

Die „Bühnen“ der Beteiligung

Gestaltung informeller Bürgerbeteiligungsprozesse bei
Windenergieplanungen im Kontext eskalierender Konflikte,
populistisch auftretender Akteure und abnehmender
Verfahrenslegitimität

Vortrag, im Rahmen der Tagung „Energiewende in Zeiten populistischer
Bewegungen“, Schaderstiftung, Darmstadt, 12.05.2017

Dr. Michel-André Horelt

Gliederung

1. Hintergrund: Windenergie & Populismus?
2. Konflikteskalationen in Planungsverfahren
3. Differenzierung der unterschiedlichen Teilgruppen
4. Adäquate Gestaltung von Beteiligungsangeboten in konflikthaften Planungsprozessen

Nährboden Windenergieplanung

- Empfundene starke Veränderung des Raumes
 - Komplexe Planung
 - Professionalisierung der Windenergie-Branche
 - Verteilungskonflikte
- Polarisierung & Populismus sind Produkt von eskalierten Planungskonflikten, aber nicht zwangsläufig!

Protest-Kapital

- Soziale Bedeutung von Bürgerinitiativen hoch
- Hohe soziale Bindungswirkung (Gemeinschaftsgefühl)
- Sozialkapital: Gegnerschaft als „Eintrittskarte“ ins Sozialsystem
- Machtkapital: Ex-Bürgermeister, Unternehmer taxieren ihren Marktwert im Sozialgefüge

Konflikteskalationen in Planungsverfahren

Merkmale von Konflikten

- Ursachen: „Warum eskaliert der Konflikt in der einen Situation und in der anderen nicht?“
 - Keine fixen, allgemeingültigen Faktoren!
 - Begünstigende Bedingungen (Strukturen) und sozio-dynamische Prozessen der Interaktion (Handlungen)
- Strukturen:
 - Historische Konflikte
 - Urbane Eliten, Pensionäre vs. Alteingesessene
- Handlungen:
 - Intransparenz der Planungskommunikation
 - Eskalation durch gegenseitiges Misstrauen
 - Veranstaltungen als „Eskalationsmaschinen“
- Personen
 - Politisches Charisma

Bürgerbeteiligung als Mittel der Konfliktlösung?

Der Spielraum für Beteiligung ist bei Windenergieanlagen begrenzt

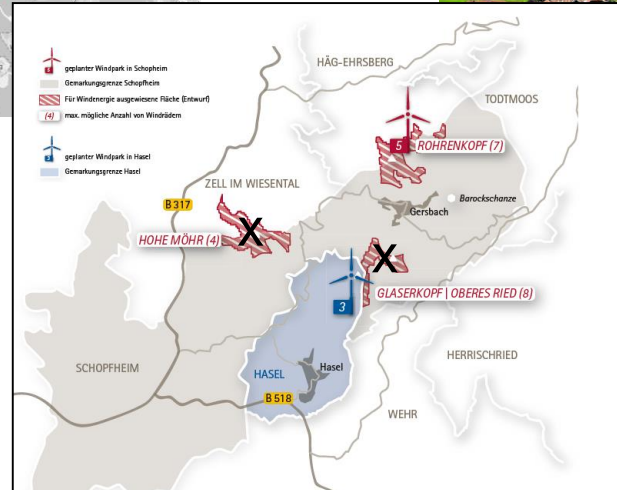
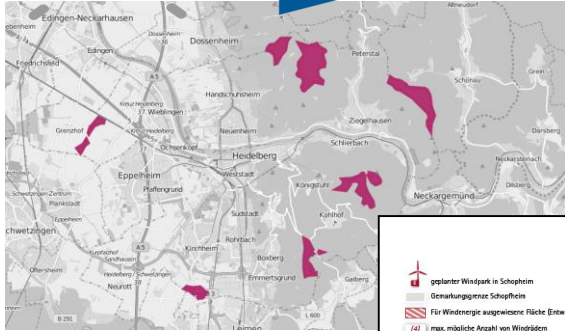
- Träger von **Regional- und Bauleitplanung** müssen substantiell Raum für die Windenergie ausweisen, wenn sie die Windenergie steuern wollen. Tun sie das nicht, ist die Windenergie im Außenbereich grundsätzlich erlaubt.
- **Genehmigungsverfahren** sind gebundene Verfahren, d.h. die Behörde muss genehmigen, wenn die rechtlichen Bedingungen erfüllt sind.
 - **Komplexität und fehlenden Handlungsspielräume verstärken das Gefühl der Fremdbestimmtheit**
 - **Wenn es nichts zu entscheiden gibt, sollte man auf partizipative Angebote verzichten!**

Spielraum für Beteiligung

Ob?

Wo?

Wie?



frühe Flächen-
planung

konsolidierte Flächen-
planung, Standorte
konkretisieren sich

konkrete Windpark-
planung wird bekannt

Windpark geplant
und kalkuliert

Windpark
genehmigt,
Rodung, Bau

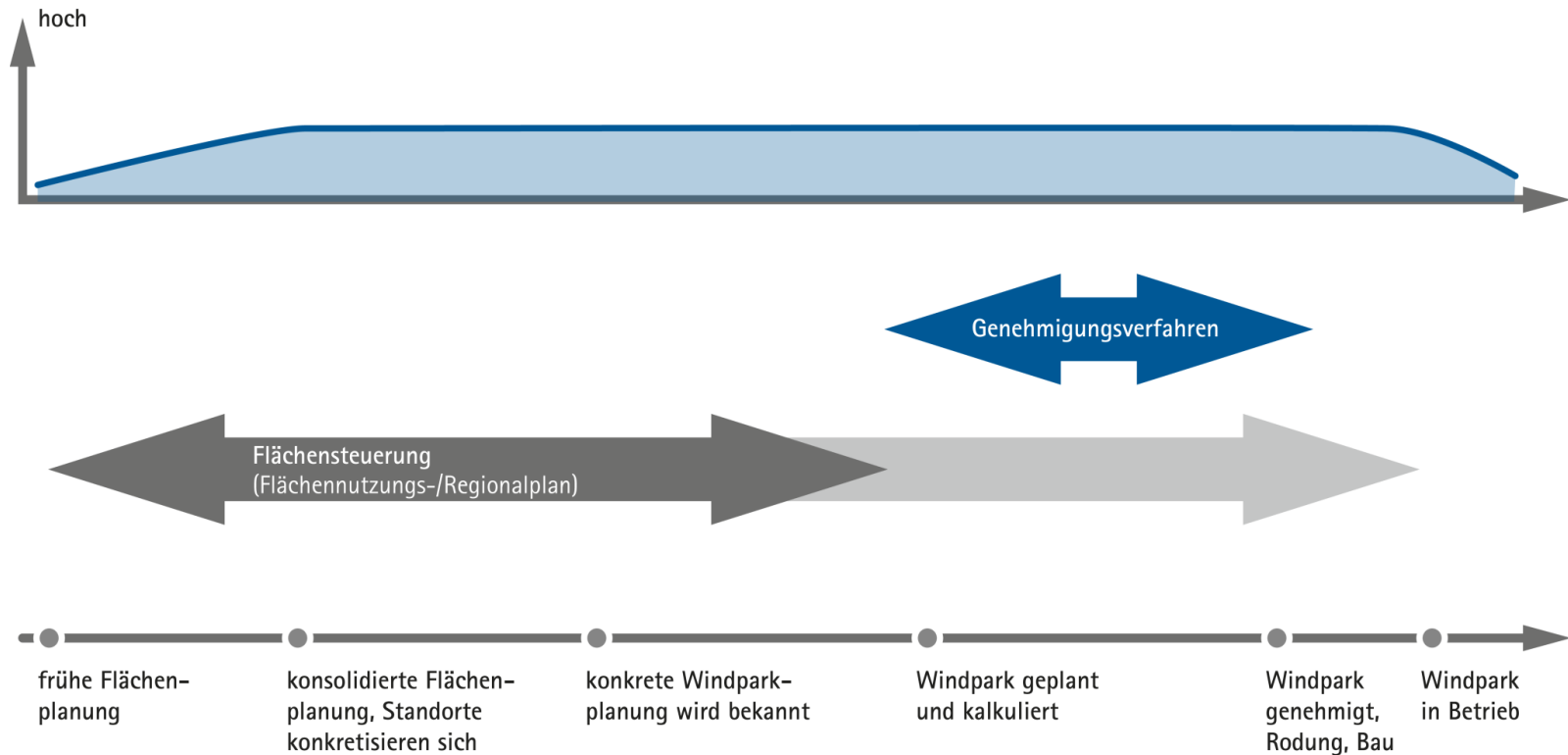
Windpark
in Betrieb

Differenzierung der unterschiedlichen Teilgruppen

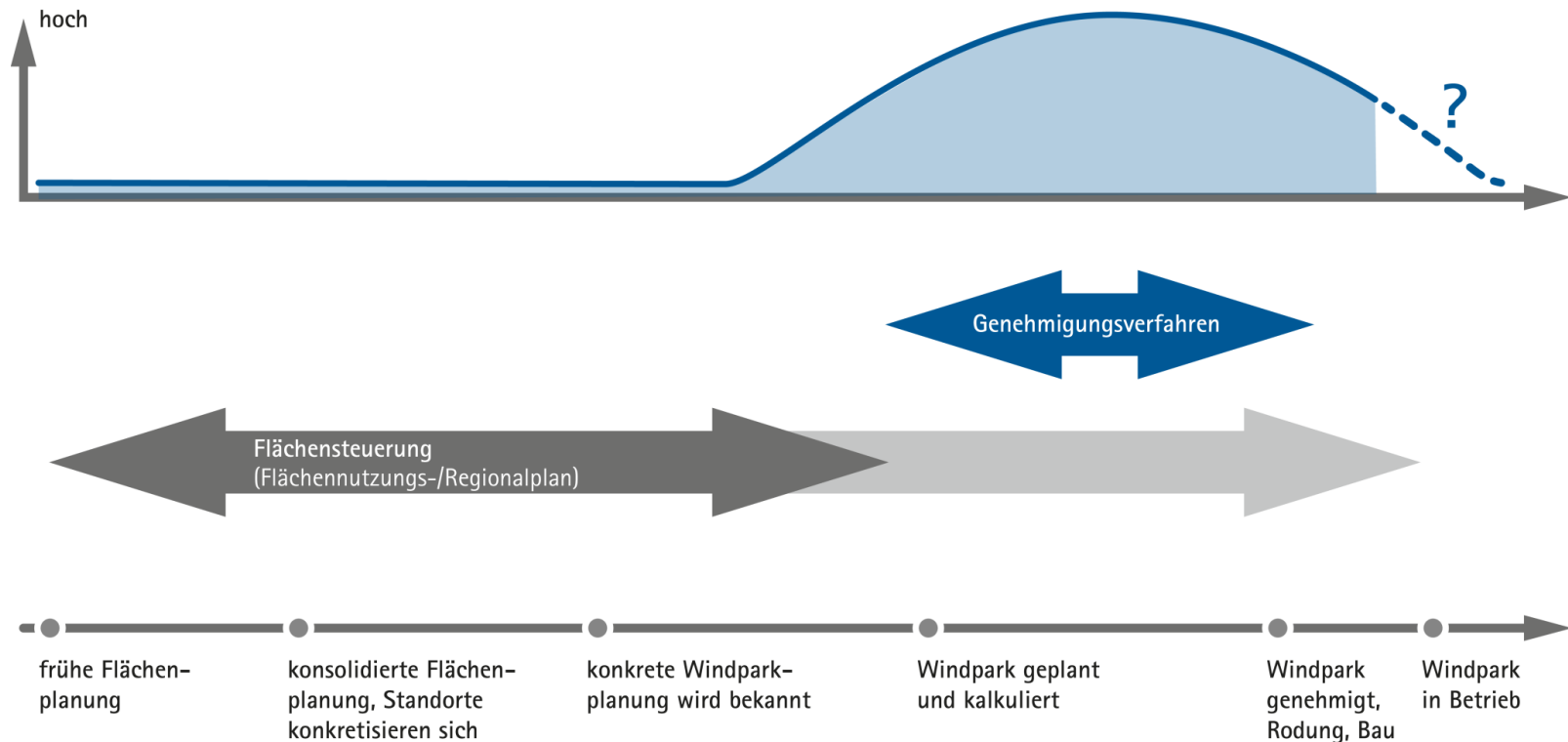
Wer nimmt wann teil?

	Frühe Beteiligung (Planung)	Späte Beteiligung (Genehmig.)
Akteursgruppen	<ul style="list-style-type: none">• Träger öffentlicher Belange,• interessierte Bürgerinnen und Bürger• Klassische organisierte Zivilgesellschaft (Verbände)	<p>Zusätzlich</p> <ul style="list-style-type: none">• Betroffene• spontan-organisierte Zivilgesellschaft (Initiativen)• Ehrenamtliche Politik vor Ort
Eskalationsgrad	niedrig	hoch
Interessenlage	Übergreifende Interessenlage (Energiewende, Sicht der Kommune)	konkrete Interessenlagen (Belastungen vor Ort)
Involviertheit	Makrobezug wertebasiert (Nutzenfokus)	Mikrobezug Mischung aus Kosten-Nutzen-Kalkül, Werten und vor allem Schadensabwehr (Schadenfokus)
Fokus der Beteiligung	Deliberation	Bargaining / Verhinderung

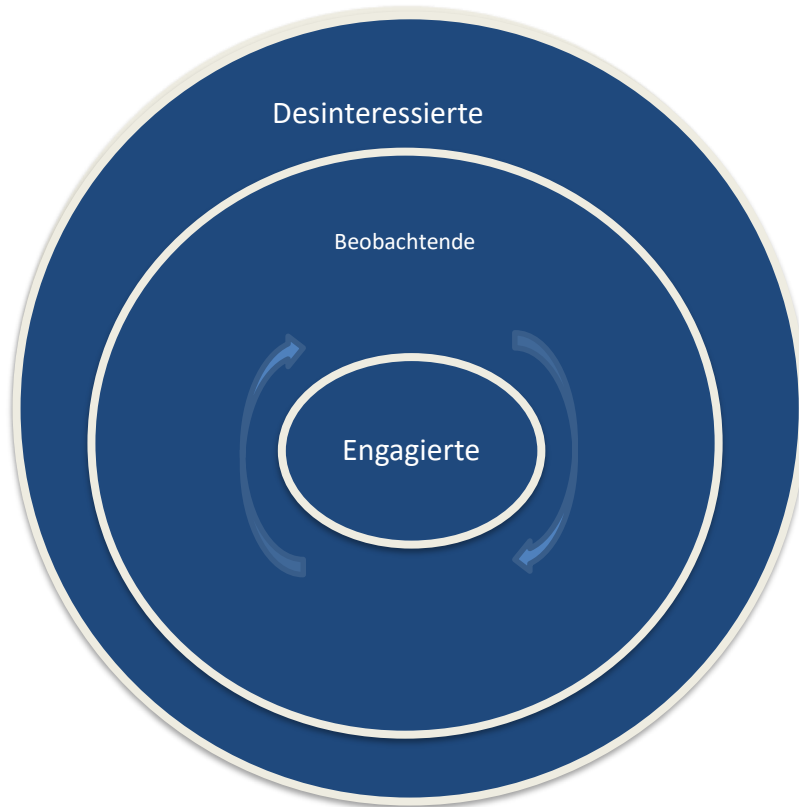
Aufmerksamkeit der Interessierten



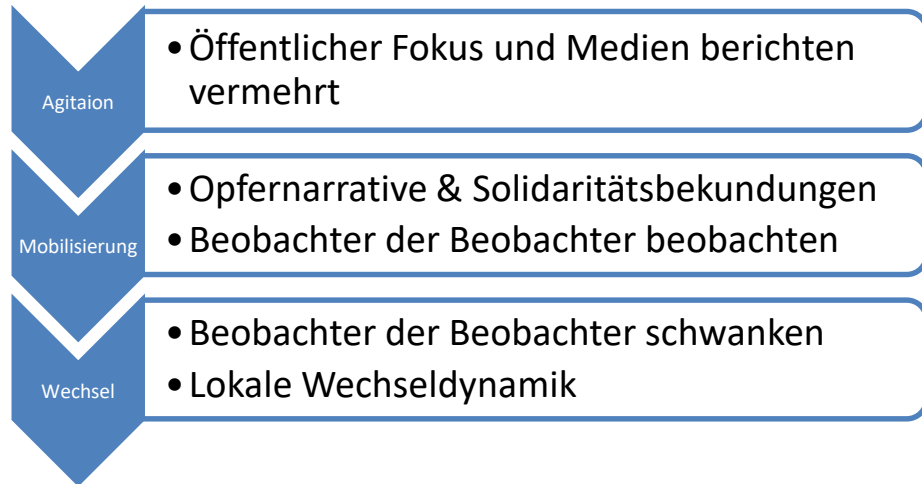
Aufmerksamkeit der Betroffenen




Dynamiken der Aufmerksamkeit



Gleichgültig-Desinteressierte Kreise	Nicht Involviert	
Beobachtend-Schweigende Kreise	Erduldend (Ablehnung)	Billigend (passive Akzeptanz)
Aktiv-Engagierte Kreise	Kritisierend (Widerstand)	Unterstützend (aktive Akzeptanz)






Die passende „Bühne“ bauen

Parameter der „Bühnen“gestaltung

- Stärkung der Entscheidungsträger (Bürgermeister/Gemeinderäte)
- Ambivalenzen offenlegen
- Keine „offenen“ und „konkurrierenden“ Beteiligungsbühnen schaffen, sondern klar definierte Beteiligungsräume schaffen
- Stillen interpersonellen Dialog ermöglichen, statt medienwirksame öffentliche Bürgerbeteiligung
- Stärkung der intersubjektiven Verständigung, statt des objektiv Richtigen (Fakten)
- Vielseitigkeit der Angebote: „Man muss mehrere Boote bauen, um alle ins Boot zu holen.“
- Temporäre Institutionen des Dialoges schaffen. (Schaffung eines „Diskussionszusammenhangs“; Geis 2005)

- Die „adäquate“ Gestaltung der Beteiligung
 - Zielgerichtet
 - klaren definierten Beteiligungsrahmen
 - Mandatiert & autorisiert
 - Verzahnt mit formellen Verfahren
-  bei Nichteinhaltung: Schaffung einer Bühne zur Darstellung der Gegenöffentlichkeit
 - „Kolonisierung“ des Beteiligungsprozesses durch laute und vehemente Protestgruppen; Bühnen für Populisten
 - Angebot eines Resonanzraumes, der von Protestgruppen zur Mobilisierung genützt wird.

Ausgewählte Instrumente

1. Unterstützung der Entscheidungsträger
2. Einsetzen von Dialoggruppen und Begleitkreise
3. Informationsaufbereitung (Pro & Contra)
4. Informationsveranstaltungen

1. Unterstützung der Entscheidungsträger

Bürgermeister und Gemeinderat sind in verschiedenen Rollen:

- die Verwaltung sieht eher die Rechtslage (substanzieller Raum, Mindestabstände);
- die Gemeinderäte sehen eher die Stimmung in der Gemeinde;

Verständnis für Rollen und Sachlage schaffen:

- Einbezug des Gemeinderates in Dialogmaßnahmen;
- Austausch im Gemeinderat über strategische Optionen;
- Bereitstellung neutraler und objektiver Fachinformationen.

Ziel: Fähigkeit Ambivalenzen auszuhalten und die eigenständige Entscheidungsfähigkeit zu stärken
(Auseinandersetzung von der Straße ins Plenum holen)

Grundsatzentscheidung zur Windenergieanlage im Tautschbuch fällt schweren Herzens

Nun ist es amtlich: Der Zwiefalter Gemeinderat stimmte der Grundsatzentscheidung zur Windenergieanlage im Tautschbuch zu.

MARIA BLOCHING

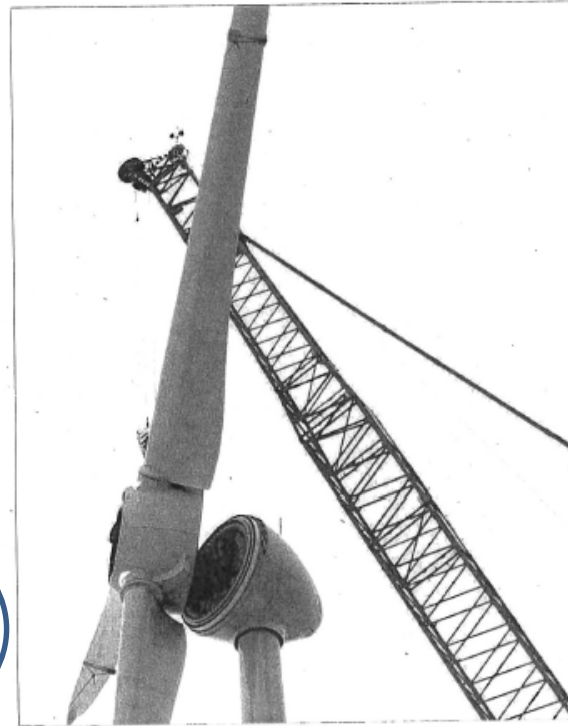
Zwiefalten. Über 40 Besucher – überwiegend aus Mörsingen – waren am Mittwochabend zur Gemeinderatsitzung ins Feuerwehrgerätehaus gekommen. Sie wollten mit ihrer Anwesenheit noch einmal ihr Bürger-votum bekräftigen, wonach sie sich deutlich gegen die geplante Windenergieanlage im Tautschbuch ausgesprochen haben. So ergriff der Mörsinger Gemeinderat Siegfried Waidmann auch gleich zu Beginn das Wort. Seit 40 Jahren werde in Mörsingen jegliche dörfliche und bauliche Entwicklung mit dem Verweis auf das Landschaftsschutzgebiet blockiert: „Das wird auch so bleiben, nicht einmal ein Wohnhaus darf direkt an der Ortsstraße gebaut werden.“ Umso unverständlicher sei es nun, dass künftig gigantische, über 200 Meter hohe Windkraftanlagen mitten im Landschaftsschutzgebiet stehen werden.

Die Stadt Riedlingen lasse an der äußersten Ecke und weit genug weg von eigenen Siedlungen einen Windpark mit vier Windrädern planen, Leidtragende seien aber die Mörsinger Bürger, die weder beteiligt werden, noch irgendeinen Ausgleich erhalten: „Sie werden um ihr einziges wahres Gut beraubt – der intakten Natur und Landschaft“, so Waidmann. Er werde keiner Windkraftanlage zustimmen, bei der der Menschenschutz nach allen anderen

Kriterien die unwichtigste Rolle spiele. Zwiefalten leiste bereits einen Beitrag zur Energiewende mit Photovoltaik, Biomasse und Wasserkraft: „Ich bringe mich gerne in eine sinnvolle zukunftsfähige Nutzung erneuerbarer Energien ein, aber ich werde nicht bei der Zerstörung unserer Heimat mit.“

Bürgermeister Matthias Henne sprach von einer „großen Herausforderung“, die lang anhaltenden und teils sehr emotionalen Diskussionen auf eine sachliche Ebene zu bringen. Einen Teil dazu hätte der Infobrief des Forums Energiedialog in Kooperation der Gemeinde Zwiefalten mit der Stadt Riedlingen beigetragen. Im Entscheidungsprozess gebe es nur einen Weg: „Sachlichkeit, Offenheit, Transparenz sowie Abwägen von Pro und Contra.“ Man wolle die Entscheidung auf eine gute Grundlage stellen. Der Kompromissvorschlag mit einem Windrad auf der Gemeinde Mörsingen ist laut Henne eine „vertretbare Lösung und ein Beitrag zum Aufbau der Windenergie im Land.“

Fast alle Gremiumsmitglieder gaben ein Statement ab. Deutlich wurde dabei, dass jeder auf der einen Seite die Notwendigkeit der erneuerbaren Energieerzeugung sah, auf der anderen Seite aber die Bedenken der Mörsinger Bürger ernst nahm. „Vier Räder kommen – darauf haben wir gar keinen Einfluss. Was wir beeinflussen können ist, dass wir die eigene Anlage einmühsam verträglich gestalten“, meinte Stephan Aschenbrenner, der der Nutzungsvereinbarung und der Verpachtung der Gemeindegrundstücke an die EnBW zustimmte. Daniel Burgmayer gab sich als absoluter Befürworter der er-



Grünes Licht für die Windenergie in Mörsingen. Der Gemeinderat fällt eine Grundsatzentscheidung

Foto: ArchwFrenz

neuerbaren Energieerzeugung zu erkennen, ihn störte jedoch der südliche Standort der geplanten Anlage und die Reihenfolge der Vorgehens-

weise: „Erst kommt der Artenschutz, dann sind die Mörsinger dran. Ich werde mich dagegen aussprechen.“ Dem schloss sich Gerhard Wax an.

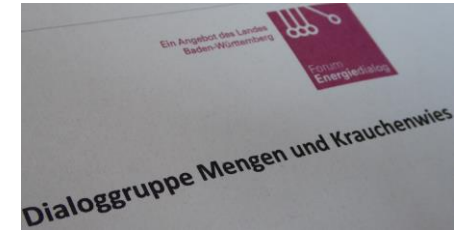
Der Kompromissvorschlag komme ihm wie ein „Lotteriespiel“ vor: „Es wird suggeriert, dass bei Zustimmung aller Voraussicht nach kein weiteres Windrad kommt. Doch das kann nicht absolut ausgeschlossen werden. Ich mude den Mörsinger Bürgern nicht aktiv eine höhere Belastung zu.“ Bruno Aucher nannte die bevorstehende Abstimmung eine „Gewissensentscheidung“.

Viele hätten die Energiewende gewählt – wollten sie aber nicht vor der eigenen Haustür. Geld – wie etwa die Einnahmen aus der Verpachtung – dürfte bei dieser Entscheidung keine Rolle spielen. Gegen Atomenergie heißt für Bärbel Walzer für Windkraft. „Ich werde dafür stimmen, auch wenn ich weiß, dass mir dann einige Mörsinger nicht mehr ins Gesicht sehen.“ Maria Knab-Hänle war ebenso wie Klaus Käppeler am Forum Energiedialog beteiligt. Und auch wenn beide das Votum der Mörsinger Bürger respektierten, so sprachen sie sich doch für diese eine Anlage auf Mörsinger Grund aus.

„Ich bin froh, dass wir nicht über ein Atomkraftendlager im Donautal diskutieren müssen“, meinte Käppeler. Kein Entscheidungsfindungsprozess sei ihm bisher so schwer gefallen, räumte Bürgermeister Henne ein. Das Wohl der Bevölkerung liege ihm am Herzen, doch er lasse sich zu keiner Entscheidung drängen. „Ich verwehre mich dagegen, dass es Drohungen gegeben hat. Wir haben sachlich die Wahrscheinlichkeit dargestellt.“ Nach einer Stunde stimmte der Gemeinderat schließlich mit zehn Befürwortern und sechs Gegenstimmen der Verpachtung der Gemeindegrundstücke an die Energie Baden-Württemberg zu.

2. Einsetzen von Dialoggruppen und Begleitkreise

- Gemeinsam mit dem Gemeinderat
- Zuarbeitend, aufbereitend, statt mitentscheidend
- Keine Legitimationskonkurrenz, sondern Legitimationsstütze
- Dialoggruppe gestaltet Informationsprozess mit
 - Exkursionen, Veranstaltungen, Fachexpertise



Bildquelle: team ewen GbR

Produkt oder Prozess?

Ertragslegitimität (Output) vs. Prozesslegitimität (Input)

Konfliktbearbeitung:

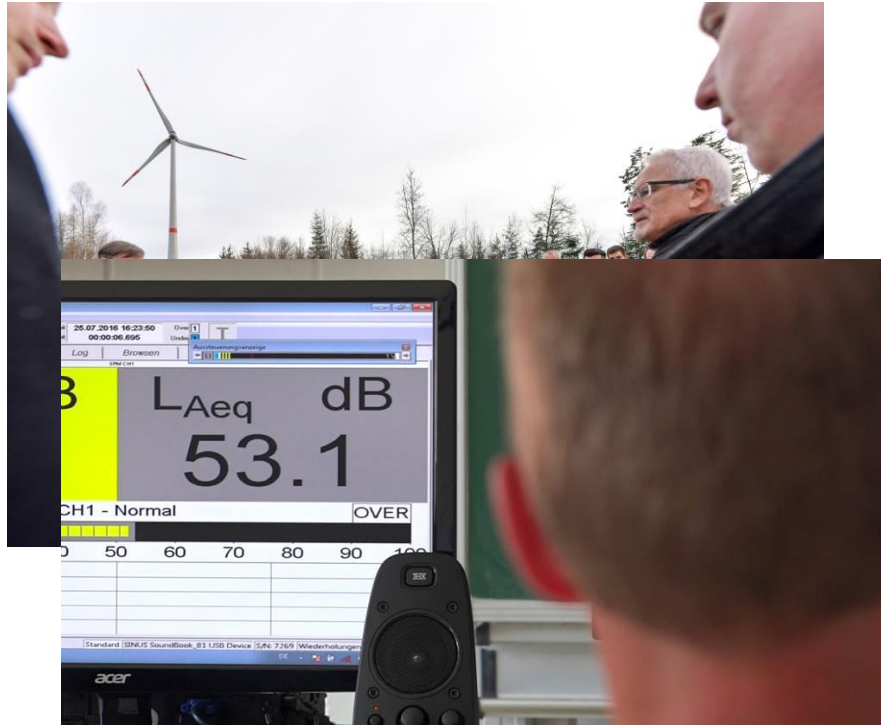
**„Gemeinsame Verhandlung der Grundlage von Informationen (Broschüren, Visualisierungen, etc.)“ -
Prozessorientierter Ansatz**

- Es geht nicht um die Qualität des Produktes, sondern um die Qualität des Prozesses.
- Effekt: Meist Referenzcharakter der Informationen (Bilder) für die Medien.



Mit Bürgerinnen und Bürgern wird darüber gesprochen, welche Ansichten visualisiert werden sollen.

Informationsaufbereitung (Pro & Contra)

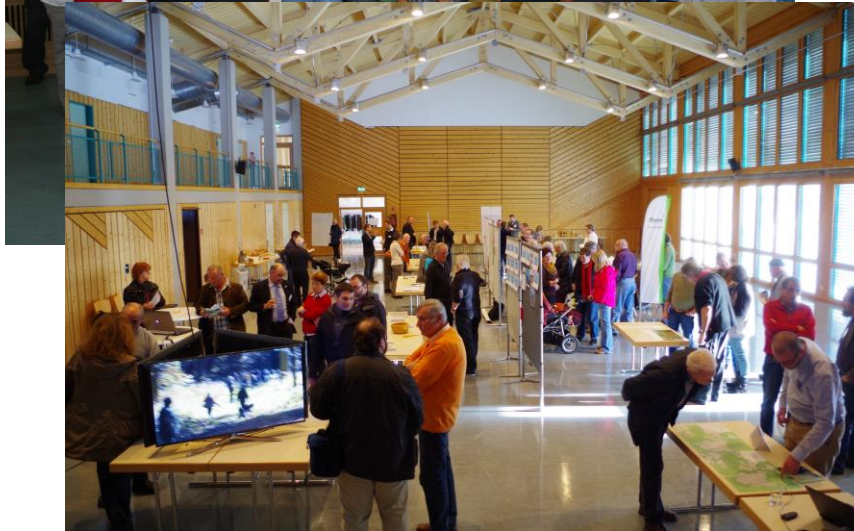


Intersubjektive
Sinneswahrnehmung

- Exkursionen
- Simulationserstellung, um zu erwartende „Belastungen“ zu objektivieren.

Bildquellen: team ewen GbR

Informationsveranstaltungen



- Öffentliche Veranstaltungen müssen nicht so sein: volle dunkle Säle, schwer verständliche Vorträge, polarisierende Diskussionen.

Infomarkt für Bürgerinnen und Bürger

- Stattdessen: Stände, an denen die Bürgerinnen und Bürger sich informieren können, Pro und Contra auf Augenhöhe, wertschätzender Umgang miteinander.

Bildquellen: team ewen GbR

Hier: Infomärkte in Biz und Schopfheim in Baden-Württemberg

Fazit

„Bühnengestaltung“

- Raum für ambivalente Stimmen kann gestärkt werden
- „Resonanzraum“ für populistischen (pauschalen) Protest damit eingegrenzt werden

Aber...

... nur die **Chancen** für einen sachlicheren Dialog werden erhöht.

... Rückfallquote ist hoch

... populistisch agierende Bürgerinitiativen haben Heimspiel, bearbeiten das Feld im Alltag weiter.

Vielen Dank!

WIRR IST
DAS VOLK!

Bildquelle: Dr. Michel-A. Horelt

UNFUG
SPOSS
WIDEA
STAND



Fürstenberg B