

Keine Akzeptanz, keine Energiewende!

Warum die Beteiligung der Öffentlichkeit beim Ausbau der erneuerbaren Energien so bedeutend ist.

Steffen Kawohl

Mit dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 haben sich die unterzeichnenden Vertragsstaaten – darunter auch Deutschland – zum Ziel gesetzt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Wert zu begrenzen (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016). Um dieses Ziel zu erreichen, ist weltweit eine Reihe von Veränderungen nötig, die Wirtschaft, Gesellschaft und somit den Alltag der Menschen und ihre individuellen Konsumgewohnheiten betreffen (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016, S.13).

Um den Klimawandel abzuschwächen, stellt die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes einen bedeutenden Fortschritt dar. Da bei der bisherigen, konventionellen Energieerzeugung große Mengen CO₂ in der Atmosphäre freigesetzt werden und schon heute absehbar ist, dass die verbliebenen Vorkommen an Kohle, Erdöl und Erdgas endlich sind, werden in Deutschland und auf der ganzen Welt Anstrengungen unternommen, um das gesamte Energiesystem hin zu einem höheren Anteil erneuerbarer Energien umzubauen.

Mit einer verstärkten Nutzung erneuerbarer Ressourcen verändert sich aber auch die Erzeugungsstruktur des gesamten Energiesystems. Konventionelle Stromerzeugung geschah zentral in einzelnen, wenigen Kohle-, Gas- oder Atomkraftwerken mit enormer Leistungsstärke. Kraftwerke zur Produktion von Strom aus Wasser-, Sonnen- oder Windenergie sind jedoch darauf angewiesen, dass an ihrem Standort die genutzte Ressource natürlich vorhanden ist, weswegen sie nicht an jedem beliebigen Standort Strom erzeugen können. Auch die Erzeugungsleistung der einzelnen Anlagen ist wesentlich geringer als die eines konventionellen Kraftwerks, sodass die künftige Zahl an Erneuerbare-Energien-Kraftwerken höher sein muss als bei konventionellen Kraftwerken. Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien ist daher eine dezentralere Stromproduktion verbunden. Dadurch wird die Erzeugung von Energie im Lebensumfeld vieler Bürgerinnen und Bürger künftig deutlicher wahrnehmbar. Diese stärkere Präsenz und Sichtbarkeit der Energiewende im Alltag der Menschen ist ein Grund, warum die Akzeptanz der Erzeugung erneuerbarer Energien durch die Menschen vor Ort besonders bedeutend für das Gelingen der Energiewende ist.

Um diesen mit der Energiewende einhergehenden Veränderungen gerecht zu werden, rief die nordrhein-westfälische Landesregierung im Jahr 2011 bei der [EnergieAgentur.NRW](#) den »[EnergieDialog.NRW](#)« ins Leben. Aufgabe des »EnergieDialog.NRW« ist es, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen rund um den Ausbau der erneuerbaren Energien zu informieren und bei lokalen Projekten von neutraler Seite beratend zu unterstützen.

Laut einer repräsentativen Umfrage von Kantar Emnid im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien aus dem Jahr 2017 unterstützt eine breite Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland den Ausbau der

erneuerbaren Energien (1). Bei lokalen Windenergieprojekten zeigt sich diese breite Unterstützung oft jedoch weniger deutlich. So stoßen Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter sowie Projektentwicklerinnen und Projektentwickler bei ihren Vorhaben immer wieder auf Vorbehalte von Anwohnern, Bürgerinitiativen oder Umweltverbänden.

Einige Akteurinnen und Akteure lehnen Ausbauvorhaben vor Ort wegen ihrer grundsätzlichen Einstellung zur Windenergie ab. Häufig befindet sich hinter einer ablehnenden Haltung jedoch weniger ein genereller Widerstand als vielmehr die Befürchtung, dass der Bau von Windenergieanlagen das gewohnte Lebensumfeld zu stark verändert und sich negativ auf das Erscheinungsbild einer gewachsenen Kulturlandschaft auswirkt (vgl. EnergieAgentur.NRW 2014). Damit ist oft der Wunsch verbunden, die gewohnte Umgebung in ihrem bestehenden Zustand zu bewahren. Mit der Ablehnung der Windenergienutzung vor Ort kann bei Anwohnerinnen und Anwohnern sowie Natur- und Artenschutzverbänden jedoch auch die Sorge verbunden sein, dass die Gesundheit von Menschen und Tieren durch Geräusche und Schattenwurf – insbesondere der sich bewegenden Rotorblätter – beeinträchtigt wird. Außerdem befürchten einige Anwohnerinnen und Anwohner, Windenergieanlagen könnten zu einem Wertverlust von Grundstücken und Immobilien in der unmittelbaren Umgebung führen.

Da der Bau von Windenergieanlagen die Umgebung nachhaltig verändert, wünschen sich viele Anwohnerinnen und Anwohner, dass ihre Interessen in der Planungs- und Genehmigungsphase berücksichtigt werden und sie Einblick in die Entscheidungsfindung erhalten (vgl. EnergieAgentur.NRW 2014, S. 4). Generell haben Menschen heutzutage ein gesteigertes Interesse daran, an der Planung und Umsetzung großer Infrastrukturprojekte stärker beteiligt zu werden. Dies liegt zum einen an der bereits erwähnten deutlichen Wahrnehmbarkeit der Windenergieanlagen in der Lebenswirklichkeit vieler Bürgerinnen und Bürger, zum anderen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten der Wunsch zur Mitsprache und das Bedürfnis nach Informationen in der Gesellschaft gewandelt. Wenn Bürgerinnen und Bürger den Planungsprozess als transparent und gerecht wahrnehmen, wirkt sich dies Umweltpsychologen zufolge positiv auf deren persönliche Akzeptanz des Vorhabens aus (EnergieAgentur.NRW 2014, S. 3).

Ablauf des Planungs- und Genehmigungsprozesses von Windenergieprojekten und der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung

Vom ersten Ratsbeschluss über die Ausweisung geeigneter Flächen bis zur Inbetriebnahme der Windenergieanlagen vergehen in der Regel mehrere Jahre. Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch kann eine Kommune den Ausbau der Windenergie auf ihrem Gebiet durch die Ausweisung von Windkonzentrationszonen im Flächennutzungsplan steuern. Der Bau von Windenergieanlagen ist dann nur noch innerhalb dieser »Konzentrationszonen« zulässig. Außerhalb der Konzentrationszone ist der Bau von Windenergieanlagen auf dem Gebiet der Gemeinde somit unzulässig. Die Errichtung von Windenergieanlagen hat in der Windkonzentrationszone gegenüber anderen Bauvorhaben Vorrang. Bei der Ausweisung von Windkonzentrationszonen ist die Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben. Die Öffentlichkeit muss dabei über die allgemeinen Ziele und Zwecke, die voraussichtlichen Auswirkungen sowie mögliche Alternativen unterrichtet werden. Bürgerinnen und Bürger haben in diesem Zuge die Möglichkeit, sich zu den geplanten Konzentrationszonen zu äußern und diese Pläne gemein-

sam mit den Planerinnen und Planern zu erörtern. So können sie ihre Bedenken, aber auch Vorschläge und Anregungen in die kommunale Flächenplanung einbringen, das heißt sie können im Rahmen der rechtlichen Vorgaben Einfluss darauf nehmen, wo und wie der künftige Bau von Windenergieanlagen in der Gemeinde gestaltet werden soll, noch bevor ein konkretes Projekt geplant wird. Die rechtlichen Vorgaben schränken die Möglichkeit der Einflussnahme allerdings deutlich ein. Während der einmonatigen Auslegungsphase des beschlussfähigen Entwurfs eines Bauleitplans sowie den zugehörigen Plandarstellungen und Begründungen haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. Alle fristgerecht eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen werden von der Kommunalverwaltung geprüft und die Ergebnisse anschließend dem Rat als Vorschlag zur endgültigen Abwägung über den Beschluss des Bauleitplans vorgelegt. Abschließend muss die Bezirksregierung den Flächennutzungsplan noch genehmigen.

Wenn eine Projektentwicklerin oder ein Projektentwickler dann innerhalb der dafür vorgesehenen Windkonzentrationszonen Windenergieanlagen errichten möchte, ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – unter bestimmten Voraussetzungen (2) – ebenfalls gesetzlich vorgesehen. Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern erfordern eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz. Ein solches Genehmigungsverfahren läuft entweder vereinfacht oder förmlich ab. Bei einem vereinfachten Verfahren muss der Genehmigungsantrag nicht öffentlich ausgelegt werden. In einem förmlichen Verfahren ist die zuständige Genehmigungsbehörde dazu verpflichtet, den Genehmigungsantrag gemeinsam mit allen von der Projektentwicklerin oder dem Projektentwickler eingereichten Unterlagen einen Monat lang zur öffentlichen Einsicht auszulegen, sodass die Öffentlichkeit Gelegenheit erhält, Einwendungen gegen das geplante Projekt zu erheben. Einwenderinnen und Einwender bringen dabei häufig vor, dass die Windenergieanlagen zu hoch sind oder dass sich diese zu nah an der Wohnbebauung befinden. Ein Teil der Einwendungen bezieht sich aber auch auf Aspekte des Natur- und Artenschutzes.

Fristgerecht eingereichte Einwendungen werden anschließend in einem öffentlichen Erörterungstermin mit dem Antragssteller oder der Antragstellerin des Projektes, den Fachbehörden sowie den Einwendern oder Einwenderinnen erörtert. Diese Erörterung ist für die Kommunen jedoch nicht gesetzlich verpflichtend, wird aber normalerweise durchgeführt. Die Ergebnisse des Erörterungstermins werden dem Antragsteller oder der Antragstellerin sowie nach Aufforderung auch den einwendenden Personen übersandt. Genehmigt die zuständige Behörde das geplante Vorhaben, muss der Genehmigungsbescheid sowohl bei einem vereinfachten als auch einem formellen Verfahren öffentlich bekannt gemacht und allen Personen zugestellt werden, die Einwendungen dagegen erhoben haben. Dies kann auch dadurch erfolgen, dass öffentlich bekannt gegeben wird, dass der Genehmigungsbescheid der gesamten Öffentlichkeit zur Einsicht ausliegt. Dies erspart der Gemeinde, eine Vielzahl von Briefen zu versenden. Gegen die Genehmigung kann innerhalb der in der öffentlichen Bekanntmachung genannten Frist Klage erhoben werden. Sobald diese Klagefrist verstrichen ist, sind alle weiteren Klagen gegen die Genehmigung zur Errichtung der Windenergieanlagen ausgeschlossen.

Die Arbeit des »EnergieDialog.NRW«



© EnergieAgentur.NRW

An diesem Punkt wird ein Nachteil der gesetzlich vorgeschriebenen, formellen Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich. Die zuvor beschriebenen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sich in den Planungs- und Genehmigungsprozess einzubringen, finden zu einem Zeitpunkt statt, an dem die Auswirkungen der Planung für die Menschen in ihrem Lebensumfeld noch nicht wahrnehmbar sind. Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger sich zu beteiligen, ist daher zumeist noch verhältnismäßig gering. Wenn dann jedoch mit den ersten Bauarbeiten begonnen und das Ausbauprojekt für die Menschen erstmals sichtbar wird, steigt auch das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit für das Vorhaben und damit der Wille, sich zu beteiligen.

Dann ist es allerdings für eine wirkliche Öffentlichkeitsbeteiligung schon zu spät, da es kaum noch etwas im Prozess zu verändern gibt.

Der »[EnergieDialog.NRW](#)« setzt daher auf eine möglichst frühzeitige informelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie anderer öffentlicher Akteurinnen und Akteure, um die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsangebote sinnvoll zu ergänzen. Formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten sollten miteinander verzahnt und die dabei erzielten Ergebnisse im weiteren Verlauf des Planungs- und Genehmigungsverfahrens berücksichtigt werden. Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger erfordert dies, dass sie sich gut informieren, um so in der Lage zu sein, Handlungsoptionen für sich selbst zu vergleichen, bewerten und abwägen zu können.

Um dafür eine angemessene Grundlage an allgemeinen Informationen zu schaffen, betreibt der »EnergieDialog.NRW« den [EnergieDialog-Blog](#) sowie den [WindDialog](#). Auf dem EnergieDialog-Blog werden den Nutzerinnen und Nutzern vielfältige Informationen zu rechtlichen Rahmenbedingungen, technischen Aspekten sowie allgemeinen Themen beim Ausbau aller erneuerbaren Energien geboten. Dazu veröffentlicht der »EnergieDialog.NRW« Fachbeiträge oder Meldungen und stellt aktuelle Studien oder relevante Gerichtsentscheidungen vor. Die Informationen auf dem »WindDialog« beziehen sich speziell auf Windenergie. Außerdem wird Projektentwicklerinnen und Projektentwicklern mit dem »WindDialog« eine Plattform geboten, um Einwohnerinnen und Einwohner über den aktuellen Stand ihres laufenden Planungsvorhabens zu informieren.



© EnergieAgentur.NRW

Vor Ort unterstützt der »EnergieDialog.NRW« Kommunen sowie Projektentwicklerinnen und Projektentwickler bei der Durchführung lokaler Infomessen. Auf diesen Messen erhalten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich bei den anwesenden Gutachterinnen und Gutachtern und Planungsbüros sowie dem »EnergieDialog.NRW« über Aspekte des Betriebs geplanter Windenergieanlagen, wie Schall, Schatten, Natur- und Umweltschutz oder über den Bauprozess zu informieren. Auch aktive Natur- und Artenschutzverbände sowie Bürgerinitiativen bekommen hier die Möglichkeit, den Interessierten ihr Anliegen

an einem Messestand näher zu bringen. Die Besucherinnen und Besucher schätzen an diesem Format besonders, dass man sich entsprechend seines eigenen Wissensstands und vor allem gemäß seiner individuellen Interessen an die Expertinnen und Experten wenden und sich breit informieren kann. Gerade Personen, die mit ihren Anliegen bei größeren Informationsveranstaltungen normalerweise wenig Gehör finden, schätzen dieses Angebot.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn sich Projektentwicklerinnen und Projektentwickler und die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen dessen bewusst sind, wie bedeutend Partizipation ist. Der Mehrwert informeller Beteiligung der Öffentlichkeit besteht darin, dass Bürgerinnen und Bürger sowie andere Interessengruppen Informationen über ein geplantes Bauprojekt erhalten, wenn die Beteiligung der Öffentlichkeit wie im Fall des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Auf diese Weise werden Bürgerinnen und Bürger über das Projekt informiert und erhalten eine Wissens- und Informationsgrundlage, auf der sie das zu genehmigende Vorhaben nachvollziehen und beurteilen können. Ein weiterer Mehrwert der informellen Beteiligung liegt darin, dass sie die Akzeptanz des Projektes erhöhen können, wodurch es dann zu weniger Konflikten im nachgelagerten Genehmigungsverfahren käme. Öffentlichkeitsbeteiligung sollte immer von der Kommune oder der Projektentwicklerin oder dem Projektentwickler ausgehen. Eine weitere wesentliche Aufgabe des »EnergieDialog.NRW« ist es daher, diese beiden Akteursgruppen dafür zu sensibilisieren, wie wichtig die Beteiligung der Öffentlichkeit für das Gelingen des Vorhabens ist und ihnen aufzuzeigen, wie formelle und informelle Beteiligungsverfahren miteinander verzahnt werden können. Dazu bietet das Team des »EnergieDialog.NRW« stetig Schulungen an, auf denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer allgemeine Informationen zur Beteiligung erhalten, aber auch bereits erfolgreich durchgeführte Praxisbeispiele aus anderen Kommunen vorgestellt werden. In regelmäßigen Abständen sorgt der »EnergieDialog.NRW« außerdem für einen interkommunalen Austausch, auf dem Vertreterinnen

und Vertreter von Kommunen zusammenkommen und sich zu verschiedenen Fachthemen der erneuerbaren Energien oder auch dem Thema Bürgerbeteiligung austauschen.

Akzeptanz der Energiewende kann nur geschaffen werden, wenn nicht über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg entschieden wird. Um Erneuerbare-Energien-Projekte vor Ort erfolgreich umzusetzen, braucht es daher folgende Voraussetzungen: gut informierte Bürgerinnen und Bürger, Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter sowie Projektentwicklerinnen und Projektentwickler, die sich der Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bewusst sind, sowie ein transparentes und gerechtes Planungs- und Beteiligungsverfahren.

Anmerkungen

(1) (www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanzumfrage/akzeptanzumfrage2017 – zuletzt eingesehen am 11.12.2017)

(2) Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 Metern sind nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungspflichtig. Das Genehmigungsverfahren kann in einem vereinfachten Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung oder in einem förmlichen Verfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit ablaufen. Welches Verfahren anzuwenden ist, hängt von der Zahl zu genehmigender Windenergieanlagen ab und davon, ob die Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Bei 20 und mehr zu genehmigenden Windenergieanlagen ist das förmliche Verfahren immer verpflichtend. Bei drei bis 19 zu genehmigenden Windenergieanlagen ist das förmliche Genehmigungsverfahren nur dann verpflichtend, wenn eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Ob eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorliegt, wird vorher durch eine Einzelfallprüfung des geplanten Windparks festgestellt. Bei ein bis zwei zu genehmigenden Windenergieanlagen wird das vereinfachte Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Selbst wenn eine Antragstellerin oder ein Antragsteller aufgrund der Bedingungen nur zu einem vereinfachten Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet ist, kann er oder sie ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung aber freiwillig beantragen.

Literatur

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Berlin.

EnergieAgentur.NRW (2014): Windenergievorhaben und Akzeptanz. Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren als integratives Projektmanagement. Wuppertal.

Online-Quelle: www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/akzeptanzumfrage2017 (zuletzt eingesehen am 21.11.2017).

Autor

Steffen Kawohl befasst sich beim »EnergieDialog.NRW« der EnergieAgentur.NRW mit Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Ausbaus erneuerbarer Energien in Nordrhein-Westfalen. Zuvor hat er an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Sozialwissenschaften studiert.

Kontakt

Email: kawohl@energieagentur.nrw
www.energieagentur.nrw.de/energiedialog

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de