

Von Dialog und Widerstand

Empirische Befunde zu Konflikt und Beteiligung beim Ausbau der Windenergie

Sabrina Glanz, Anna-Lena Schönaauer, Ramona Drossner und Leonie Nowack

Einleitung

Die Windenergie ist bei der Stromerzeugung der wichtigste erneuerbare Energieträger in Deutschland (vgl. UBA 2022). Auch in den kommenden Jahren sollen die Erzeugungskapazitäten der Windenergie stark ausgebaut werden (vgl. UBA 2021), sodass manch ein Szenario die Verdopplung der aktuell installierten Leistung aus Windenergie an Land bis 2030 vorsieht (vgl. ebd.). In Anbetracht des aktuellen Krieges in der Ukraine und der damit verbundenen öffentlichen Diskussion eines Öl- und Gasembargos Russlands ist die Notwendigkeit eines raschen Ausbaus der Windenergie erneut in den Fokus gerückt. Dieser Ausbau erscheint umso dringlicher, betrachtet man den geplanten Rückbau aktuell noch in Betrieb befindlicher alter Anlagen und den ins Stocken geratenen Ausbau von neuen Anlagen in den vergangenen Jahren (vgl. FA Wind 2021a).

Ein Hauptgrund für den rückläufigen Ausbau der Windenergie ist die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz der Bauvorhaben vor Ort. Wenngleich die grundsätzlichen Ziele der Energiewende auf einen großen gesellschaftlichen Zuspruch stoßen (vgl. Wolf 2020), zeigen sich lokal und regional zahlreiche Konflikte und Proteste durch die örtliche Bevölkerung (vgl. u.a. Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles 2017b; Marg/Zilles/Schwarz 2017; Reusswig et al. 2016; Schöpfer 2020). Ein »innerökologischer Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und der Befürwortung der Energiewende auf der einen sowie Naturschutz und der Ablehnung von jeglichen Eingriffen in die Natur auf der anderen Seite« (Marg/Zilles/Schwarz 2017: 65) lässt sich insbesondere beim Ausbau der Windenergie an Land beobachten: Während der Zuspruch für Windenergie an Land in den Umfragen der letzten Jahre auf einem sehr hohen Niveau verweilt (vgl. u.a. FA Wind 2021c; IfD 2016; Radtke/Saßmannshausen/Bohn 2021), zeigen sich lokal zahlreiche Proteste und Widerstände. Sie führen zu Verzögerungen und teilweise auch zur Verhinderung von Projekten, die für die Erreichung der Ziele der Energiewende notwendig sind. Damit weicht der generelle gesellschaftliche Zuspruch zur Energiewende und zum Aus-

bau der Windenergie mancherorts einem Konfliktfeld, in dem um die konkrete Umsetzung der energiepolitischen Ziele gerungen wird.

Zugleich kommt es beim Ausbau von Windenergie an Land nicht grundsätzlich zu lokalen Konflikten. Die Vielzahl an installierten Anlagen zeigt vielmehr, dass Konflikte entweder erst gar nicht entstehen oder aber Lösungen gefunden wurden, welche die Umsetzung der Bauvorhaben ermöglicht haben. Ein Instrument zur Moderation lokaler Konflikte sind dialogorientierte Beteiligungsverfahren. In deren Rahmen können Bürger:innen vor Ort frühzeitig in den Planungsprozess des Bauvorhabens eingebunden, direkt und transparent über die geplanten Maßnahmen informiert sowie in Entscheidungen einbezogen werden. Insofern wird die dialogorientierte Bürger:innenbeteiligung als ein wesentliches Mittel diskutiert, um die gesellschaftliche Akzeptanz und Sozialverträglichkeit der Energiewende zu erhöhen (vgl. Agora Energiewende 2018; Renn/Sager/Schweizer-Ries 2014). Dahinter steht die Annahme, dass durch dialogorientierte Beteiligung eine soziale Arena geschaffen wird, in der eine konstruktive Konfliktverhandlung möglich ist (vgl. hierzu kritisch Krüger 2020).

Die Beobachtung, dass viele Windenergieprojekte weitestgehend ohne lokale Widerstände verlaufen, andere jedoch in langanhaltende Konflikte münden, wirft die Frage auf, welche Faktoren diese unterschiedlichen Verläufe bedingen. Um dieser Frage nachzugehen, ist die Analyse der Proteste und Widerstände ebenso notwendig wie die Erforschung der Instrumente und Maßnahmen, die zur Erzielung einer möglichst breiten Akzeptanz für den Ausbau regenerativer Energien eingesetzt werden. Die folgende Untersuchung erfolgt auf Basis der Datenbank, die im Rahmen des von der Stiftung Mercator geförderten Projekts »EnDiBet – Datenbank zur Vermessung energiewendebezogener dialogorientierter Beteiligungsverfahren« (im Folgenden *EnDiBet*) erarbeitet worden ist. Auf Basis qualitativer Desktop-Recherchen und mittels Big Data-Verfahren sind umfangreiche Informationen zu Windenergieprojekten in elf niedersächsischen Landkreisen erhoben worden. Die Datenbank enthält Angaben zu den Windparks, den Konflikten und Beteiligungsverfahren sowie zu sozialräumlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Gemeinden. Dies ermöglicht eine systematische und vergleichende Analyse erstens von Gelingens- und Hemmnisfaktoren beim Ausbau von Windenergie sowie zweitens der Rolle dialogorientierter Beteiligungsverfahren im Planungsprozess. Im Folgenden werden zunächst das Konfliktfeld Windenergie (Kapitel 2) und die Potenziale sowie Grenzen politischer Beteiligungsprozesse zur Konfliktlösung (Kapitel 3) skizziert. Anschließend erfolgt die Darlegung des Forschungsdesigns (Kapitel 4) und die Darstellung der empirischen Befunde (Kapitel 5). Der Beitrag schließt mit der Diskussion der Ergebnisse und einem Fazit (Kapitel 6) ab.

Konfliktfeld Windenergie

Soziale Konflikte lassen sich als »wahrgenommene Unvereinbarkeiten« (Bonacker 2018: 235) zwischen Akteur:innen definieren, die auf unterschiedliche Interessen, Einstellungen, Identitäten oder Bedürfnisse zurückzuführen sind (vgl. ebd.: 235). Dabei wird sozialen Konflikten teilweise auch eine integrative Kraft zugesprochen, weil sich durch sie soziale Beziehungen zwischen den Konfliktparteien herausbilden können (vgl. ebd.:

235; Simmel 2018: 284ff.). Gerade in Demokratien und pluralistischen Gesellschaften wird Konflikten häufig eine zentrale Rolle zugeschrieben. Nach Rosanvallon (2017) ist die »Geschichte der realen Demokratien [...] von permanenten Spannungen und Konflikten nicht zu trennen« (ebd.: 10). Durch offen ausgetragene Konflikte wird die Gefahr verringert, die Stimme von Minderheiten zu überhören. Auch nach Mouffe (2007) sind die öffentliche Artikulation von Wertvorstellungen und Kontroversen darüber zentrale Bestandteile von Demokratien (vgl. Bonacker 2018: 237; Mouffe 2007: 43).

Konflikte um die Windenergie zeichnen sich durch eine zumeist starke räumliche Begrenzung aus. Becker und Naumann (2018) bezeichnen diese daher als lokale Energiekonflikte, bei denen sich Akteur:innen vor Ort antagonistisch gegenüberstehen. Die Akteurskonstellationen können dabei sehr vielfältig sein. Involviert sind häufig die Anwohner:innen, Immobilieneigentümer:innen, die Investor:innen und/oder Betreiber:innen der (geplanten) Windenergieanlagen sowie die lokalen oder regionalen politischen Akteur:innen (vgl. ebd.: 512f.). Darüber hinaus finden sich in manchen Fällen organisierte Bürger:inneninteressen – etwa in Form von Bürger:inneninitiativen (vgl. Buchholz/Huge 2014; Eichenauer et al. 2018; Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles 2017b). Diese verstehen sich häufig als Repräsentant:innen der betroffenen Bürger:innen und treten entsprechend dominant auf. Dabei basiert die vermeintlich repräsentative Funktion von Bürger:inneninitiativen jedoch nicht auf demokratischen Wahlen (sondern lediglich auf Selbstzuschreibungen), was hinsichtlich der demokratischen Legitimität als problematisch zu bewerten ist: »Niemand kann in Anspruch nehmen, den Willen des Volkes zu verkörpern oder verbindlich in seinem Namen zu sprechen. Parallel dazu kann niemand in Anspruch nehmen, alleiniger und gültiger Ausdruck seiner Kritik zu sein« (Rosanvallon 2017: 271f.). Während dieser Anspruch von Bürger:inneninitiativen häufig erhoben wird (vgl. Butzlaff 2015: 83; Kopp/Messinger-Zimmer/Rugenstein 2017), wird in der Literatur bei lokalen Konflikten von einer die strittigen Projekte eher befürwortenden schweigenden Mehrheit ausgegangen (vgl. Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries 2018: 200). Unabhängig von diesen Aspekten zeigt sich in der Praxis, dass es kleinen Gruppierungen bis hin zu Einzelpersonen gelingt, trotz der angenommenen Befürwortung durch die schweigende Mehrheit Verzögerungen oder sogar Verhinderungen herbeizuführen (vgl. z.B. Weber/Jenal 2018). Ausgetragen werden die Konflikte u.a. in kommunalen Gremien, im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen, in Online- und Offline-Medien sowie in sozialen Netzwerken (vgl. Becker/Naumann 2018: 514).

Die Gegenstände der Konflikte können dabei ebenso vielfältig sein wie die Konfliktarenen. Anhand ihres Inhalts unterscheiden Becker und Naumann (2018) verschiedene Konflikttypen: Verteilungskonflikte, Verfahrenskonflikte, Standort- und Landnutzungskonflikte, Identitätskonflikte und Energieträgerkonflikte, die meistens gemeinsam und verschränkt auftreten (vgl. ebd.: 512f.). Relativ einfach lösbar sind Konflikte dann, wenn es um die Verteilung von Nutzen und Kosten geht. Schwieriger gestalten sich Konfliktlösungen, wenn die Sinnhaftigkeit eines Projekts von Betroffenen grundsätzlich in Frage gestellt wird. Quantitative Studien zeigen, dass als häufige Gründe für den Widerstand gegen Windparkprojekte die Sorge vor gesundheitlichen Einschränkungen, (befürchtete) Eingriffe in den Natur- und Landschaftsschutz, mögliche Immobilienwertverluste sowie Zweifel bezüglich der Relevanz des strittigen Vorhabens für den Klimaschutz genannt werden (vgl. Eichenauer et al. 2018: 636f.). Im Ergebnis einer

Analyse der medialen Berichterstattung sowie von Internetauftritten von Bürger:innen-initiativen im Kontext von Windparkplanungen in Naturparks emergierten die Themen »Landschaft«, »Heimat«, Natur- und Artenschutz, Immobilienwerte, Tourismus und Gesundheit« (Weber/Jenal 2018: 245) als zentrale Kritikpunkte. Vor allem die als besonders schützenswerte Gebiete wahrgenommenen Naturparks gaben in diesen Fallstudien Anlass zu einem innerökologischen Zielkonflikt. Insbesondere bei Bürger:inneninitiativen stellte sich ein »Naturpark-bewahrender Diskurs« als besonders dominierend heraus, in dem Windenergieanlagen eine Gefahr für die Natur darstellten (vgl. ebd.: 2018: 245).

Messinger-Zimmer und Zilles (2016) zeigen im Rahmen einer qualitativen Fallanalyse zudem, dass es bei Windenergiekonflikten häufig um mehr als eine rein inhaltliche Auseinandersetzung mit den Projekten geht. Vielmehr beruhen diese oft auf Verfahrenskonflikten, die auf ein Misstrauen der Betroffenen gegenüber den in Planung, Umsetzung und Betrieb involvierten Akteur:innen zurückzuführen sind. Dieses Misstrauen ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich die Interessen und Sorgen der Betroffenen nicht oder in zu geringem Maße in der Definition dessen, was als Gemeinwohl angenommen wird, wiederfinden. Damit wird auch unterstrichen, dass die »Reduzierung des Konflikts auf eine Auseinandersetzung zwischen einer sachlich richtigen, demokratisch legitimierten Seite und einer partikulare Spezialinteressen verfolgenden Seite« (ebd.: 49) in der Analyse des Konflikts nicht genügt (vgl. ebd.). Mangelndes Vertrauen in die involvierten Akteur:innen (vgl. Hübner et al. 2019) sowie »ein Gefühl der Machtlosigkeit und des ›Nicht-vertreten-werdens«« (Eichenauer et al. 2018: 646) sind dabei immer wiederkehrende Aspekte lokaler Konflikte im Windenergieausbau. Die Bürger:innen wünschen sich bei der Planung und dem Bau von Windenergieanlagen in ihrer Nachbarschaft daher meist, zuvorderst über die Projekte informiert zu werden (vgl. FA Wind 2021c: 9; Radtke/Saßmannshausen/Bohn 2021: 24f.). Darüber hinaus können finanzielle Beteiligungen der Bürger:innen oder Kommunen und der stärkere Einbezug bzw. ein größeres Mitentscheidungsrecht bei den Planungen eine höhere Akzeptanz der Projekte vor Ort ermöglichen (vgl. ebd.). Zugleich zeigt sich in der praktischen Umsetzung, dass diese Aspekte häufig nicht oder nur unzureichend Umsetzung finden, sodass sich hier eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen einerseits und der wahrgenommenen Realität andererseits abzeichnet (vgl. FA Wind 2021c: 11).

Potenziale und Grenzen politischer Beteiligungsprozesse zur Konfliktlösung

(Politische) Partizipation als Bestandteil von Demokratien stellt ein Instrument der Konfliktregelung und Konfliktaustragung dar. Die Intensität der Beteiligung unterscheidet sich jedoch nach Demokratietyt und reicht von reinen Wahlen zur Bestimmung einer Führungselite bis hin zu umfänglicher und qualitativ hochwertiger Beteiligung im Zuge des Regierens und der Konfliktregelung (vgl. Schmidt 2019: 231; van Deth 2009: 143). Politische Partizipation¹ nach instrumentellem Verständnis wird als der Ver-

1 In Anlehnung an Vetter/Remer-Bollow (2017) werden die Begrifflichkeiten Partizipation und Beteiligung in diesem Beitrag synonym verwendet (vgl. ebd.: 2).

such definiert, Einfluss auf politische Entscheidungsfindung(en) zu nehmen. Die Definition umfasst dabei die Beteiligung von Bürger:innen, die in irgendeiner Weise politisch aktiv werden und dies freiwillig tun (vgl. ebd.). Argumente für eine umfassende Beteiligung sind etwa die angenommene Steigerung der Akzeptanz und Legitimität von Entscheidungen, die Stärkung von Problemlösungskompetenz, die Kontrolle der Regierenden sowie ggf. eine erhöhte Responsivität, bessere Ergebnisse von Entscheidungsprozessen durch die Berücksichtigung des Wissens der Bürger:innen oder eine erhöhte Selbstwirksamkeit und erhöhtes Verantwortungsgefühl der Bürger:innen als Teil einer demokratischen Gemeinschaft (vgl. Vetter/Remer-Bollow 2017: 35). Andererseits bedeutet ein hohes Maß an Beteiligung nicht zwangsläufig eine hohe demokratische Qualität, da letztere entscheidend von der Umsetzung ersterer abhängt. Außerdem gilt es, das Verhältnis von Beteiligung zu anderen Merkmalen, etwa dem Wettbewerb, dem Minderheitenschutz, der Performanz oder der Transparenz, näher zu beleuchten (vgl. ebd.: 37). Einen weiteren Kritikpunkt stellt die (systematische) Nicht-Beteiligung dar. Wer sich beteiligt und aktiv einbringt und wer nicht, ist nicht zufällig, sondern verläuft entlang soziostruktureller Merkmale (vgl. Beckmann/Schönauer 2021; Schmidt 2019: 237), was Implikationen für die (Nicht-)Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen und ihrer Interessen sowie die Risiken der Konsolidierung und Verschärfung bestehender Ungleichheiten birgt. Auch zum ›richtigen Maß‹ an Beteiligung gibt es keine eindeutigen Antworten (vgl. Vetter/Remer-Bollow 2017: 34ff.).

Für die Umsetzung der Energiewende wird Beteiligung aber als notwendige Voraussetzung angenommen (vgl. Renn/Köck/Schweizer 2017: 553) – auch, um mit Konflikten bei der Planung und beim Bau neuer Infrastrukturen im Rahmen der Energiewende umzugehen, sie zu lösen oder solchen Auseinandersetzungen sogar vorzubeugen. Dabei stellt insbesondere die Bürger:innenbeteiligung – unterschieden wird zwischen formalrechtlicher und informeller Beteiligung (vgl. Hüge/Roßnagel 2018: 620) – einen zentralen Bestandteil dar. Die formalrechtliche Beteiligung umfasst das gesetzliche Mindestmaß an Beteiligung. Im Falle des Ausbaus von Windenergie bedeutet dies, dass im Rahmen der Raumordnung und der Bauleitplanung Pläne und zentrale Dokumente öffentlich ausgelegt werden und die Bürger:innen die Möglichkeit haben, Stellungnahmen einzureichen (vgl. ebd.: 614). Die Ergänzung der formalrechtlichen Bürger:innenbeteiligung durch informelle Beteiligungsverfahren – d.h. jegliche Beteiligung, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausgeht – verfolgt zumeist das Ziel, durch eine frühere und intensivere Einbindung der Bürger:innen Konflikte und Auseinandersetzungen frühzeitig zu klären sowie Kompromisse zu erarbeiten. Nanz und Fritsche (2012) definieren *informelle*, dialogorientierte Beteiligungsverfahren als *deliberative Verfahren*, in denen »Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträgerinnen und -träger frühzeitig im politischen Prozess zusammengebracht« (ebd.: 11) werden. Weniger auf den deliberativen Charakter, sondern mehr auf die Einrichtung einer Möglichkeit des Austausches fokussiert, definiert Remer (2020) dialogorientierte Bürger:innenbeteiligung als »öffentliche[n] Austausch von Informationen und Argumenten zu politischen Sachfragen oder Vorhaben von und mit Bürgern in dezidiert eingerichteten Verfahren, Prozessen oder Ereignissen.« (Ebd.: 73). Intensität und Einflussbereich dieser Verfahren können sich dabei stark unterscheiden und erstrecken sich von der Bereitstellung von Informationen über Konsultation und Kooperation bis

hin zur eigenverantwortlichen Umsetzung von Projekten durch Bürger:innen (vgl. Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries 2018: 201f.; Remer 2020: 71). Eine weitere Form der Beteiligung ist die finanzielle Beteiligung von Bürger:innen. Durch Investitionen etwa in Windenergieanlagen können Bürger:innen finanziell von der erneuerbaren Energieerzeugung profitieren (vgl. Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries 2018: 202; Radtke/Drewing 2020b: 130f.).

Beteiligungsverfahren führen jedoch nicht in allen Fällen zu positiv wahrgenommenen Ergebnissen im Sinne einer erhöhten Legitimation von Verfahren und größeren Akzeptanz dieser. Wenn etwa aus Sicht der Beteiligten durch das Verfahren keine zufriedenstellende Lösung für die Umsetzung des zu planenden Projekts gefunden wird, kann Beteiligung auch zur Abnahme von Akzeptanz führen. Neben dem Aspekt, dass Beteiligung nicht immer zu konsensual getroffenen Entscheidungen führt (vgl. Vetter/Remer-Bollow 2017: 122), sind die Anforderungen an eine *gelungene* Beteiligung sehr hoch – und dementsprechend auch das Risiko, diese nicht ausreichend zu erfüllen (vgl. Radtke/Drewing 2020b: 129f.). Dies führt nicht selten zu Kritik an der Umsetzung der Beteiligungsverfahren selbst. Auch liegen teilweise divergierende Vorstellungen von *guter* Beteiligung vor. Fallstudien zu dialogorientierten Beteiligungsverfahren belegen bspw. die Bedeutung einer klaren Abgrenzung des jeweiligen Beteiligungsgegenstandes. Nur wenn es von Beginn an gelingt, den Rahmen und die Grenzen des Beteiligungsprozesses aufzuzeigen, kann Frustration bei den beteiligten Akteur:innen durch falsche Erwartungen vermieden werden (vgl. Kopp/Messinger-Zimmer/Rugenstein 2017: 59ff.). Zudem ist die Bedeutung einer transparenten und ehrlichen Kommunikation zentral. Bestehen Zweifel an der Glaubwürdigkeit und den Absichten der Initiator:innen des Beteiligungsprozesses, kann dies zum Scheitern des Verfahrens führen (vgl. Kronenberg/Weckenbrock 2014). Positiv scheint sich hingegen die Einbindung unabhängiger Akteur:innen wie bspw. Wissenschaftler:innen in die Organisation des Beteiligungsprozesses auszuwirken (vgl. Molinengo/Danelzik 2016). Insgesamt verdeutlichen die Studien die unterschiedlichen Verläufe und Wirkmechanismen von Beteiligungsverfahren sowie deren sehr fallspezifischen Charakter. Auch aus diesem Grund werden Partizipationsverfahren bislang überwiegend in Form von qualitativen und explorativen Studien analysiert (vgl. z.B. Kopp/Messinger-Zimmer/Rugenstein 2017; Kronenberg/Weckenbrock 2014; Marg et al. 2013; Molinengo/Danelzik 2016). Eine systematische Vermessung dialogorientierter Beteiligung findet sich bei Remer (2020). Eine Forschungslücke besteht derzeit in quantitativen Untersuchungen von Beteiligungsverfahren, die eine systematische und vergleichende Analyse von Hemmnis- und Gelingensfaktoren ermöglichen – insbesondere bei dialogorientierten Beteiligungsverfahren.

Forschungsdesign

Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, Konflikt und Beteiligung im Kontext des Ausbaus von Windenergie aus einer quantitativen Perspektive zu analysieren, um Muster in den Verläufen auszumachen. Die systematische und vergleichende Untersuchung von Gelingens- und Hemmnisfaktoren beim Ausbau der Windenergie an Land basiert auf einer Datenbank, die im Projekt *EnDiBet* entwickelt wird. Darin werden Windener-

gieprojekte und deren Beteiligungspraxis mittels qualitativer Desktop-Recherchen, Big Data-Analysen und telefonischen Nacherhebungen bei Kommunen erfasst.

Die Datenbank setzt sich aus verschiedenen Tabellen zusammen, die miteinander verknüpft sind. Basierend auf Daten des Marktstammdatenregisters der Bundesnetzagentur werden diejenigen Windparks identifiziert und in die Datenbank übernommen, die seit 2010 neu in Betrieb genommen, erweitert oder erneuert wurden. Die Neuerrichtung, Erweiterung oder das Repowering² eines oder einzelner Teile eines Windparks werden im weiteren Verlauf des Beitrags in Anschluss an Remer (2020) als kleinste Erhebungseinheit als (Windpark-)Ereignis bezeichnet (vgl. ebd.: 4). Zu diesen Windparkprojekten werden Informationen gesammelt, wobei im Mittelpunkt der Recherche dialogorientierte Beteiligungsmöglichkeiten stehen. Dialogorientierte Beteiligung wird in Anschluss an Remer (2020) als öffentlicher Austausch von Informationen und Argumenten zur Umsetzung eines Windpark-Ereignisses von und mit Bürger:innen im Rahmen darauf ausgerichteter Verfahren, Prozesse oder Ereignisse definiert. Der Austausch kann dabei auch einseitig sein (vgl. ebd.: 73). In diesem Beitrag werden lediglich *informelle*, das heißt über die formalrechtliche Beteiligung hinausgehende Beteiligungsverfahren untersucht, die die genannte Definition erfüllen. Einen weiteren zentralen Aspekt stellt das Aufkommen von Konflikten dar. Ein Konflikt wird von den Autorinnen dann angenommen, wenn sich Akteur:innen öffentlich gegen den in der Planung oder bereits im Bau befindlichen Windpark oder Teile davon aussprechen. Dies kann etwa bei öffentlichen Veranstaltungen, in Leser:innenbriefen oder auf Social-Media-Kanälen stattfinden. Der Konflikt kann sich aber auch durch aktiven Widerstand äußern – etwa durch Proteste oder rechtliche Schritte. Wenngleich Bürger:inneninitiativen zweifellos unterschiedliche Grade an Volatilität und Organisation aufweisen (vgl. Weber 2019: 431), werden sie von den Autorinnen im Kontext lokaler Konflikte um Windenergie als eine institutionalisierte Form des Konflikts definiert.

Als Quellen werden insbesondere Lokalzeitungen sowie Webseiten der Landkreise, Kommunen, Verwaltungsgerichte, Projektierer:innen und Betreiber:innen sowie Social-Media-Auftritte relevanter Stakeholder herangezogen. Ergänzt werden diese Windpark-bezogenen Daten durch Informationen zur sozialstrukturellen und wirtschaftlichen Lage der jeweiligen Kommune, die aus der Datenbank »Wegweiser Kommune« der Bertelsmann-Stiftung stammen. Aus den Quellen der *EnDiBet*-Datenbank ergeben sich unweigerlich Herausforderungen und Grenzen der Datensammlung, die vor allem darin liegen, dass die für die Datenbank relevanten Informationen öffentlich verfügbar sein müssen. Da zu vielen Windparks über deren Existenz hinaus kaum Informationen zu finden sind, enthielt die Datenbank zunächst einen hohen Anteil an *Missing Values* (also fehlenden Werten oder Leerstellen), welche mit Hilfe einer telefonischen Nacherfassung durch Gespräche mit kommunalen Vertreter:innen teilweise gefüllt werden konnten.

2 Im Zuge eines *Repowerings* »wird häufig ein größerer Windpark mit vielen älteren Anlagen durch einen neuen Windpark mit oft deutlich weniger Anlagen ersetzt. Die neuen Anlagen sind dann in aller Regel viel leistungsfähiger und effizienter. Oft kann auf der gleichen Fläche mit weniger Anlagen mehr Strom eingespeist werden« (BMW 2016: o.S.).

Geografisch beschränkt sich die Erhebung auf das Bundesland Niedersachsen, das als Vorreiter beim Windenergieausbau gilt – 6.060 Windenergieanlagen an Land standen dort im Jahr 2020. Insgesamt sind 21 Prozent aller Windräder in Deutschland in Niedersachsen anzutreffen. Dennoch stagnierte auch in Niedersachsen die Entwicklung in den letzten Jahren (vgl. FA Wind 2021b; MW NDS 2021). Zeitlich beschränkt sich die Recherche auf Windpark-Ereignisse zwischen dem 01.01.2010 und 31.05.2022. Aktuell³ sind in der Datenbank 251 Windpark-Ereignisse (Neubau (143), Repowering (46) oder Erweiterung (48)) enthalten, die sich auf 224 Windparks verteilen. Davon sind mit 217 Fällen die meisten Ereignisse umgesetzt, 15 Fälle sind gescheitert und 18 Fälle noch laufend. Die Windparks befinden sich auf dem Gebiet von 81 Kommunen in elf niedersächsischen Landkreisen.

Beteiligung und Konflikt – eine quantitative Erfassung

Im Zuge der quantitativen Analyse werden Windenergieprojekte, darin stattfindende Ereignisse sowie die damit zusammenhängenden Beteiligungsmöglichkeiten und Konflikte näher beleuchtet. Die große Varianz an Projektverläufen lässt zunächst jedes Windparkprojekt als Einzelfall erscheinen. Durch Abstrahierung und Standardisierung gelingt es jedoch, Muster herauszufiltern. Mittels deskriptiver Analysen der Konflikte im Kontext der Windparkprojekte wird ein Überblick über die Fälle geschaffen sowie der Einfluss von Konflikten auf Projektverläufe untersucht. Im Anschluss wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag (dialogorientierte) Beteiligungsmöglichkeiten in der Umsetzung von Windenergieprojekten leisten können und wie sich das Zusammenspiel von Konflikt und Beteiligung gestaltet.

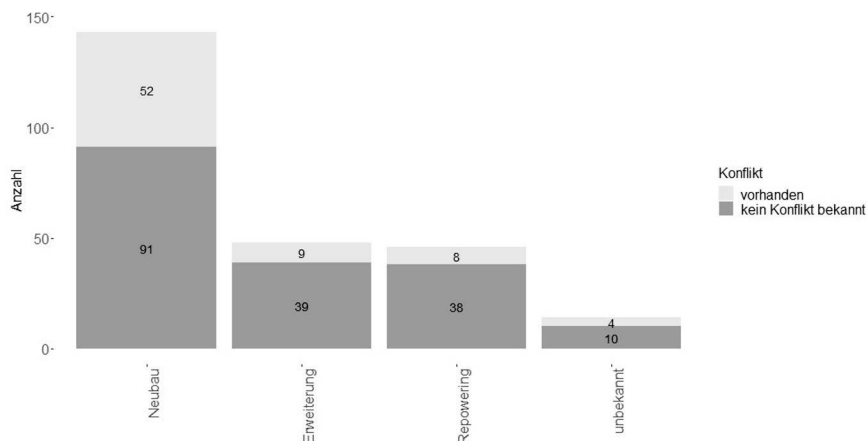
Konflikte beim Ausbau der Windenergie

Wie in Kapitel 2 beschrieben, geht die Planung von Windparks häufig mit Konflikten einher. In den bislang in der Datenbank erfassten Fällen wurden bei 73 der 251 Windpark-Ereignisse ein oder mehrere Konflikte identifiziert; das entspricht etwa einem Drittel der Ereignisse. Bei Neuerrichtungen eines Windparks ist sogar in 36 % der Fälle ein Konflikt bekannt, bei Erweiterungen in 19 % und bei einem Repowering in 17 % der Fälle (siehe Abbildung 1). Gewöhnungseffekte könnten zu einer geringeren Anzahl an Konflikten bei Erweiterungen und Repowering-Ereignissen führen. Dass die konfliktbehafteten Ereignisse bei Erweiterungen und Repowerings ebenfalls bei knapp 20 % liegen, unterstreicht jedoch, dass auch Veränderungen bestehender Windparks auf Widerstand stoßen. Auch zwischen der Anzahl realisierter Windenergieanlagen und dem Auftreten von Konflikten ist ein Zusammenhang erkennbar. Bei ein bis drei realisierten Windenergieanlagen liegt der Anteil an Konfliktfällen bei 15 %, bei vier bis sechs Anlagen bei 40 %, bei sieben bis neun Anlagen bei knapp 29 % und bei zehn und mehr

3 Die Auswertungen in diesem Beitrag beziehen sich auf den Stand der Datenbank im August 2022. Bis zum Projektende (Dezember 2022) werden weiterhin Information gesammelt und in die Datenbank aufgenommen.

Anlagen bei knapp 50 %. Dies verweist auf eine höhere Wahrscheinlichkeit für ein Konfliktereignis, je höher die Anzahl der zu realisierenden Anlagen ist.

Abbildung 1: Anzahl Konflikte nach Typ des Windpark-Ereignisses; n=251 Ereignisse



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Argumente, die gegen die Errichtung, Erweiterung oder das Repowering eines Windparks angebracht werden, beziehen sich zum einen auf die Auswirkungen des Windparks auf Natur, Umwelt und Landschaft, zum anderen auf (befürchtete) negative Konsequenzen für die eigene Gesundheit und Lebensqualität.⁴ Insbesondere der von den Windenergieanlagen ausgehende Lärm sowie Infraschall werden als gesundheitliche Risiken erwähnt, außerdem werden Schattenwurf und Blinklichter sowie die Optik der Windkraftanlagen als störend empfunden. Ökonomische Gegenargumente sind Wertverluste von Immobilien und ungerechte Kosten-Nutzen-Verteilungen. Die Windenergieanlagen werden als zu nah an Wohnhäusern und/oder als Gefährdung für die Natur und vor allem den Vogelschutz empfunden, womit die Forderung einhergeht, größere Abstände einzuhalten oder andere Standorte zu nutzen. Auch die Höhe der Windenergieanlagen wird kritisiert. Die Rede ist dabei häufig von *Gefahr und Gefährdung, Sorge und Angst* sowie von *Beeinträchtigung, Einschränkung, Bedrängung und Belästigung*, wodurch die Emotionalität der Konflikte deutlich wird. In zwölf Ereignissen wird der Planungsprozess kritisiert, in sechs Ereignissen sind explizit mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten finanzieller Art sowie in Bezug auf die Planung Gegenstand der Kritik. Die Ergebnisse schließen an die aus der Forschungsliteratur bekannten Aspekte an (vgl. z.B. Eichenauer et al. 2018: 637f.; Weber/Jenal 2018: 245). Es überwiegen

4 Detaillierte Auszählung der Argumente, absteigend nach Anzahl der Ereignisse mit dieser Nennung: Lärm (32), Abstände, insbesondere zur Wohnbebauung (26), Vogelschutz (24), Naturschutz (21), Schattenwurf (20), Infraschall (16), Höhe der Anlagen (14), Gesundheit (14), Kritik am Planungsprozess (12), Landschaftsbild (11), Optik (11), Immobilienwert (10), Windparkdichte (9), Lebensqualität (9), Profit-/Gewinnverteilung (9), (finanzielle) Beteiligung (6), Anzahl an Windenergieanlagen (3), generelle Ablehnung (3); Sonstiges (10).

Argumente, die in den Planungsphasen juristische Relevanz haben. Dennoch zeigen sich auch Argumente gegen Windenergie, die diesem Kriterium nicht standhalten – etwa der Verlust des Immobilienwerts oder eine Verringerung der Lebens- und Wohnqualität.

Am häufigsten sind es Anwohner:innen (39 Ereignisse) der (geplanten) Windparks, die nicht explizit in einer Bürger:inneninitiative organisiert sind und sich aus oben genannten Gründen gegen die Windkraftanlagen aussprechen. Die zweitgrößte Gruppe bilden Bürger:inneninitiativen (29 Ereignisse), gefolgt von Bürger:innen (24 Ereignisse) – teilweise auch aus angrenzenden Gemeinden –, ohne dass diese Anwohnende waren oder sich zu einer Bürger:inneninitiative zusammenschlossen. In 22 Ereignissen sprachen sich einzelne Ratsmitglieder, Fraktionen im Gemeinde- bzw. Stadtrat oder der gesamte Gemeinde-/Stadtrat gegen den Windpark aus. Nur vereinzelt traten lokale Unternehmen oder Umweltschutzvereine als Konfliktpartei auf.

In etwa der Hälfte der Ereignisse, in denen ein Konflikt identifiziert wurde, wurde auch eine Form organisierter Bürger:inneninteressen identifiziert. Dies sind in den meisten Fällen Bürger:inneninitiativen, daneben aber auch *losere* Zusammenschlüsse, die etwa aus einzelnen Protestaktionen oder Unterschriftensammlungen bestehen. Mit Blick auf die Argumente, die in Konflikten unter Beteiligung von Bürger:inneninitiativen geäußert werden, zeigen sich keine Auffälligkeiten. Auch in diesen Fällen beziehen sich die Argumente zum Teil auf konkrete Aspekte der Windparkplanung (etwa die Nähe zu Wohnhäusern oder die Anzahl der Anlagen), zum Teil sprechen sich die Initiativen aber auch gegen das Projekt als solches aus, ohne eine Kompromisslösung zuzulassen.

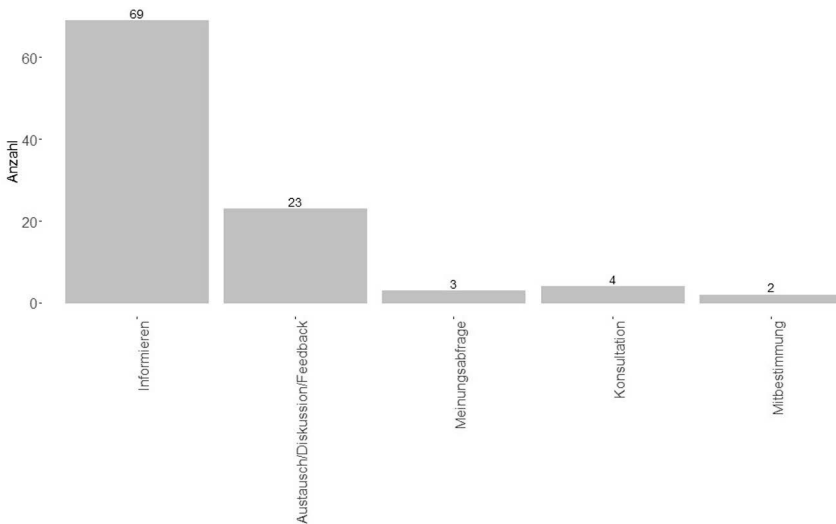
Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie

Beteiligung, insbesondere dialogorientierte Beteiligung, wird im Zuge der Energiewende als wichtige Strategie angenommen, um u.a. mit Konflikten bei der Planung und beim Bau neuer Infrastrukturen umzugehen, sie zu lösen oder diesen sogar vorzubeugen (siehe Kapitel 3). In den untersuchten Landkreisen wurden insgesamt 101 dialogorientierte Beteiligungsverfahren identifiziert, die sich auf 59 Windpark-Ereignisse verteilen. In knapp 200 Fällen wurden dementsprechend keine Informationen zu Beteiligungsereignissen gefunden. Teilweise liegen zu einem Windpark-Ereignis mehrere Beteiligungsereignisse vor, was erklärt, weshalb die Anzahl der Beteiligungsverfahren höher ist als die Anzahl der Ereignisse. Gleichzeitig tritt aber auch der Effekt auf, dass sich ein Beteiligungsverfahren auf mehrere Windpark-Ereignisse – etwa den Neubau verschiedener Windparks – bezieht. So gehören 15 Beteiligungsverfahren zu zwei bis maximal fünf verschiedenen Windpark-Projekten. Dies ist insbesondere in den anfänglichen Phasen – also im Zuge der Raumordnung und Flächennutzungsplanung – zu beobachten.⁵ Bei der weiteren Analyse zeigt sich, dass die Vermittlung von Informa-

5 In Niedersachsen findet die Regionalplanung über die »Regionalen Raumordnungsprogramme« (RROP) statt. In diesen wird festgelegt, welche Flächen für Windenergieanlagen genutzt werden können und welche nicht. Durch öffentliche Bekanntmachung und Auslegung der Pläne sowie die Möglichkeit der Stellungnahme wird die Öffentlichkeit formalrechtlich beteiligt. Auf kommunaler Ebene findet diese Planung im Rahmen der Bauleitplanung – bestehend aus Flächennutzungsplanung und Bebauungsplan – statt. In der Flächennutzungsplanung werden diejenigen Flächen, die

tionen das häufigste Ziel dialogorientierter Beteiligungsprozesse ist (siehe Abbildung 2). 69 der 101 identifizierten Verfahren strebten ausschließlich diese niedrigschwellige Beteiligungsform an. 23 der Verfahren sehen zusätzlich noch die Möglichkeit des Austauschs, Diskutierens und Feedbackeinholens vor, drei Verfahren eine Meinungsabfrage. Lediglich in sechs Verfahren stehen die Konsultation von oder Mitbestimmung der Bürger:innen im Fokus.

Abbildung 2: Anzahl der Beteiligungsverfahren nach Beteiligungsziel; n=101 Beteiligungsverfahren



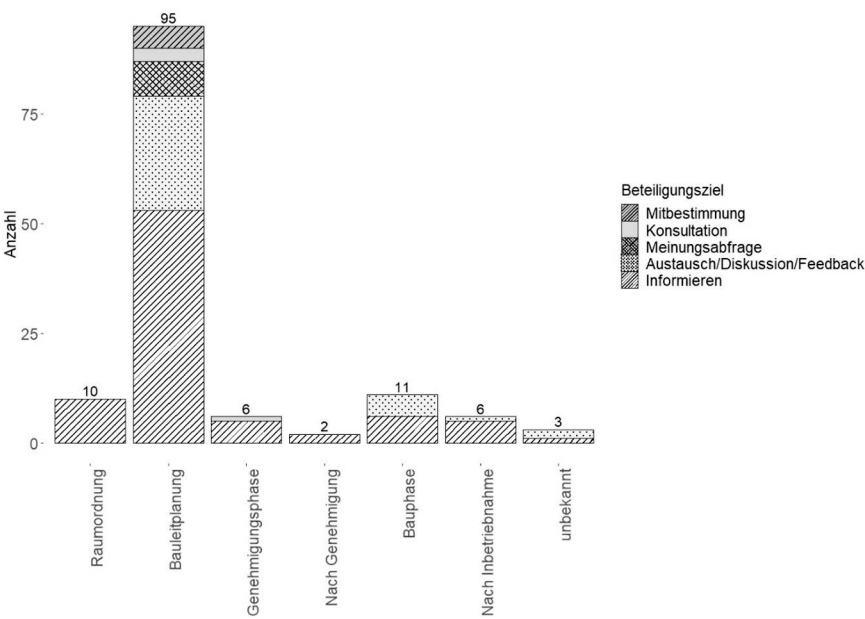
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei einem Großteil der Verfahren handelt es sich dementsprechend um Informationsveranstaltungen, Bürger:innenversammlungen oder öffentliche Gremiensitzungen, die explizit zur Information und Besprechung eines Windpark-Projekts mit Bürger:innen genutzt wurden. Vereinzelt wurden auch Bürger:innenbefragungen, Besichtigungen, Exkursionen sowie ein Klimacafé realisiert. Die meist für die Öffentlichkeit offenen

sich grundsätzlich für die Windenergienutzung eignen, ausgewiesen. Hier ist eine formalrechtliche Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Auslegung der Pläne vorgesehen, zu denen Bürger:innen Stellungnahmen einreichen können. Nach Bewilligung des Flächennutzungsplans folgt der Bebauungsplan. In diesem werden konkretere Angaben zum Bebauungsvorhaben festgeschrieben, die rechtlich bindend sind. Für den Bau und Betrieb einer oder mehrerer Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich, in der geprüft wird, ob in der Umgebung lebende Menschen, Tiere oder Pflanzen durch den Bau des geplanten Windenergieanlagen-Typs beeinträchtigt werden. Diese Prüfung wird durch den Vorhabenträger – i.d.R. die Betreibergesellschaft – beantragt, wobei unter bestimmten Voraussetzungen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen ist. Zuständige Genehmigungsbehörden sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte (vgl. FA Wind 2021b; Hüge/Roßnagel 2018: 614f).

Verfahren sind überwiegend an interessierte Bürger:innen gerichtet, die sich mittels Selbstselektion rekrutieren. Nur zwölf Verfahren zielen auf ein spezifischeres Publikum ab – etwa Einwohner:innen der Kommune, Anwohner:innen des geplanten Windparks oder Flächeneigentümer:innen – und finden in geschlossenem Rahmen statt. Veranstaltet werden die Beteiligungsverfahren überwiegend von den jeweiligen Kommunen (58 Verfahren) sowie von den Windparkbetreiber:innen und -projektierer:innen (23 Verfahren), vereinzelt auch vom Landkreis. Windparkbetreiber:innen treten häufiger auch als (Mit-)Initiator:innen der Beteiligungsverfahren auf. Die Beteiligungsverfahren finden überwiegend (68 Prozent) in der Phase der Bauleitplanung statt. In allen Phasen werden die Beteiligungsverfahren vor allem zur Information herangezogen. Während der Bauleitplanung ist die Meinungsabfrage ein häufiger auftretendes Beteiligungsziel. Austausch und Diskussion werden auch während der Bauphase und nach Inbetriebnahme noch angestrebt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Beteiligungsziel nach Phase des Verfahrens in absoluten Zahlen; n=133 Ereignis-Beteiligungskombinationen.



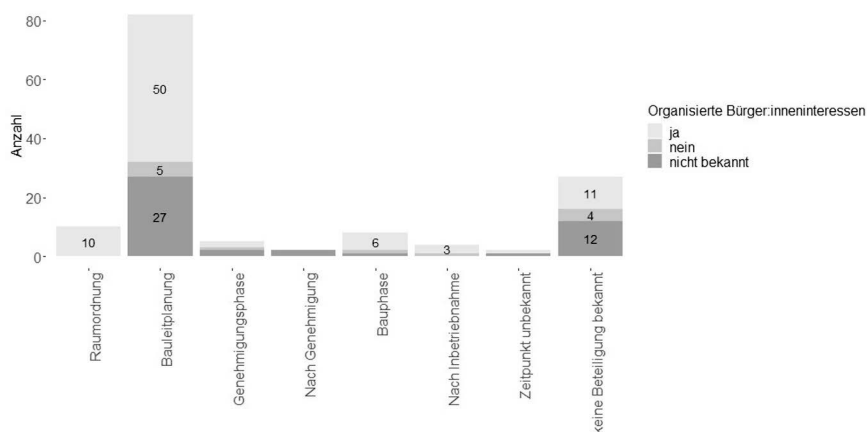
Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Blick auf die kommunalen Daten zeigt, dass sich die Einwohner:innenzahl und -dichte zwischen Gemeinden mit und ohne dialogorientierter Beteiligung im Zuge eines Windparkprojekts nur gering unterscheidet. Das mittlere Quantil der Bevölkerungsanzahl von Kommunen, in denen im Rahmen eines Windpark-Ereignisses eine dialogorientierte Beteiligung stattgefunden hat, beträgt 15.870 Einwohner:innen und liegt damit etwas höher als die Einwohner:innenzahl von Kommunen, in denen keine Beteiligung stattgefunden hat (14.355 Einwohner:innen). Die mittlere Einwohner:innendichte liegt

in Kommunen mit Beteiligung bei 1,0 und in Kommunen ohne Beteiligung bei 1,2 Hektar je Einwohner:in.

Bei insgesamt 46 Ereignissen wurden sowohl ein Konflikt als auch ein dialogorientiertes Beteiligungsverfahren identifiziert. Mit Blick auf den Zeitpunkt der Beteiligungsverfahren im Planungsprozess sowie dem Aufkommen organisierter Bürger:inneninteressen (siehe Abbildung 4) zeigt sich, dass auch in den Fällen, in denen die Beteiligungsverfahren schon frühzeitig begonnen hatten, organisierte Bürger:inneninteressen vorzufinden sind. Mit den aktuellen Daten lässt sich jedoch nicht feststellen, ob die dialogorientierten Beteiligungsverfahren eine Reaktion auf die organisierten Bürger:inneninteressen waren oder die organisierten Bürger:inneninteressen auf die frühzeitigen dialogorientierten Beteiligungsverfahren zurückzuführen sind, durch die die Bürger:innen von Beginn an informiert waren und die Möglichkeit hatten, sich gegen das geplante Projekt zu formieren.

Abbildung 4: Organisierte Bürger:inneninteressen nach Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens; n=140 Konflikt-Beteiligungs-Kombinationen



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch ist bei 55 Ereignissen bekannt, dass die ursprünglich geplanten Windpark-Vorhaben im Laufe des Planungsprozesses angepasst wurden. Die Anpassungsmaßnahmen umfassten Verringerungen der Anlagenanzahl, Einführungen und Ausweitungen von Abschaltzeiten der Anlagen, Höhenbegrenzungen oder höhere Abstände zu Wohnhäusern. Aber auch die Zusage, dass es zu keiner Erweiterung des Windparks kommt, oder das freiwillige Einhalten strengerer Naturschutzvorschriften sind Maßnahmen, die im Laufe von Planungsprozessen zugesichert wurden. In 34 dieser Fälle wurde ein dialogorientiertes Beteiligungsverfahren identifiziert. Ob und inwiefern die Anpassungsmaßnahmen Ergebnis der Beteiligungsverfahren sind, lässt sich auf Basis der Datengrundlage jedoch nicht feststellen. Außerdem ist bei 34 der Ereignisse auch ein Konflikt bekannt, wobei die Konfliktargumente in etwa der Hälfte der Fälle mit den Anpassungsmaßnahmen übereinstimmen. Dies lässt zumindest die Vermutung

zu, dass die Anpassungsmaßnahmen teilweise eine Reaktion auf den/die Konflikt(e) waren.

Auch finanzielle Beteiligung für Bürger:innen wird als vielversprechendes Instrument angenommen, um die Akzeptanz für lokale Windanlagen zu steigern (vgl. Radtke 2016: 151). Bei 39 der in der Datenbank festgehaltenen Ereignisse ist eine finanzielle Beteiligung der Bürger:innen vorgesehen; es bestehen demnach Anlage- und Investitionsmöglichkeiten für diese. In beinahe allen identifizierten Fällen ist die finanzielle Beteiligung am Windpark nur für Bürger:innen der Gemeinde, auf dessen Gebiet sich der Windpark befindet, oder für Bürger:innen der angrenzenden Gemeinden vorgesehen. In der Hälfte der Fälle mit finanzieller Beteiligung fand eine dialogorientierte Beteiligung statt. Dies ist insofern nicht besonders verwunderlich, als dass Bürger:innenenergie selbst schon eine Beteiligungsform darstellt und somit dialogorientierte Beteiligung naheliegt. Dennoch treten auch bei Projekten mit finanzieller Beteiligung Konflikte auf: Dies wurde mit 18 Fällen in knapp der Hälfte der Windparkprojekte beobachtet. In elf Fällen wurde die finanzielle Beteiligung auch explizit kritisiert. Die Kritik bezog sich dabei auf die zu geringe Zeichnungssumme für Bürger:innen im Verhältnis zur Gesamtinvestition.

Wurde in Kapitel 5.1 bereits festgestellt, dass Stadt- oder Gemeinderäte, einzelne Fraktionen oder einzelne Kommunalpolitiker:innen teilweise als Konfliktakteur:innen auftreten, so kommt diesen auch als Befürworter:innen eine zentrale Rolle zu. In 40 Ereignissen treten entweder der/die Bürgermeister:in, der gesamte Stadt-/Gemeinderat oder zumindest der Großteil der Fraktionen für den Windpark ein, wobei dies nicht bedeutet, dass keine Konflikte um den Windpark entstehen. Eine Mehrheit im Stadt- bzw. Gemeinderat erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung.

Diskussion und Fazit

Der Ausbau von Windenergie als ein zentraler Bestandteil der Energiewende ist häufig von Konflikten geprägt. Beteiligung wird dabei als ein notwendiges Instrument zur Konfliktregelung diskutiert, wobei über die Wirkmechanismen von Konflikten und deren Zusammenspiel mit Beteiligung unterschiedliche theoretische und konzeptionelle Annahmen vorliegen. Empirisch wurden die Wirkmechanismen bislang überwiegend in qualitativen Fallstudien exploriert, während quantitative Untersuchungen noch selten sind. Daher ist es das Ziel des vorliegenden Forschungsvorhabens, energiewende-bezogene Projekte, deren Beteiligungspraxis sowie etwaige Konflikte quantitativ zu erfassen und zu analysieren. Die Ergebnisse liefern Erkenntnisse über das Auftreten von Konflikt und Beteiligung im Kontext des Windenergieausbaus, wobei die Daten aktuell elf niedersächsische Landkreise umfassen. Die Datenbank wird jedoch stetig weiterentwickelt und mit neuen Fällen gefüllt, wodurch die Aussagekraft erhöht und weitere Auswertungen ermöglicht werden.

Anhand der von den Autorinnen gewählten niedrigschwelligen Definition (siehe Kapitel 4) wurde in etwa einem Viertel der Ereignisse ein Konflikt identifiziert. Hinsichtlich der Fälle, zu denen kaum Informationen zu finden waren, ist zu vermuten, dass die Zahl der Konflikte noch höher liegt, zumal Großprojekten dieser Art das Aufkom-

men divergierender Interessen und Meinungen inhärent ist (vgl. Schmalz 2018). Viel mehr als die Anzahl der Konflikte sind jedoch deren Ausmaße von Bedeutung – und inwiefern Konflikt(e) die Windparkplanung fördern oder hemmen. Die in den Konflikten geäußerten Forderungen reichen von konkreten Planänderungen (etwa größeren Abständen) bis hin zur vollständigen Verwerfung jeglicher Pläne. Wenn sich die Konfliktargumente auf verhandelbare Aspekte beziehen, kann dialogorientierte Beteiligung zu einer Kompromissfindung beitragen. Dies zeigt sich auch in den vorliegenden Ergebnissen, in denen eine Vielzahl an verhandelbaren Argumenten vorgebracht und entsprechende Anpassungsmaßnahmen vorgenommen wurden. Fraglich ist die Wirkung von Beteiligung jedoch, wenn sich im Planungsprozess stark polarisierte Konfliktlinien herausbilden (vgl. Grande 2018; Messinger-Zimmer/Zilles 2016; Reusswig/Lass/Bock 2020). Vereinzelt gibt es in den aktuellen Daten Hinweise auf organisierte Bürger:inneninteressen, die sich vehement einem lokalen Windpark jedweder Art widersetzen. Dies gilt es im weiteren Verlauf – auch unter Berücksichtigung von Fällen, in denen es tatsächlich zum Abbruch kam – zu analysieren.

Die dialogorientierten Beteiligungsverfahren weisen sowohl hinsichtlich des Ziels und der Methode, der Zielgruppe und Rekrutierung von Teilnehmer:innen als auch der Veranstalter:innen und Initiator:innen eine geringe Varianz auf. Die Beteiligungsfälle, die bislang recherchiert werden konnten, gehen zwar über die formalrechtliche Beteiligung hinaus und entsprechen somit der vorliegenden Definition dialogorientierter Beteiligung; die Intensität der Beteiligung ist jedoch in beinahe allen Fällen als gering einzustufen. Damit verdeutlicht die Analyse der Beteiligungsverfahren, dass sich der theoretische Anspruch an eine möglichst intensive Beteiligung in der Praxis kaum realisiert (oder realisieren lässt). Zwar findet Beteiligung in einigen Fällen schon zu frühen Zeitpunkten statt, die Verfahren verfolgen aber überwiegend das Ziel des Informierens. Dieses Ergebnis zeigte sich auch in einer quantitativen Datenanalyse von Beteiligungsverfahren in Baden-Württembergischen Kommunen (vgl. Remer 2020: 150).

In beinahe allen Fällen, in denen ein Beteiligungsverfahren identifiziert wurde, lag auch ein Konflikt vor, sodass Konflikte und Beteiligung eine große Schnittmenge aufweisen. Ob nun Konflikte zu einem größeren Angebot an dialogorientierter Beteiligung führen oder das Angebot dialogorientierter Beteiligung und damit eine frühzeitige Information der Bürger:innen Konflikte erst auslösen (vgl. Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles 2017a: 246f.), kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Die Ergebnisse unterstreichen aber, dass dialogorientierte Beteiligungsverfahren einen Austragungsort für Konflikte bieten können, an dem diese verhandelt, möglicherweise gelöst und in diesem Sinne reguliert werden können (vgl. u.a. Eichenauer 2018: 336f.; Ewen/Horelt 2019: 408). Durch die vorliegende Methode der Datensammlung müssen die Ergebnisse mit der Einschränkung einer großen Anzahl an Missing Values interpretiert werden. Inwiefern die Missing Values systematisch verzerrt oder zufällig sind – das heißt, inwiefern die Fälle, zu denen man keine Informationen findet, sich grundsätzlich von denjenigen, zu denen Daten vorliegen, unterscheiden – muss im weiteren Verlauf untersucht werden. Die geringe Varianz innerhalb der identifizierten Beteiligungsverfahren lässt jedoch vermuten, dass intensiven Beteiligungen beim Ausbau von Windenergie eher der Status von Leuchtturmprojekten zukommt, die so in der überwiegenden Zahl der Planungsverfahren nicht vorgesehen sind. Weiterhin gilt

es im weiteren Verlauf auszuloten, inwiefern die Ergebnisse durch die geografische Einschränkung auf Niedersachsen als Bundesland, in dem Windenergie schon sehr lange etabliert ist, geprägt sind.

Wie Radtke/Drawing (2020a) anmerken, ist die empirische Energiewendeforschung von »kleinteiligen Einzelfallanalysen« (ebd.: 166) geprägt. Eine Erweiterung um quantitative Perspektiven ist daher notwendig, um Muster über Einzelfälle hinaus zu erkennen. Die Komplexität und Einzelfallspezifität sowohl von Energiewendekonflikten als auch der Beteiligungspraxis machen jedoch gleichermaßen eine vertiefende qualitative Analyse unabdingbar (vgl. ebd.: 167). Dieses Spannungsverhältnis gilt es auch weiterhin auszubalancieren. In jedem Fall zeigen die vorliegenden Ergebnisse, dass der Ausbau von Windenergie trotz Konflikten möglich ist, während hinsichtlich dialogorientierter Beteiligung durchaus noch *Luft nach oben* ist. Im Zuge der Konflikte zeigt sich eine Bandbreite an verhandelbaren wie nicht verhandelbaren Forderungen. Dem steht ein breites Spektrum an dialogorientierten Beteiligungsformaten gegenüber, die Raum für Aushandlungen bieten können. Neben Möglichkeiten der Beteiligung sind es schließlich noch weitere Faktoren wie die Unterstützung durch lokale Politiker:innen oder Eigenschaften des jeweiligen Windparkprojekts, die die große Varianz an Projektverläufen bedingen und damit maßgeblich für den Ausgang der Projekte sind.

Literatur

- Agora Energiewende (2018): Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie, Berlin.
- Becker, Sören/Naumann, Matthias (2018): »Energiekonflikte erkennen und nutzen«, in: Kühne/Weber, Bausteine der Energiewende, S. 509-522.
- Beckmann, Fabian/Schönauer, Anna-Lena (2021): »Freiwilliges Engagement aus soziologischer Perspektive«, in: Petia Genkova (Hg.), Handbuch Globale Kompetenz, Wiesbaden: Springer.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): Was bedeutet eigentlich »Repowering«?, in: Energiewende direkt, 26.04.2016. Online verfügbar unter: <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2016/08/Meldung/direkt-erklart.html>. Zuletzt aufgerufen am 08.07.2022.
- Bonacker, Thorsten (2018): »Konflikt, sozialer«, in: Johannes Kopp/Anja Steinbach (Hg.), Grundbegriffe der Soziologie, 12. Auflage, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 235-238.
- Buchholz, Frank/Huge, Antonia (2014): Beteiligung – ein Mittel, um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen? Ein aktueller Zwischenbericht zur Windenergieplanung in Baden-Württemberg, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Butzlaff, Felix (2015): Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren – Erwartungen – Demokratiebilder, Bielefeld: transcript Verlag.

- Eichenauer, Eva (2018): »Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite«, in: Jörg Radtke/Norbert Kersting (Hg.), *Energiewende: Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden: Springer VS, S. 315-341.
- Eichenauer, Eva/Reusswig, Fritz/Meyer-Ohlendorf, Lutz/Lass, Wiebke (2018): »Bürgerinitiativen gegen Windkraftanlagen und der Aufschwung rechtspopulistischer Bewegungen«, in: Kühne/Weber, *Bausteine der Energiewende*, S. 633-651.
- Ewen, Christoph/Horelt, Michel-André (2019): »Die Bühnen der Beteiligung: Gestaltung informeller Bürgerbeteiligungsprozesse bei Windenergieplanungen und ihre Auswirkung auf Protestmobilisierung und Verfahrenslegitimität«, in: Jörg Radtke/Weert Canzler/Miranda Schreurs/Stefan Wurster (Hg.), *Energiewende in Zeiten des Populismus*, Wiesbaden: Springer VS, S. 391-422.
- FA Wind, Fachagentur für Windenergie an Land (2021a): *Analyse der Ausbausituation der Windenergie an Land im Jahr 2020*, Berlin.
- FA Wind, Fachagentur für Windenergie an Land (2021b): *Niedersachsen*. Online verfügbar unter: <https://www.fachagentur-windenergie.de/veroeffentlichungen/laenderinformationen/laenderinformationen-zur-windenergie/niedersachsen/>. Zuletzt aufgerufen am 30.05.2022.
- FA Wind, Fachagentur für Windenergie an Land (2021c): *Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land – Herbst 2021*, Berlin.
- Grande, Edgar (2018): »Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, S. 52-60.
- Hildebrand, Jan/Rau, Irina/Schweizer-Ries, Petra (2018): »Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar«, in: Holstenkamp/Radtke, *Handbuch Energiewende und Partizipation*, S. 193-209.
- Hoeft, Christoph/Messinger-Zimmer, Sören/Zilles, Julia (2017a): »13. Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Ein Fazit in neun Thesen«, in: Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles, *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende*, S. 235-254.
- Hoeft, Christoph/Messinger-Zimmer, Sören/Zilles, Julia (Hg.) (2017b): *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg (Hg.) (2018): *Handbuch Energiewende und Partizipation*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hübner, Gundula/Pohl, Johannes/Warode, Jan/Gotchev, Boris/Nanz, Patrizia/Ohlhorst, Dörte/Krug, Michael/Salecki, Steven/Peters, Wolfgang (2019): *Naturverträgliche Energiewende. Akzeptanz und Erfahrungen vor Ort*. Online verfügbar unter: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/gesellschaft/Dokumente/BfN-Broschuere_Akzeptanz_bf.pdf. Zuletzt aufgerufen am 28.03.2020.
- Huge, Antonia/Roßnagel, Alexander (2018): »Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen«, in: Holstenkamp/Radtke, *Handbuch Energiewende und Partizipation*, S. 613-625.
- IfD, Institut für Demoskopie Allensbach (2016): *Akzeptanz der Energiewende (Berichte für das Bundespresseamt)*, Allensbach.
- Kopp, Julia/Messinger-Zimmer, Sören/Rugenstein, Jonas (2017): »2. »Das war aber keine Beteiligung.««, in: Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles, *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende*, S. 43-62.

- Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph (2014): *Energiewende konkret. Herausforderungen für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft*, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung/Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik.
- Krüger, Timmo (2020): *Gemeinwohlkonflikte in der Energiewende: Eine radikaldemokratische Perspektive auf Energiekonflikte und die Grenzen der Deliberation*, WZB Discussion Paper, No. SP III 2020-602, Berlin.
- Kühne, Olaf/Weber, Florian (Hg.) (2018): *Bausteine der Energiewende*, Wiesbaden: Springer VS.
- Marg, Stine/Hermann, Christoph/Hambauer, Verena/Becké, Ana Belle (2013): »Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin«. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende«, in: Stine Marg/Lars Geiges/Felix Butzlaff/Franz Walter (Hg.), *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* Hamburg: Rowohlt Verlag, S. 94-138.
- Marg, Stine/Zilles, Julia/Schwarz, Carolin (2017): »3. »Das Maß ist voll!«, in: Hoeft/Messinger-Zimmer/Zilles, *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende*, S. 63-96.
- Messinger-Zimmer, Sören/Zilles, Julia (2016): »(De-)zentrale Energiewende und soziale Konflikte: Regionale Konflikte um die Vertretung des Gemeinwohls«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 85, S. 41-51.
- MW NDS, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (2021): *Windenergie in Niedersachsen*. Online verfügbar unter: <https://www.nds.de/de/branchen/energie/windenergie>. Zuletzt aufgerufen am 31.08.2021.
- Molinengo, Gulia/Danelzik, Mathis (2016): *Bürgerbeteiligung zur Stromtrasse »Ostbayernring«*. Analyse des Beteiligungsdesigns und Evaluation, Essen: KWI Essen.
- Mouffe, Chantal (2007): *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Radtke, Jörg (2016): *Bürgerenergie in Deutschland. Partizipation zwischen Gemeinwohl und Rendite*. Wiesbaden: Springer VS.
- Radtke, Jörg/Drewing, Emily (2020a): »Energiewende in Zeiten des Populismus«, In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33, S. 161-169.
- Radtke, Jörg/Drewing, Emily (2020b): »Was nützt die Wende in Gedanken?«, in: Steven Engler/Julia Janik/Matthias Wolf (Hg.), *Energiewende und Megatrends*, Bielefeld: transcript Verlag, S. 119-166.
- Radtke, Jörg/Saßmannshausen, Sheere M./Bohn, Nino (2021): *Windkraft in Nordrhein-Westfalen: Einstellungen zu Akzeptanz, Beteiligung und Konfliktlösung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*, Siegen: Universität Siegen.
- Remer, Uwe (2020): *Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Renn, Ortwin/Köck, Wolfgang/Schweizer, Pia-Johanna (2017): »Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende«, in: Jens Schippl/Armin Grunwald/Ortwin Renn (Hg.), *Die Energiewende verstehen – orientieren – gestalten: Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS*, Baden-Baden: Nomos, S. 547-568.

- Renn, Ortwin/Sager, Christina/Schweizer-Ries, Petra (2014): »Gesellschaftliche Akzeptanz für die bevorstehenden Phasen der Energiewende«, in: Tagungsband FVEE-Jahrestagung 2014 »Forschung für die Energiewende – Phasenübergänge aktiv gestalten«, S. 75-78.
- Reusswig, Fritz/Braun, Florian/Heger, Ines/Ludewig, Thomas/Eichenauer, Eva/Lass, Wiebke (2016): »Against the wind: Local opposition to the German Energiewende«, in: *Utilities Policy* 41, S. 241-227.
- Reusswig, Fritz/Lass, Wiebke/Bock, Seraja (2020): »Abschied vom NIMBY«, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33, S. 140-160.
- Rosanvallon, Pierre (2017): *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*, Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Schmalz, Inkeri M. (2018): *Akzeptanz von Großprojekten: Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. (2019): *Demokratietheorien*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schöpfer, Yannik (2020): *Akzeptanz in der Fläche, Protest im Lokalen? Studie zur Windenergie an Land*, Berlin: Agentur für Erneuerbare Energien.
- Simmel, Georg (2018): *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, 9. Auflage, Otthein Rammstedt (Hg.), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- UBA, Umweltbundesamt (2021): *Windenergie an Land*. www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/windenergie-an-land#flaeche. Zuletzt geprüft am 22.04.2022.
- UBA, Umweltbundesamt (2022): *Erneuerbare Energien in Zahlen*. www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#uberblick. Zuletzt geprüft am 22.04.2022.
- van Deth, Jan W. (2009): »Politische Partizipation«, in: Viktoria Kaina/Andrea Römmele (Hg.), *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 141-161.
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2017): *Bürger und Beteiligung in der Demokratie*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Weber, Florian (2019): »Der Stromnetzausbau in Deutschland – Eine Konturierung des Konfliktes in Anschluss an Chantal Mouffe und Ralf Dahrendorf«, in: Karsten Berr/Corinna Jenal (Hg.), *Landschaftskonflikte*, Wiesbaden: Springer VS, S. 423-437.
- Weber, Florian/Jenal, Corinna (2018): »Gegen den Wind. Konfliktlinien beim Ausbau erneuerbarer Energien in Großschutzgebieten am Beispiel der Windenergie in den Naturparks Soonwald-Nahe und Rhein-Westerwald«, in: Florian Weber/Friederike Weber/Corinna Jenal (Hg.), *Wohin des Weges? Regionalentwicklung in Großschutzgebieten*, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 217-249.
- Wolf, Ingo (unter Mitarbeit von Tom Stadler/Daniel Labarco-Pinto) (2020): *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019. Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*. Potsdam: Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS).

