende führen würden. Eine verpflichtende Potenzialanalyse, die es den Gemeinden erlaubt, Optionen für eine Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien zu finden und abzuwägen,¹ wäre ein konkretes Mittel, um diese Schritte zu erleichtern. Dabei würden nutzbare Flächen und Ressourcen eru-

iert und den Bürgerinnen und Bürgern in Form von Informations- und Beteiligungsangeboten proaktiv kommuniziert.

Debatten über den kommunalen Beitrag zur Energiewende gibt es bereits an vielen Orten – im Kontext eines Klimaplanes, in Klimabürgerräten, aber auch in der Regionalplanung. Zum Teil kommt die Initiative dafür aus der Bürgerschaft, zum Teil aus den Verwaltungen. Diese Initiativen gilt es zu stärken und zu unterstützen. Die Mittel, um notwendige Informationen einzuholen, Prozesse zu planen, passende Fördermittel zu finden und zu beantragen, sind begrenzt. Einige Länder machen es den Kommunen durch Einrichtungen wie der Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen oder den Energieatlas Bayern leichter, Informationen zu sammeln und das eigene Vorgehen zu planen.² Von Bund und Ländern finanzierte Fachleute sollten deshalb die Potenzialanalyse und die anschließende Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen und den Kommunen helfen, Wege zu finden, die Wertschöpfung und konkreten Nutzen vor Ort versprechen.



¹Wie so etwas aussehen kann, zeigen Solarpotenzialkataster (<https://www.solare-stadt.de/home/Solarpotenzialkataster>) oder das Energieportal Mittelhessen (<https://www.energieportal-mittelhessen.de>)

²Beide Anlaufstellen (<https://www.energieatlas.bayern.de> und <https://www.klimaschutz-niedersachsen.de>) stehen nicht nur Kommunen, sondern auch Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern offen.

Beteiligungsprozesse durch neutrale Expertise unterstützen

Durch den voranschreitenden Ausbau dezentraler Energien rückt die Stromerzeugung immer näher an die Bürgerinnen und Bürger heran. Windenergieanlagen verändern das Landschaftsbild von Kommunen und die Wohnumgebung der betroffenen Menschen. Gleichzeitig steigt das Bedürfnis der Bevölkerung, bei Planung und Gestaltung ihres Lebensumfeld mitsprechen zu können und über die Umsetzung der Projekte transparent informiert zu werden. Die Ergebnisse einer bundesweit repräsentativen Befragung des IASS im Rahmen des Kopernikus-Projekts Ariadne zeigen, dass lediglich 11 Prozent der Bevölkerung in Deutschland der Ansicht sind, die Politik gewährleiste faire Beteiligungsmöglichkeiten an der Gestaltung der Energiewende für alle Bürgerinnen und Bürger (Wolf et al., 2021). Weniger als ein Viertel (22%) gibt an, dass die lokale Bevölkerung bei der Planung und Umsetzung von Windenergieprojekten in ihrer Stadt oder Gemeinde ein Mitspracherecht hatte. Gleichzeitig halten es 61 Prozent der Befragten für wichtig, dass mehr Mitsprache bei derartigen Entscheidungen in ihrer Kommune ermöglicht wird.

Die Kommunen spielen bei der frühzeitigen Implementierung von Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle. Die Umsetzung von informellen Beteiligungsprozessen stellt jedoch Städte und Gemeinden vor große fachliche, personelle und finanzielle Herausforderungen. Trotz mittlerweile umfangreich vorhandenen Beteiligungswissens aus Praxis und Forschung fehlt vielerorts die Kenntnis davon. Zudem stellen entsprechende Empfehlungen keine Blaupausen für die Gestaltung derartiger Prozesse dar. Effektive Beteiligungsverfahren erfordern vielfältige Formate und Maßnahmen, deren Auswahl und Ausgestaltung an den spezifischen lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen der unterschiedlichen Interessens- und Zielgruppen vor Ort orientiert werden müssen.³ Dabei sind auch scheinbare Widersprüche in den Wünschen und der Bereitschaft zur Mitwirkung in der Bevölkerung zu berücksichtigen. Nur knapp die Hälfte (44%) der Bürgerinnen und Bürger, die sich mehr Mitsprache bei der Gestaltung der Energiewende wünschen, wären auch bereit, an derartigen Prozessen mitzuwirken (siehe Abb. 2) Die Bereitschaft zur Partizipation ist am geringsten in den Gruppen der Skeptiker und strikten Gegnern von Windprojekten. Dieselben Personengruppen äußern jedoch auch besonders häufig, dass die Interessen der lokalen Bevölkerung beim Ausbau erneuerbarer Energien nicht ernst genommen werden.

³Als Beispiel für eine derartige Vorgehensweise siehe Projekt LOSLAND – Zukunft vor Ort gestalten (<https://losland.org/>)

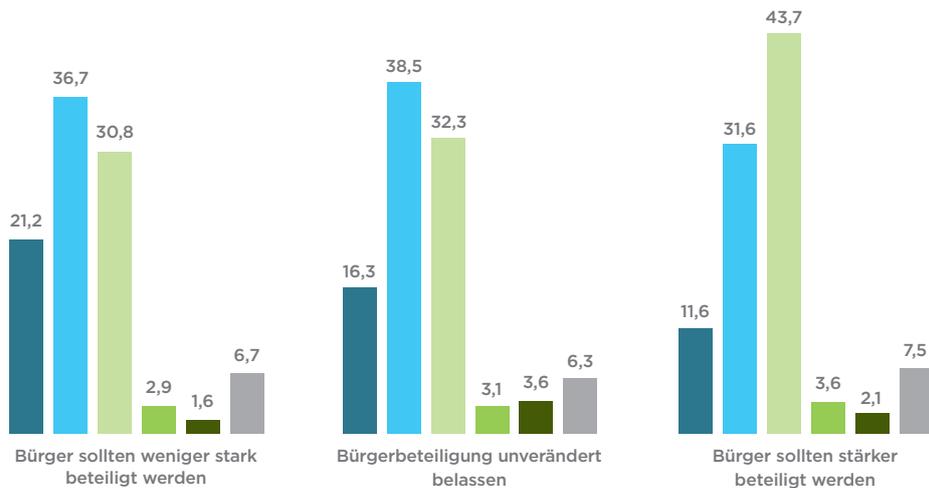


Abbildung 2: Bereitschaft an Planungsverfahren in der eigenen Stadt/Gemeinde beim Bau von Erneuerbaren-Energien-Anlagen teilzunehmen getrennt nach den Personen, die sich generell weniger starke, unveränderte oder stärkere Beteiligung bei der Gestaltung der Energiewende in ihrer Stadt/Gemeinde wünschen.

Antwortkategorien: Beteiligung an Planungsverfahren ...

- Kommt für mich auf keinen Fall in Frage
- Kommt für mich eher nicht in Frage
- Kann ich mir gut vorstellen
- Habe ich mir fest vorgenommen
- Habe ich bereits gemacht/mache ich bereits
- Davon habe ich noch nie gehört

Datenquelle: IASS/Ariadne 2021 | Angaben in Prozent | n = 6420

Neutrale Beratung

Persönlichen Gesprächen und dem fortlaufenden Dialog zwischen Kommunalpolitik und der lokalen Bevölkerung kommen bei der Planung und Umsetzung von Windenergieprojekten eine besondere Bedeutung zu. Häufig werden jedoch lokale Politikerinnen und Politiker insbesondere von den Gegnern derartiger Vorhaben nicht akzeptiert und in Konflikte hineingezogen (FA Wind, 2017). Die bayerische Landesregierung stellt vor diesem Hintergrund seit letztem Jahr interessierten Kommunen bei der Initiierung von Windenergieprojekten neutrale Fachleute, sogenannte „Windkümmerer“⁴, zur Seite. Diese externen Beraterinnen und Berater kommen von Agenturen, die vom Wirtschaftsministerium beauftragt werden. Sie verfügen über technisches Wissen und Qualifikationen im Bereich Moderation, um die Gemeinden bei der Prüfung der Vorhaben und der Durchführung der Beteiligungsverfahren zu unterstützen.

Eine Ausweitung dieses Förderprogramms auf alle Bundesländer sowie eine Fokussierung auf Beratungs- und Kommunikationsprozesse könnte die Qualität von Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern

und die Kommunen entlasten. Im Sinne effektiver Beteiligungsmöglichkeiten sollten sich sowohl kommunale Regierungen als auch Initiativen aus der Bevölkerung auf das Programm bewerben können. Zur Entwicklung einer vertrauensvollen Dialogkultur ist es wichtig, dass die externen Fachleute frühzeitig eingebunden werden und während der gesamten Planungs- und Bauphase von Windenergieprojekten ansprechbar sind und beraten. So können Methoden und Verfahren kontinuierlich evaluiert und bei Bedarf angepasst werden. Für die unterschiedlichen Akteure stünde eine neutrale Ansprechperson zur Verfügung, die den Prozess moderiert und durch Mediation zur Lösung von Konflikten beitragen kann.

Schließlich sollte der Einsatzbereich der Beraterinnen und Berater nicht an den Verwaltungsgrenzen der betroffenen Kommune enden. Häufig wird beim Bau von Windenergieanlagen die Verständigung mit den potentiell betroffenen Nachbargemeinden nicht oder zu spät berücksichtigt. Somit sollte es auch die Aufgabe der Fachleute sein, diese in das Beteiligungsverfahren einzubinden und Möglichkeiten für interkommunalen Austausch und Zusammenarbeit zu identifizieren und zu fördern.

⁴Für weitere Informationen siehe <https://www.stmwi.bayern.de/aufwind/>

Finanzielle Teilhabe am Windausbau sozial gerechter gestalten

Die Ergebnisse einer bundesweit repräsentativen Befragung machen deutlich, dass derzeit fast die Hälfte der in Deutschland lebenden Menschen die Verteilung von Kosten und Nutzen energiepolitischer Maßnahmen als ungerecht wahrnehmen (Wolf et al., 2021). Insbesondere beim Ausbau der Windenergie ist für die Anwohnenden vielfach der konkrete Nutzen für sich und die Gemeinde nicht ersichtlich. Lokale Wertschöpfung und finanzielle Teilhabe gelten als wichtige Faktoren für die Akzeptanz des Windausbaus (Gotchev, 2018; Hübner et al., 2020; Local Energy Consulting, 2020). Die Befragungsdaten zeigen: Ein Viertel der Gegner von Windkraftanlagen vor Ort wäre mit dem Bau eher einverstanden, wenn die Gemeinde eine finanzielle Entschädigung erhalten würde. Fast ein Drittel würde dem Bau eher zustimmen, wenn die entsprechenden Anlagen im Besitz einer Energiegenossenschaft wären.

Eine finanzielle Investition in eine Erneuerbare-Energien-Anlage zu tätigen, ist für viele Menschen deutlich eher eine Option, wenn sich die Anlage in der Hand der Bürgerinnen und Bürger befindet. Während sich 46 Prozent eine finanzielle Beteiligung an einer Bürgerenergiegenossenschaft vorstellen können, (siehe Abb. 3a) liegt das Interesse an einer Beteiligung an einer Erneuerbare-Energien-Anlage in Unternehmenshand nur bei 27 Prozent (siehe Abb. 3b). Als Hauptgrund für die Ablehnung beider Beteiligungsmöglichkeiten wird die eigene wirtschaftliche Situation angeführt. Eine Rolle spielen darüber hinaus die wahrgenommenen Risiken der Investition. Die Daten zeigen auch, dass die finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten nicht gleichermaßen für alle Bevölkerungsgruppen in Frage kommen. Vornehmlich für Menschen mit geringem Einkommen ist diese Form der finanziellen Teilhabe keine Option. Sie begründeten ihre Ablehnung deutlich häufiger mit ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation. Während im Schnitt jede(r) Zweite finanzielle Gründe anführt, sind es in der Gruppe der Einkommensarmen vier von fünf.

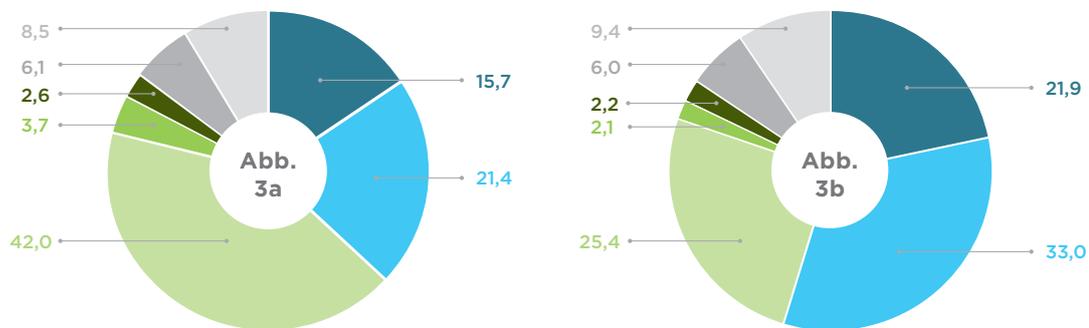


Abbildung 3 a/b: Bereitschaft sich finanziell an einer Erneuerbaren-Energie-Anlage zu beteiligen, die sich in a) Bürgerhand befindet, b) sich in der Hand von (Energieversorgungs-) Unternehmen befindet.

Antwortkategorien: ● Das kommt für mich auf keinen Fall in Frage ● Das kommt für mich eher nicht in Frage
 ● Das kann ich mir gut vorstellen ● Das habe ich mir fest vorgenommen ● Das habe ich bereits gemacht/mache ich bereits
 ● Davon habe ich noch nie gehört ● weiß nicht/keine Angabe

Datenquelle: IASS/Ariadne 2021 | Angaben in Prozent | n = 6822

Sozial gerechtere Teilhabe

Um eine finanzielle Beteiligung an Windenergieanlagen niedrighschwelliger zu gestalten, sollten durch finanzielle Förderinstrumente einkommensschwache Haushalte unterstützt werden. Aktuelle Mindesteinlagen stellen ein Investitionshemmnis dar. Dem sollte durch eine verpflichtende Reduktion der Mindesteinlagen für diese Bevölkerungsgruppen oder durch staatliche Zulagen begegnet werden.

Eine Stärkung der Bürgerenergiegenossenschaften erscheint dabei aus verschiedenen Gründen sinnvoll. Die Bereitschaft der Teilhabe ist höher als bei Windparks in Hand von (Energieversorgungs-)Unternehmen. Zudem bieten sie aufgrund ihrer Rechtsform Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger bei der Umsetzung der Projekte (siehe Empfehlungen oben). Um die Hürden für eine Teilhabe zu senken, könnte der Erwerb von Genossenschaftsanteilen für einkommensschwache Haushalte gezielt durch Förderkredite begünstigt werden. Denkbar wäre an dieser Stelle eine unbürokratische Kreditvergabe über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Weiterhin gilt es, durch Anpassung und Vereinfachung des komplexen Rechtsrahmens regulatorische Hemmnisse und damit verbundene personelle Aufwände für die Bürgerenergieprojekte zu reduzieren.

Eine Investition in Erneuerbare-Energien-Anlagen wird von den Bürgerinnen und Bürgern aufgrund wahrgenommener Risiken und teilweise fehlendem Vertrauen vielfach nicht in Betracht gezogen. Ein Beispiel aus der Praxis zeigt, wie die finanzielle Last und das Risiko verringert werden können: Das sogenannte Bürgerwindsparen⁵ stellt eine alternative finanzielle Teilhabemöglichkeit dar, bei der Windparks als ein Sparmodell verstanden werden. Das Sparprodukt hat eine begrenzte Laufzeit und einem Festzins, was es im Vergleich zu den bisher üblichen finanziellen Teilhabungsformen weniger risikoreich macht. Somit wird auch diese Form der Teilhabe niedrighschwelliger und für breite Bevölkerungsgruppen zugänglich. Der Zugang zu solchen Sparmodellen sollte im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit prioritär für vom Windpark betroffene Anwohnende gesichert werden.

Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger kann nicht nur durch eine aktive Beteiligung an den Anlagen in der Region gesteigert werden. Bereits jetzt zeigen die Menschen ausgeprägtes Interesse an dem bei ihnen vor Ort produzierten Strom aus erneuerbaren Energien. Rund zwei Drittel (65%) der Befragten sind bereit, sogenannten Nachbarschafts- oder Regionalstrom zu beziehen (Wolf et al., 2021). Teilhabe in diesem Bereich kann neben der bloßen Erhöhung des Angebots auch über sogenannte Sozialtarife⁶ für einkommensschwache Haushalte zugänglicher gemacht werden.

⁵ Bürgerwind Uebigau – UKA (buengerwind-uebigau.de)

⁶ Als Beispiel dient eine Gemeinde in Brandenburg, wo einkommensschwache oder kinderreiche Familien vergünstigten Zugang zum Regionalstromangebot erhalten. <https://mlk-windparks.de/neuer-sozialtarif-der-mlk-macht-oekostrom-noch-billiger/>

Durch Beteiligung und Teilhabe die Energiewende zu einer positiven Zukunftsperspektive machen

Die Energiewende wird zwar von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung befürwortet, sie wird aber nicht als bürgernah und beteiligungsoffen wahrgenommen. Der Windausbau an Land ist dabei zu einem Symbol geworden. Lokale Pläne für den Windausbau werden aus verschiedenen Motiven abgelehnt: projektbezogene Argumente, wie Landschafts- und Naturschutz, ein generalisiertes Misstrauen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, aber auch die Wahrnehmung, in seinen Interessen nicht adäquat vertreten zu werden sowie nicht mitreden und mitgestalten zu können.

Handlungsspielraum besteht vor allem im konstruktiven Umgang mit der Skepsis gegenüber dem Ausbau von Windkraft, die auf wahrgenommenen Verletzungen von zentralen Gerechtigkeitsprinzipien beruht. Dass Projekte zum Teil als von außen gesteuert und die eigenen Beteiligungsmöglichkeiten als gering eingeschätzt werden, wirft ein Schlaglicht auf die begrenzten Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich als Subjekte der Energiewende wahrzunehmen. Damit der Ausbau von erneuerbaren Energien im Allgemeinen und Windkraftanlagen im Besonderen breit getragen wird, muss es auch Möglichkeiten geben, den Wandel mitzugestalten und Teil davon zu werden. Dafür müssen mehr Gelegenheiten für bislang nicht Beteiligte geschaffen werden – politisch und ökonomisch.

Zusätzlich zu der Diskussion über einzelne Projekte braucht es auch einen professionell moderierten politischen Rahmen, in dem die Bürgerinnen und Bürger die Energiewende gestalten können und positive Visionen mit einer klimaneutralen Zukunft verbinden. Für solche Prozesse gibt es viele Beispiele: Energiewendeprojekte können die lokale Identität stärken, neue gemeinschaftliche Perspektiven schaffen und für die Menschen vor Ort konkreten Nutzen haben. Dabei ist eine sozial gerechte Verteilung der kommunal erwirtschafteten finanziellen Erträge für eine breite gesellschaftliche Unterstützung von zentraler Bedeutung. Dies setzt die gezielte Förderung niedrigschwellige Möglichkeiten der finanziellen Teilhabe sowie des Bezugs regionaler Stromangebote für einkommensschwache Haushalte voraus.

Die notwendige Demokratisierung der Energiewende und die politische Debatte darüber muss in den Kommunen stattfinden. Sie kann aber nicht nur häufig ehrenamtlich arbeitenden Kommunalpolitikerinnen und -politikern überlassen werden. Proaktive Debatten zur lokalen Ausgestaltung der Energiewende, die von Bund und Ländern mitgetragen werden und lokale Besonderheiten berücksichtigen, können die generelle Zustimmung zur Energiewende auch im persönlichen Umfeld erlebbar machen und zum Handeln vor Ort (etwa über den Bezug von Regionalstrom oder die Beteiligung an einer Bürgerenergiegenossenschaft) anregen. ■

Literatur

Agora Energiewende (2020). Sofortprogramm Windenergie an Land. Berlin. Verfügbar unter: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020-01_DE-RE-Boost-2030/A-EW_198_OnshoreSofort_WEB.pdf

Gotchev, B. (2018). Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen, Bürgerinnen und Bürger stärken – Einrichtung einer Servicestelle Windenergie im Land Brandenburg. Stellungnahme auf Einladung des Landtages Brandenburg. IASS Opinion. Verfügbar unter: https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_3275892_3/component/file_3275894/content

FA Wind (2017). Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext der Windenergie. Von der Theorie in die Praxis. Fachagentur Windenergie an Land e.V. Berlin. Verfügbar unter: https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/FA_Wind_fruehzeitige_Oeffentlichkeitsbeteiligung_Theorie_Praxis_2017-12.pdf

Hoef, C., Messinger-Zimmer, S., Zilles, J. (2017). Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende: lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking. Bielefeld: transcript.

Hübner, G., Pohl, J., Warode, J., Gotchev, B., Ohlhorst, D., Krug, M., Salecki, S., Peters, W. (2020). Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien. BfN-Skripten 551. <http://www.doi.org/10.19217/skr551>.

Local Energy Consulting (2020). Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende. Handlungsempfehlungen für eine umfassende Akzeptanzpolitik. Impuls im Auftrag von Agora Energiewende. Verfügbar unter: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_07_EE-Akzeptanz/182_A-EW_Akzeptanz-Energiewende_WEB.pdf

Roßmeier, A., Weber, F., Kühne, O. (2018). Wandel und gesellschaftliche Resonanz – Diskurse um Landschaft und Partizipation beim Windkraftausbau. In Bausteine der Energiewende, herausgegeben von Olaf Kühne und Florian Weber, 653–78. RaumFragen. Wiesbaden: Springer VS.

Teune, S., Rump, M., Küpper, B., Schatzschneider, J., Reusswig, F., Lass, W. (2021). Energiewende? Ja, aber... Kritik und Konflikte um die Energiewende im Spiegel einer Bevölkerungsbefragung. Potsdam: Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung. <http://doi.org/10.48485/pik.2021.005>.

BMU, UBA (2019). Umweltbewusstsein in Deutschland 2018. Dessau-Roßlau. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/ubs2018_-_m_3_3_basisdatenbroschuere_barrierefrei-02_cps_bf.pdf

Wolf, I., Fischer, A.-K., Huttarsch, J.-H. (2021). Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energie- und Verkehrswende 2021. Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. Potsdam. Verfügbar unter: Kopernikus-Projekt Ariadne. https://ariadneprojekt.de/media/2021/07/210713_soziales_nachhaltigkeitsbarometer_2021_web

Zu Autorinnen und Autoren



© IASS; L. Ostermann

Ingo Wolf ist wissenschaftlicher Projektleiter im Kopernikus-Projekt „Ariadne – Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“, das sich mit den sozialen Dimensionen der Energie- und Verkehrswende in Deutschland beschäftigt. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Einstellungs- und Akzeptanzforschung sowie der sozialen Nachhaltigkeit. Vor seiner Tätigkeit am IASS arbeitete Ingo Wolf an der Freien Universität Berlin, der Fachhochschule Potsdam und am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, wo er mit Methoden der Computational-Social-Science Entscheidungs- und Einstellungsbildung in komplexen sozialen Systemen untersucht hat. Er studierte Psychologie an der Technischen Universität Berlin.



© IASS; L. Ostermann

Simon Teune arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am IASS im Projekt „Eine demokratische Konfliktkultur für die Energiewende“ (Demokon). Das Projekt zielt mit einem interdisziplinären Ansatz darauf ab, mit der Energiewende einhergehende Konflikte und die darin zu beobachtenden Strategien und Dynamiken besser zu verstehen und Vorschläge für eine gerechte und an demokratischen Werten ausgerichtete Transformation abzuleiten. Teune ist politischer Soziologe mit Schwerpunkt auf Protesten und sozialen Bewegungen. Er ist Mitbegründer und Vorstandsmitglied des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung. Vor dem IASS arbeitete Teune am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin.



© privat

Anne-Kathrin Fischer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kopernikus-Projekt „Ariadne – Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“ und beschäftigt sich dort mit sozialen Fragen der Energie- und Verkehrswende. Ihr akademischer Hintergrund liegt in den Bereichen Soziologie und Politikwissenschaft. In ihrer Promotion erforschte sie Determinanten und Kontexte der öffentlichen Wahrnehmung von globalen Risiken wie dem Klimawandel. Ihr aktuelles Forschungsinteresse gilt den Einstellungen, Anliegen und Bewertungen der deutschen Bevölkerung zur Ausgestaltung und Umsetzung der Energie- und Verkehrswende in Deutschland.



© privat

Jean-Henri Huttarsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kopernikus-Projekt „Ariadne – Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“. Er studierte Psychologie und Sozialwissenschaften in Potsdam, Berlin und Paris. Im Rahmen seiner Promotion untersucht er Bedingungen und Konsequenzen sozialer Nachhaltigkeit im Kontext der Energiewende.



Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Das IASS forscht mit dem Ziel, Transformationsprozesse hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft aufzuzeigen, zu befördern und zu gestalten, in Deutschland wie global. Der Forschungsansatz des Instituts ist transdisziplinär, transformativ und ko-kreativ: Die Entwicklung des Problemverständnisses und der Lösungsoptionen erfolgen in Kooperationen zwischen den Wissenschaften, der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein starkes nationales und internationales Partnernetzwerk unterstützt die Arbeit des Instituts. Zentrale Forschungsthemen sind u.a. die Energiewende, aufkommende Technologien, Klimawandel, Luftqualität, systemische Risiken, Governance und Partizipation sowie Kulturen der Transformation. Gefördert wird das Institut von den Forschungsministerien des Bundes und des Landes Brandenburg.

IASS Policy Brief 4/2021 September 2021

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Adresse:

Berliner Straße 130

14467 Potsdam

Tel: +49 (0) 331-28822-300

Fax: +49 (0) 331-28822-310

E-Mail: media@iass-potsdam.de

www.iass-potsdam.de

Redaktion: Matthias Tang

ViSdP:

Prof. Dr. Mark Lawrence,

Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor

DOI: 10.48481/iass.2021.026

ISSN: 2196-9221



Das Zeichen für
verantwortungsvolle
Waldwirtschaft

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit



LAND
BRANDENBURG

Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kultur

