
IASS WORKING PAPER

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, Dezember 2016

Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende?

**Stand und Perspektiven wirtschaftlicher
Bürgerbeteiligung bei Windenergie an Land**

Boris Gotchev

Inhalt

Zusammenfassung 3

1. Die Energiewende kann nur als Gemeinschaftswerk gelingen 4
2. Stand und Perspektiven der wirtschaftlichen Beteiligung in Deutschland 7
 - 2.1 Was bedeutet wirtschaftliche Beteiligung? 7
 - 2.2 Entwicklungsperspektiven wirtschaftlicher Beteiligung bei Windenergie 12
3. Neue Ansätze der wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern 17
 - 3.1 Fallstudie Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz, Mecklenburg-Vorpommern 17
 - 3.2 Fallstudie Leitlinien für „Faire Windenergie“, Thüringen 20
 - 3.3 Welche Bedeutung haben die Ansätze für Beteiligungspraxis, Akzeptanz und lokale Wertschöpfung? 21
 - 3.3.1 Ausgangslage: wenig Beteiligung bei Wind und abfließende Wertschöpfung 22
 - 3.3.2 Bedeutung für Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger und Gemeinden 26
 - 3.3.3 Bedeutung für Akzeptanz und lokale Wertschöpfung 29
4. Was die Bundesländer für Bürgerbeteiligung bei Windenergie tun 32
5. Was es für die Bundesländer als Motor der bürgernahen Energiewende zu beachten gilt 35
6. Literatur- und Quellenverzeichnis 37

Zusammenfassung

Bürger¹ in Deutschland investieren in erheblichem Maß in erneuerbare Energien und profitieren von den Erlösen. Mit ihrem Engagement sind sie ein wichtiger Teil der Energiewende. Politische und institutionelle Rahmenbedingungen – allen voran das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) – begünstigten die Entstehung zahlreicher Beteiligungsmodelle wie Energiegenossenschaften oder Bürgerwindparks. Mit veränderten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen steigen die Anforderungen für etablierte Beteiligungsmodelle, insbesondere bei Windenergie an Land. Gleichzeitig haben sich im Nordosten Deutschlands trotz sehr guter Windverhältnisse und hoher Ausbauraten weniger Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt als in anderen Landesteilen. Aufgrund der spezifischen Barrieren in beiden Ländern – im Bundesvergleich geringe Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Flächenbesitzverhältnisse und eine ausgeprägte Marktpräsenz von überregionalen Vorhabenträgern – konnte sich

dort bisher keine ausgeprägte Bürgerwindpraxis, die auf Mitwirkung und Investitionen lokaler Anwohner und Gemeinden beruht, entwickeln. Vor diesem Hintergrund gehen die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen neue Wege der wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern und Gemeinden an Windenergieanlagen, indem sie landesweite Handlungsrahmen setzen. Ziel dieser Studie ist es, diese neue Strategien und Ansätze staatlicher Unterstützung für die wirtschaftliche Beteiligung von Bürgern am Ausbau neuer Windenergieanlagen zu untersuchen. Im Zentrum steht die detaillierte Analyse der Fallbeispiele des Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und der Leitlinien für „Faire Windenergie“ in Thüringen. Aufbauend auf der vergleichenden Betrachtung geht die Studie den Fragen nach, ob die Bundesländer zunehmend zum Motor einer bürgernahen Energiewende werden und was es dabei zu beachten gilt.

Danksagung

Der Autor bedankt sich ausdrücklich bei den Kolleginnen und Kollegen Ina Richter, Kristin Nicolaus und Sebastian Helgenberger für die wertvollen Hinweise und Kommentare zu den Entwurfsfassungen. Ein herzlicher Dank geht auch an Jennifer Hill für die Unterstützung der Recherche und Sabine Zentek für die Erstellung der Grafiken und des Layouts. Nicht zuletzt dankt der Autor ausdrücklich allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verschiedener Bundesländer für Ihre rege Teilnahme an einem zweitägigen IASS-Workshop im Juni 2016 zur Rolle der Bundesländer bei wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung. Die Diskussionen haben der vorliegenden Arbeit wesentliche Orientierung gegeben. Für sämtliche Inhalte ist der Autor verantwortlich.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird überwiegend die männliche Schreibweise verwendet. Es wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass diese als geschlechterneutral zu werten ist.

1. Die Energiewende kann nur als Gemeinschaftswerk gelingen

Auf dem Klimagipfel in Paris fassten zahlreiche Staaten im Jahr 2015 den Beschluss, die klimabedingte Erderwärmung auf möglichst 1,5 °C zu begrenzen. Auch Deutschland will seinen Beitrag dazu leisten und strebt laut dem derzeit gültigen Energiekonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 das Ziel an, bis 2050 60 % seines Bruttoendenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien (EE) zu gewinnen. Der anvisierte Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch liegt bei 80 %. In den vergangenen drei Jahrzehnten ist der Anteil erneuerbarer Energien zwar stetig von nur wenigen Prozentpunkten auf 32,75 % an der gesamten Stromerzeugung gewachsen (Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. 2016). Doch trotz des mittlerweile überall sichtbaren Ausbaus von EE-Anlagen reichen die Kapazitäten noch längst nicht aus. Weitere Anstrengungen müssen unternommen werden, um die politischen Ziele zu erreichen. Soll dies gelingen, muss ein wesentlicher Anteil der Energieversorgung zukünftig aus Solar- und Windenergie erfolgen, da die Potenziale für die Energiegewinnung aus Biomasse, Geothermie, Wasserkraft und Solarthermie in Deutschland begrenzt sind.

Damit die oben genannten Ziele erreicht werden können, ist eine gemeinsame Anstrengung aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technischen, ökonomischen und politischen Ebenen notwendig. Kurzum: Die Energiewende kann nur als *Gemeinschaftswerk* gelingen (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2011). Als technologische, soziale und wirtschaftliche Transformation von fossil-nuklearen zu erneuerbaren Energieträgern berührt und fordert

sie gleichermaßen alle Ebenen. Gerade die Geschichte der Energiewende in Deutschland unterstreicht die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure für eine Transformation des Energiesystems (Morris/Jungjohann 2016). So waren es kleine und mittelständische Akteure sowie Landwirte und Bürger welche die Wende in den 1980er- und 1990er-Jahren mitinitiierten und sie bis heute maßgeblich getragen haben. Dabei nehmen sie verschiedene Rollen ein; wenn sie sich in politische Planungs- und Entscheidungsprozesse einbringen oder als „Koproduzenten“ und „Investoren“ handeln, die sich an Betreibermodellen wie Genossenschaften oder mit der Möglichkeit beteiligen, Eigentumsrechte an Erlösen zu erwerben (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2011, 45).

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eröffnete Bürgern, Gemeinden und lokalen Unternehmen Gestaltungsspielraum, um im Rahmen der Energiewende gestalterisch aktiv zu werden. Durch die darin gebotene Investitionssicherheit wurden EE-Projekte als rentabel und wenig riskant wahrgenommen, was besonders Bürgern entgegenkam (Dóci/Gotchev 2016). Seit der Einführung des EEGs im Jahr 2000 gibt es vielfältige Teilhabemöglichkeiten im Rahmen verschiedener Beteiligungsmodelle; darunter knapp 1.000 Energiegenossenschaften und viele Hundert Bürgerwindparks. Insgesamt befindet sich ein beträchtlicher Teil der EE-Anlagen aktuell im Eigentum der Bürger. Im Jahr 2012 wurde der Anteil sogenannter Bürgerenergie² an Stromerzeugungsanlagen auf 47 % beziffert (trend:research/Leuphana Universität Lüneburg 2013).

² Siehe Details Kapitel 2.1.

Gemessen an den Gründungszahlen neuer Genossenschaften ist der Ausbau neuer EE-Anlagen unter maßgeblicher Mitwirkung der Bürger derzeit jedoch rückläufig. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene und des Förderregimes seit 2012 nahmen darauf maßgeblichen Einfluss (Müller u. a. 2015). Mit der Einführung von Ausschreibungen für alle EE-Anlagen mit einer installierten Leistung größer als 750 Kilowatt (kW) im EEG 2017 könnte der Anteil von Bürgervorhaben weiter schrumpfen (Nestle 2015).

Zukünftig ist mit höheren Barrieren für lokal initiierte Teilhabungsmodelle zu rechnen. Im Ergebnis führt dies nicht zu einer automatischen Stabilisierung oder Verstärkung von Teilhabemöglichkeiten bei der Realisierung und dem Betrieb neuer Anlagen. Diese hängen einerseits von der Fähigkeit zur Selbsthilfe, zum Beispiel im Rahmen von Kooperationen und Zusammenschlüssen bestehender Initiativen, ab. Andererseits bedarf es der Ausgestaltung staatlicher Unterstützung und eines entsprechenden Förderregimes (Bauwens u. a. 2016; Jacobs u. a. 2014; Radtke 2016, 170).

Diese Studie betrachtet, wie staatliche Unterstützung ausgestaltet wird. Ein Beispiel dafür sind Ausnahmeregelungen für sogenannte Bürgerenergiegesellschaften³ im EEG 2017 im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens (siehe auch Kapitel 2). Bei der Umstellung von administrativ vergebenen Vergütungssätzen auf wettbewerbliche Ausschreibungen soll so eine hohe Akteursvielfalt gewahrt werden, da der bisherige Ausbau auf „[...] dem Engagement einer Vielzahl verschiedener Personen, Unternehmen und Verbände [...] sowie vielen Bürgerenergiegesellschaften [basiert]“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016, 12).

Die Optionen staatlicher Unterstützung beschränken sich weder alleinig auf das EEG noch auf die Bundesebene. Die Energiewende ist geprägt durch die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen politischen und administrativen Ebenen. Während der Bund die „Leitplanken“ für den weiteren Ausbau setzt und die Ausbaumenge steuert, findet die Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort, auf kommunaler Ebene, statt. Neben der Bundes- und kommunalen Ebene wird die Landesebene mit Blick auf die Unterstützung einer Energiewende mit Beteiligung von Bürgern und kleinen Akteuren indes bisher weniger stark beachtet. Dabei verfolgen auch die Bundesländer eigenständige Ziele, verfügen über erhebliche Gestaltungsspielräume – etwa über die räumliche Steuerung von EE-Anlagen oder die Umsetzung von Bundesgesetzen – und erleben zunehmend Widerstände, landesweite Petitionen, Proteste und Volksentscheide gegen neue Vorhaben, vor allem bei Windenergieanlagen (WEA).⁴

Vor diesem Hintergrund gehen die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen neue Wege der Beteiligung, indem sie landesweit gültige Handlungsrahmen für die Beteiligung von Bürgern und Gemeinden an WEA setzen. Mit dem Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz (auch: Beteiligungsgesetz M-V) in Mecklenburg-Vorpommern wird die wirtschaftliche Beteiligung von Bürgern und Gemeinden ab 2016 zum gesetzlichen Regelfall. Im Gegensatz dazu hat das Bundesland Thüringen Anfang 2016 Leitlinien und ein Siegel für „Faire Windenergie“ (auch: Leitlinien TH) verabschiedet. Projektierungsunternehmen⁵, welche das Siegel erhalten möchten, müssen sich nach einem bestimmten Verhaltenskodex richten, der u. a. wirtschaftliche Teilhabungsmodelle beinhaltet. Beide Ansätze sollen laut den Landesregierungen dazu beitragen, die eigenen Ausbauziele zu erreichen, indem mehr Teilhabungsmodelle entstehen und so-

³ Dazu gehören Zusammenschlüsse von Bürgern in verschiedenen Organisations- und Rechtsformen mit dem Zweck, erneuerbare Energieanlagen zu realisieren oder zu betreiben. Bürgerenergiegesellschaften sind typischerweise in den Rechtsformen der eingetragenen Genossenschaft (e. G.), Gesellschaft mit beschränkter Haftung/Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG), Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), aber auch als eingetragene Vereine (e. V.) organisiert.

⁴ Windenergieanlagen stellen durch ihre Größe und Sichtbarkeit im Vergleich zu vielen anderen EE-Anlagen einen vermeintlich größeren Eingriff in die Landschaft dar. Es wird ein Zusammenhang zwischen Raumbedeutsamkeit, das heißt zum Beispiel die Sichtbarkeit einer Anlage und ihre Dominanz im Landschaftsbild, und Konflikten angenommen.

⁵ Vorhabenträger und Projektierungsunternehmen werden in dieser Studie synonym verwendet. Die Bezeichnung bezieht sich auf den Verantwortlichen für die Planung, Realisierung und den späteren Betrieb eines (Wind-) Projekts.

wohl zu mehr Akzeptanz von als auch zu lokaler Wertschöpfung durch WEA beitragen. Diese beiden Länder sind von besonderem Interesse, denn obwohl sie bisher durchaus hohe Ausbauraten verzeichnen konnten, haben sich hier vergleichsweise weniger, weit verbreitete Beteiligungsmöglichkeiten – beispielsweise sogenannte Bürgerwindparks – als in vielen anderen Teilen der Bundesrepublik entwickelt. Dies legt die Vermutung nahe, dass neben den bundesweit einheitlichen Förderbedingungen weitere Einflussbedingungen auf Landesebene zu prüfen sind.

Wie werden Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie an Land geschaffen?

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an, wenn sie der übergeordneten Fragestellung nachgeht, wie wirtschaftliche Beteiligung der Bürger an der Planung, Realisierung und dem Betrieb von Windenergieanlagen stattfindet. Dabei geht es weniger darum, praxisnahe Beteiligungsmodelle oder -formen zu erörtern als vielmehr die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die die Bundesländer einführen, zu analysieren. Ziel ist es, deren Auswirkungen auf die Beteiligungspraxis zu untersuchen.

Im Fokus der Studie stehen Ansätze und Maßnahmen im Rahmen der beiden Fallbeispiele mit dem Beteiligungsgesetz M-V und den Leitlinien für „Faire Windenergie“ in Thüringen. Die Auswahl begründet sich maßgeblich mit der innovativen Herangehensweise eines landesweit gültigen Handlungsrahmens zur Ermöglichung wirtschaftlicher Teilhabe an Windenergieanlagen – im Fall M-V mittels Verpflichtung und im Fall TH mittels freiwilliger Selbstverpflichtung. Über die Funktionsweise hinaus ist zur Wirkung und Bedeutung solcher Ansätze noch wenig bekannt. Diese Forschungslücke soll damit geschlossen beziehungsweise es soll der Boden für weitere Forschungsarbeiten bereitet werden. Bei der Untersuchung der Fallbeispiele stehen zwei Fragenkomplexe im Vordergrund:

- Wie sind die Ansätze ausgestaltet und wie funktionieren sie?
- Welche Bedeutung haben die Ansätze für die Beteiligungspraxis?

Soweit möglich, wird auch untersucht, welche Bedeutung die Ansätze für Akzeptanz und lokale Wertschöpfung haben. In dieser Studie werden die Ansätze als Beteiligungs- und Akzeptanzstrategien verstanden und dahin gehend getrennt voneinander betrachtet. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass angenommene Zusammenhänge zwischen Akzeptanz und Beteiligung kritisch hinterfragt werden sollten.⁶ Zuletzt ist es auch ein Ziel, die aktuelle Rolle der Bundesländer für eine bürgernahe Energiewende mit Blick auf Bürgerbeteiligung an Windenergie zu bestimmen. Daher nimmt diese Studie ebenfalls Aktivitäten anderer Bundesländer in den Blick.

Die Studie greift auf folgende Erhebungsstrategien zurück:

- Es wurde eine Analyse von Originalquellen, beispielsweise Gesetzestexten, wissenschaftlichen Publikationen und praxisnaher Literatur, durchgeführt, um Aussagen über den Entstehungshintergrund, die Funktionsweise und eine Einordnung der Maßnahmen treffen zu können.
- Die Literaturanalyse der Fallstudien wurde in Detailfragen um fünf qualitative leitfadengestützte Experteninterviews ergänzt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit Schwerpunkt auf Bürgerbeteiligung und/oder Windenergie und ihrem fachlichen Bezug zu einer oder beiden Fallstudien.⁷

Kapitel 2 führt zunächst in zentrale Konzepte der Studie ein, indem eine Definition wirtschaftlicher Beteiligung anhand wesentlicher Merkmale und Wirkungen entwickelt wird. Es folgt ein Überblick über den Stand und die Entwicklungschancen wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung bei Windenergie in Deutschland. Darauf aufbauend untersucht Kapitel 3 die beiden Fallstudien Beteiligungsgesetz M-V und Leitlinien TH aus vergleichender Perspektive. Im Zentrum stehen die Funktionsweise und die Bedeutung der Ansätze für die Beteiligungspraxis (Kapitel 3.2), Akzeptanz und Wertschöpfung (Kapitel 3.3). Zuletzt wird in Kapitel 4 diskutiert, welche Strategien für Bürgerbeteiligung andere Bundesländer verfolgen.

⁶ Eine nähere Diskussion von Beteiligung und Akzeptanz folgt in Kapitel 2.

⁷ Die Auflistung der Interviewpartner ist im Literaturverzeichnis zu finden.

2. Stand und Perspektiven der wirtschaftlichen Beteiligung in Deutschland

2.1 Was bedeutet wirtschaftliche Beteiligung?

Mit wirtschaftlicher Beteiligung greift diese Studie einen Begriff auf, der im heutigen Diskurs zur Energiewende nahezu alltäglich ist und zumeist in einem Atemzug mit Akzeptanz von und regionaler Wertschöpfung durch erneuerbare Energien genannt wird. Wirtschaftliche Beteiligung wird im weitesten Sinn als eine Form der Bürgerbeteiligung an der Energiewende verstanden. Radtke (2014) unterscheidet bei Bürgerbeteiligung zwei grundsätzliche Beteiligungsmechanismen. Erstens: die informelle und formelle Beteiligung von Bürgern an Projekten im Rahmen von Gesetzgebungs-, Entscheidungs- oder Planungsverfahren als politische Beteiligung. Zweitens: die soziale Beteiligung als alle Aktivitäten, die auf freiwilligem bürgerschaftlichen Engagement basieren. Wirtschaftliche Beteiligung ist vornehmlich der zweiten Kategorie zuzurechnen.

Obwohl es keine allgemeingültige Definition wirtschaftlicher Beteiligung gibt, beschreibt der Begriff gemeinhin Bürger in ihrer Rolle als Koproduzenten, Investoren oder Nutznießer an der Wertschöpfung von Energieinfrastrukturanlagen. Die wissenschaftliche und praxisorientierte Literatur unterscheidet mal zwischen „direkter“ und „indirekter“ (z.B.

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge 2014), „aktiver“ und „passiver“ (z.B. Energieagentur NRW 2014) oder „finanzieller Beteiligung beziehungsweise Bürgerenergie im engeren und weiteren Sinn“ (Holstenkamp/Degenhart 2013; Leuphana Universität Lüneburg/Nestle 2014; trend:research/Leuphana Universität Lüneburg 2013). Eine einheitliche Begriffsverwendung liegt also nicht vor, jedoch orientieren sich die meisten Autoren an den Kriterien wer (Akteursgruppe und deren Herkunft) wie (Art und Grad der Beteiligung) beteiligt ist (ibid.). Für die vorliegende Studie wird eine breite Begriffsdefinition angelegt. Denn Untersuchungsgegenstand sind neue politische Ansätze und deren Bedeutung für die Beteiligungspraxis (siehe Kapitel 3). Daher wird wirtschaftliche Beteiligung in ihrer Vielfalt anhand der nachfolgend erläuterten Merkmale erfasst, um später Rückschlüsse auf weitere Wirkungen zu erleichtern. Die vorliegende Studie spricht daher

■ von „direkter wirtschaftlicher Beteiligung“⁸, wenn sich Bürger am Eigenkapital einer Projektgesellschaft⁹ beteiligen. Das maßgebliche Merkmal ist die gesellschaftsrechtliche Beteiligung. Damit verfügen Bürger in der in der Regel über Mitwirkungsmöglichkeiten in Form von Mitbestimmungs- und Kontrollrechten. Kurz: Bürger halten Eigentum an einer EE-Anlage beziehungsweise Projektgesellschaft; sie

⁶ Die Arbeiten von Holstenkamp/Degenhart 2013; Leuphana Universität Lüneburg/Nestle 2014; trend:research/Leuphana Universität Lüneburg, 2013 bauen aufeinander auf und werden hier als weitreichendes Grundlagenwerk betrachtet. Der Begriff wird in der Studie aus rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive erarbeitet, jedoch mit einem Fokus auf finanzwirtschaftliche Aspekte. Daher verwenden Holstenkamp/Degenhart 2013 den Begriff „finanzielle Beteiligung“. Das Begriffsverständnis dieser Studie orientiert sich daran nutzt jedoch den Begriff „wirtschaftliche Beteiligung“ um zu betonen, dass der Fokus auch auf unternehmerischem Handeln liegt. Zudem orientiert sich der Autor auch an der öffentlichen Begriffsverwendung in den hier untersuchten Fällen.

⁹ Erneuerbare Energieanlagen (mit Bürgerbeteiligung) werden typischerweise von einer eigens zu gründenden Projektgesellschaft realisiert und betrieben.

produzieren und finanzieren (mit) und sind dadurch an konzeptionellen Entscheidungen eines Projekts beteiligt. Ein besonderes Beispiel sind Bürgerenergiegesellschaften etwa zur Realisierung und zum Betrieb von EE-Anlagen. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass Bürger aus der Standortregion eine Mehrheit der Anteile und maßgebliche Mitwirkungsrechte halten.¹⁰

■ Als „indirekte wirtschaftliche Beteiligung“ bezeichnet diese Studie jegliche Form, in der Bürger zwar aktiv eigenes Kapital einbringen, jedoch kein Eigentum an einer Projektgesellschaft halten und entsprechend über keine Mitbestimmungs- und Kontrollrechte verfügen.¹¹ Bürger beteiligen sich an den Erträgen einer Anlage, indem sie beispielsweise Zinsen auf Sparprodukte oder Nachrangdarlehen bekommen. Diese Definition wird hier insofern erweitert, dass Bürger auch passiv am finanziellen Nutzen einer konkreten EE-Anlage beteiligt werden können, ohne eigenes Kapital einzubringen. Der finanzielle Nutzen fließt dabei in unterschiedlichen Formen an die Bürger, zum Beispiel mittelbar über die Umverteilung der Erträge einer EE-Anlage an die Kommu-

ne (Gemeindenbeteiligung) oder unmittelbar durch vergünstigte Energietarife.¹² Kurz: *Bürger finanzieren aktiv und/ oder profitieren passiv mit.*

Direkte und indirekte wirtschaftliche Beteiligungsformen unterscheiden sich demnach, ob eine Beteiligung an dem Verfahren (Verfahrens- oder Prozessdimension) durch Mitwirkung an Entscheidungsprozessen stattfindet und/oder wer von den Ergebnissen eines Vorhabens, insbesondere der ökonomischen Nutzeffekte profitiert (Ergebnis- und Verteilungsdimension) (Walker/Devine-Wright 2008). Kurz: *Wer* an einem Projekt mitwirkt und *wem* ein Projekt zugutekommt. Während bei direkter wirtschaftlicher Beteiligung Bürger in der Standortregion an Verfahren mitwirken und gemeinschaftlich von Ergebnissen profitieren, kennzeichnet sich indirekte Beteiligung stärker durch Teilhabe der lokalen Gemeinschaft an den Ergebnissen (siehe Abbildung 1). Zur besseren Einordnung werden in der Abbildung ein rein privates und kommerzielles Windprojekt und ein Bürgerwindpark einander gegenübergestellt.

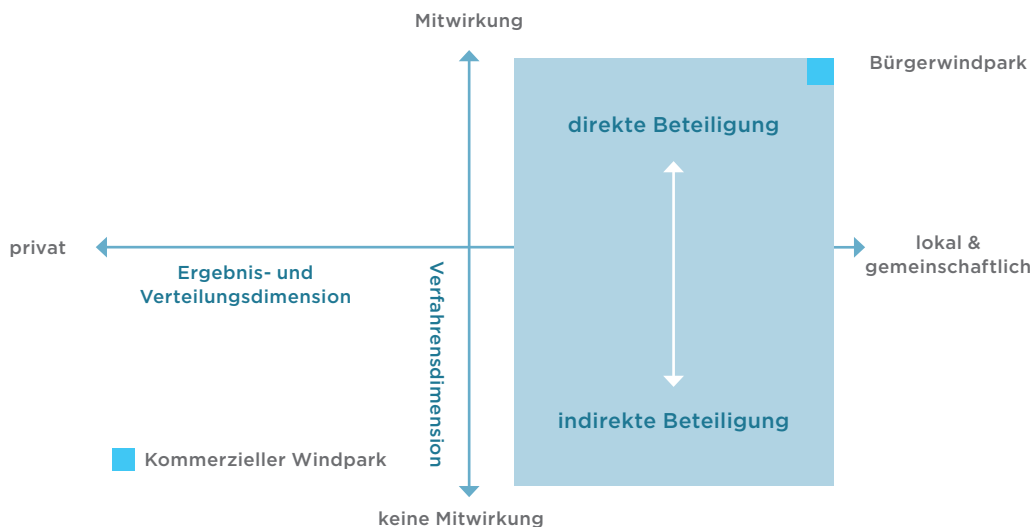


Abbildung 1: Direkte und indirekte wirtschaftliche Beteiligung an Ergebnissen und Verfahren eines Vorhabens

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Walker/Devine-Wright (2008)

¹⁰ Der hier verwendete Begriff der direkten wirtschaftlichen Beteiligung hat eine große Schnittmenge mit „Bürgerenergie im engeren Sinne“. Vgl. trend:research/Leuphana Universität Lüneburg 2013. Das sind zum Beispiel Bürgerenergiegesellschaften, Privatpersonen, Landwirte, die mehrheitlich Eigentum an EE-Anlagen in ihrer Standortregion halten. Die Standortregion bezieht sich in der Regel auf die Planungsregion, sprich Kommune, Landkreis, Bundesland. Von „Bürgerenergie im engeren Sinne“ wird insofern abgewichen, als darunter auch gesellschaftsrechtliche Beteiligung hinzugezählt wird, in der Bürger keine Mehrheitseigentümer sind.

¹¹ „Bürgerenergie im weiteren Sinne“ (s. o.) ist hingegen eine Minderheitsbeteiligung von Bürgern an EE-Anlagen, auch überregional ohne mehrheitliche Entscheidungs- oder Kontrollrechte.

¹² Von indirekter Beteiligung wird hier allerdings nur gesprochen, wenn die Erträge der Allgemeinheit und nicht nur Einzelpersonen, beispielsweise Landeigentümern, in der Standortregion einer konkreten Anlage zugänglich sind.

Daraus ergibt sich in der Praxis eine Vielzahl möglicher Beteiligungsmodelle mit unterschiedlichem Beteiligungsgrad (siehe Abbildung 2). Analog zu den Beteiligungsstufen nach Arnstein (1969) ist der Beteiligungsgrad ein Ausdruck für die Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten der Bürger. Im Rahmen wirtschaftlicher Beteiligung bedeutet das jedoch auch, dass mit steigendem Beteiligungsgrad der Bürger mehr Risiko für sein eingebrachtes Kapital trägt. Mit steigendem Risiko gehen tendenziell auch steigende „Kosten“ einher; das betrifft vornehmlich die Voraus-

setzung, eigenes Kapital einzubringen, aber auch den (zeitlichen) Aufwand, sich aktiv an einer Gesellschaft zu beteiligen und sich mit deren teilweise hohen Komplexität auseinanderzusetzen (Masson u. a. 2015; Radtke 2016, 141; Volz 2012). Obwohl sich Bürger im Rahmen der Energiewende verstärkt wünschen, bei Entscheidungen, die in ihr Lebensumfeld eingreifen (Töpfer u. a. 2013), mitzusprechen, sind direkte wirtschaftliche Beteiligungsmodelle auch voraussetzungsreich.

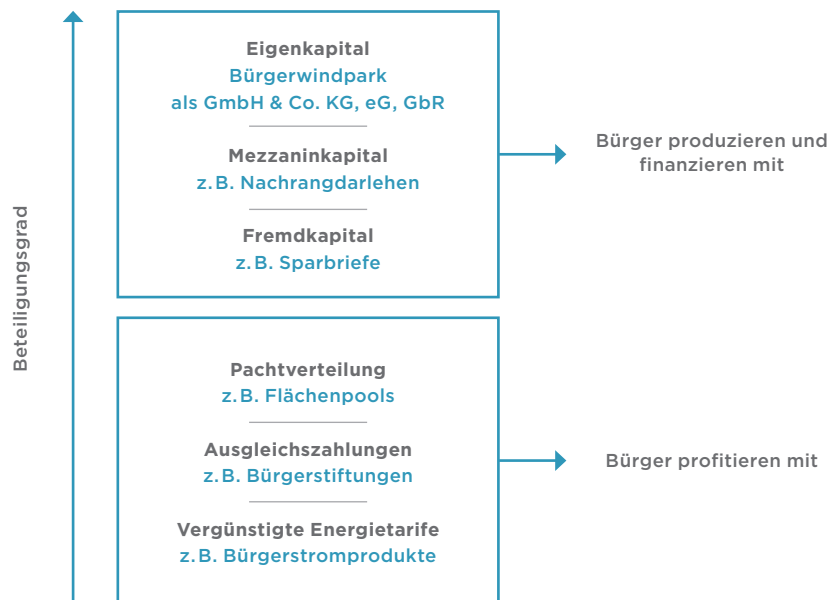


Abbildung 2: Beteiligungsmodelle in der Praxis

Quelle: Eigene Darstellung teilweise basierend auf Leuphana Universität Lüneburg/Nestle (2014)

Wirkung und Nutzen wirtschaftlicher Beteiligung für die Energiewende

Mit wirtschaftlicher Beteiligung werden im Allgemeinen zwei zentrale Zielstellungen und Effekte im Rahmen der Energiewende verbunden: regionale beziehungsweise lokale Wertschöpfung durch und Akzeptanz von erneuerbaren Energien. Obwohl wirtschaftliche Beteiligung mehr (sein) kann, werden diese beiden Aspekte zuerst diskutiert. Denn beides steht in enger Verbindung mit einer umweltpolitischen Zielstellung – dem zügigen Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen von Deutschlands Klimaschutzanstrengungen. Empirische Studien zeigen, dass ein erheblich höherer Anteil der Wertschöpfung vor Ort verbleibt, wenn Anlagen durch lokale

Akteure geplant, errichtet, finanziert und betrieben werden. Bürger spielen dabei aktiv als Investoren und Betreiber eine Rolle oder profitieren passiv als Flächenbesitzer oder Gemeindemitglieder (Hirschl u.a. 2010; Gottschalk u.a. 2016; Hirschl/Salecki 2015). Einnahmen aus dem Betrieb von Windenergieanlagen sind besonders hervorzuheben, da diese Wertschöpfungsstufe die Haupteinnahmequelle für die Breite der ländlichen Regionen darstellt. Denn Wertschöpfungseffekte aus Unternehmensumsätzen und Arbeitsplätzen aus der Anlagenproduktion, Planung, Realisierung und Wartung sind regional stark konzentriert. Und Gewerbesteuererinnahmen fallen größtenteils dort an, wo die Betreibergesellschaft ihren Sitz hat (ibid.).

Lokale Wertschöpfung ist allerdings nicht als reiner Selbstzweck zu betrachten, denn ihr wird eine positive Wirkung für Akzeptanz unterstellt. Im Kontext der Energiewende wird Akzeptanz in öffentlichen Debatten und Stellungnahmen für eine notwendige Voraussetzung für den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien und den damit verbundenen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen gehalten. Deshalb ist eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den angenommenen Zusammenhängen zwischen Akzeptanz und Beteiligung notwendig. Wüstenhagen u.a. (2007) beschreiben drei Ebenen der Akzeptanz: die soziopolitische Akzeptanz bezogen auf die gesamtgesellschaftliche Befürwortung bestimmter Maßnahmen, die marktbezogene Akzeptanz mit Blick auf die Verbreitung von Technologien und Geschäftsmodellen und die projektbezogene beziehungsweise lokale Akzeptanz, sprich Einstellungen und Handlungen lokaler Akteure und Entscheidungsträger für oder gegen konkrete Projekte.¹³

Die sozialpsychologische Forschung unterteilt Akzeptanz einerseits in die Dimension der „Einstellung“ (Befürwortung, Indifferenz oder Ablehnung) und andererseits „Verhalten“ (aktive/passive Unterstützung beziehungsweise Widerstand). Nach empirischen Umfragen sind die meisten Anwohner in der Nähe einer EE-Anlage in der Regel sprichwörtlich als schweigende Mehrheit in die Kategorie „passive Befürwortung“ einzuordnen. Nur eine kleiner Teil der Gesamtbevölkerung engagiert sich tatsächlich aktiv für oder gegen ein konkretes Projekt (Schweizer-Ries u. a. 2011, 11 ff.). Trotzdem kann angenommen werden, dass eine organisierte Minderheit starken Einfluss auf das öffentliche Meinungsbild hat und die Umsetzung lokaler Projekte verhindern kann.

Wesentliche Akzeptanzvoraussetzungen von Infrastrukturprojekten bei betroffenen Stakeholdern (zum Beispiel Anwohner) sind die Faktoren *Einsicht* in die Notwendigkeit einer Maßnahme, *Selbstwirk-*

samkeit und der Glaube, mit dem eigenen Handeln etwas bewirken zu können, ein erkennbarer Nutzen für sich selbst, das Allgemeinwohl oder einen Personenkreis, den man schätzt, und die emotionale *Identifikation* mit einem Vorhaben (Renn u. a. 2014, 2). Es geht also darum, dass die Ergebnisse eines Vorhabens, sprich *Nutzen* und Lasten, gerecht verteilt werden und dies auch so von Betroffenen empfunden wird. Zweitens geht es um die Qualität der Verfahren, ob diese gerecht ablaufen und auch so empfunden werden. Dies hängt maßgeblich davon ab, ob Mitwirkungs- und Mitspracherechte in Verfahren und wesentlichen Entscheidungen durch Betroffene als Prozessbeteiligte genutzt werden können. Ein zusätzlicher Akzeptanzfaktor¹⁴, insbesondere bei Windenergieprojekten, ist das Vertrauen zwischen beteiligten Akteuren, namentlich Bürger, Kommunen und Vorhabenträger (Walker/Devine-Wright 2008). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, steigt die Wahrscheinlichkeit für Akzeptanz, ohne dass diese als automatische Folge eintreten muss.¹⁵

Hier erst kommt Bürgerbeteiligung ins Spiel, da sie als Strategie gesehen wird, diese Voraussetzungen zu gewährleisten. Verschiedene Studien weisen empirisch nach, dass wirtschaftliche Beteiligung von Bürgern an EE-Anlagen tatsächlich strukturelle Merkmale aufweist, die bestimmte Akzeptanzvoraussetzungen auf den beiden Dimensionen der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit erfüllen. Zunächst entsteht Bürgern ein konkreter persönlicher Nutzen durch Erlöse aus dem Betrieb von Windenergieanlagen. Auch können Anlagen, an deren Finanzierung Bürger beteiligt sind, als „eigene“ Anlagen wahrgenommen werden und identitätsstiftend wirken (vgl. Alle u. a. 2015; Hübner/Pohl, 2015; Maly, u. a. 2014; Musall/ Kuik, 2011; Schweizer-Ries u. a., 2011; Tabi u. a. 2015). Zweitens kann die Mitwirkung und Mitsprache von Bürgern an der konzeptionellen Planung, Realisierung und am Betrieb von Anlagen für die wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit förderlich sein (Hauser

¹³ Im Fokus steht vor allem Letztere, die Akzeptanz für neue Projekte auf lokaler Ebene, da hier das größte Konfliktpotential bezogen auf konkrete Maßnahmen zutage tritt. Gemessen an der hohen allgemeinen Zustimmung der Bevölkerung zur Energiewende insgesamt und der schnellen Technologiediffusion, gibt es in Deutschland eine relativ hohe soziopolitische sowie marktbezogene Akzeptanz.

¹⁴ Akzeptanzvoraussetzungen und -faktoren werden hier synonym verwendet.

¹⁵ Ob Beteiligung zu mehr Akzeptanz führen kann, oder ob nicht eher ein Fokus auf Akzeptabilität, also die Akzeptanzwürdigkeit bei der Einführung von Technologien mit gesellschaftlichen Auswirkungen von Belang sein sollte, wird in der Wissenschaft rege diskutiert. Für eine Übersicht siehe Rost 2015.

u. a. 2015, 27; Schweizer-Ries u. a. 2011). Dies ist häufig bei direkten Beteiligungsformen, beispielsweise Bürgerenergiegesellschaften, die selbst planen und betreiben, der Fall und seltener, wenn es sich um indirekte Beteiligungsformen handelt, in denen Vorhabenträger Bürger als Nutznießer beteiligen.¹⁶

Im Rahmen von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass, wer Akzeptanz für ein Projekt im Sinne passiver Toleranz für ein bereits beschlossenes Vorhaben schaffen will, nicht von Beteiligung, sondern von Überzeugung sprechen sollte (Renn u. a. 2014). Bürgerbeteiligung ist weniger geeignet zur „geschickten Beschaffung“ von Akzeptanz, sondern dient vielmehr der Teilhabe an der von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung getragenen Energiewende und einem fairen Ausgleich von Kosten und Nutzen (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2011, 44). Für wirtschaftliche Beteiligung in der Energiewende heißt dies, dass verschiedene Beteiligungsformate an EE-Anlagen positive Akzeptanzvoraussetzungen schaffen können, jedoch mehr darstellen als „nur“ ein Instrument zur Akzeptanzgewinnung.

Denn außer, dass viele Anlagen erst auf Grundlage von Bürgerengagement und Bürgerinvestitionen entstanden sind, gibt es weitere gesellschaftliche Wirkungen und Nutzenfunktionen durch die wirtschaftliche Beteiligung von Bürgern (für einen Überblick siehe Hauser u. a. 2015; Radtke 2016; Yildiz 2014). Herauszustellen sind insbesondere die Aktivierungspotenziale für das gesellschaftliche Engagement der Bürger. Insbesondere dann, wenn Bürger auch Eigentümer sind, können sie im Sinne von demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen aktiviert und befähigt werden, sich über die eigenen Ziele und Gestaltungsfähigkeiten klar zu werden, Selbstwirksamkeit zu erfahren und zu kooperieren (Wesche 2015, 147). Aber auch Lerneffekte und die Heranführung an Fachthemen und Kenntnisse im Rahmen der Energiewende beziehungsweise im Umgang mit Behörden und Unternehmen können aus Beteiligung folgen. Diese Effekte wurden bei Modellen mit direkter wirtschaftlicher Beteiligung, wie zum Beispiel Bürgerenergiegesellschaften, nachgewiesen (Hauser u. a. 2015), während es bei indirekten Modellen kaum vergleichbare Erhebungen gibt. Man kann jedoch annehmen, dass mit sinkendem Beteiligungsgrad die zuletzt genannten Effekte weni-

Arbeitsdefinition „Wirtschaftliche Beteiligung“

Jegliche Form einer wirtschaftlichen oder finanziellen Beteiligung von Bürgern an einzelnen oder verschiedenen Wertschöpfungsstufen von Energieinfrastruktur in den Sektoren Strom, Wärme oder Verkehr.

Die Art der Beteiligung kann in die Kategorien direkt oder indirekt unterteilt werden, je nachdem, ob es sich um eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung mit Möglichkeiten zur konzeptionellen Mitwirkung oder um die aktive beziehungsweise passive indirekte Beteiligung an den Erträgen einer konkreten Anlage in der Standortregion handelt. Diese breite Begriffsdefinition wird bewusst gewählt, um ein möglichst weites Spektrum von Beteiligungsmöglichkeiten in der Praxis erfassen zu können. Die empirische Forschung zeigt, dass wirtschaftliche Beteiligung erhöhte lokale Wertschöpfung für Anwohner und Kommunen, Voraussetzungen für Akzeptanz von EE-Anlagen und Grundlagen für gesellschaftliches Engagement schaffen kann. Die einzelnen Wirkungen und Nutzenfunktionen wirtschaftlicher Beteiligung können mit dem Beteiligungsgrad am Verfahren und den Ergebnissen eines konkreten Vorhabens variieren.

¹⁶ Hauser et al. 2015 setzen sich durchaus kontrovers mit den Zusammenhängen zwischen „Bürgerenergie“ und Akzeptanz auseinander. So wird auf das methodische Problem hingewiesen, dass Akzeptanz für EE-Anlagen sowohl eine Voraussetzung als auch ein Ergebnis von „Bürgerenergie“ sein kann.

¹⁷ Siehe <https://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiewende/gesamtstrategie.html>, letzter Zugriff 02.08.2016

ger stark eintreten, da Möglichkeiten der Selbstwirksamkeit und sozialen Interaktion abnehmen (Walker/ Devine-Wright 2008, 499). Das wird deutlich, wenn man sich zwei Extreme der Beteiligungsskala gedanklich vor Augen führt: Ein Genossenschaftsmitglied, welches aktiv an der Umsetzung eines Windrades mitwirkt, hat in der Regel höhere Einfluss- und Interaktionsmöglichkeiten als der Stromkunde, welcher ohne eigenes Zutun das Angebot eines verbilligten Stromtarifs in Anspruch nimmt, da gerade zwei neue Windräder am anderen Ende des Ortes gebaut wurden. Sprich, eine Beteiligung nicht nur an den Ergebnissen eines Projekts, sondern auch am Prozess der Projektrealisierung und Entscheidungsfindung scheint förderlich für Akzeptanzvoraussetzungen und unabdingbar für weitere soziopolitische Effekte und Gestaltungsspielräume der Bürger zu sein.

2.2 Entwicklungsperspektiven wirtschaftlicher Beteiligung bei Windenergie

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) bezeichnet die hohe Akteursvielfalt, gekennzeichnet durch einen großen Anteil von Bürgerenergiegesellschaften und dem Engagement einzelner Bürger als „Markenzeichen“ der deutschen Energiewende.¹⁷ Im Jahr 2012 waren Bürger als Mehrheits- und Minderheitseigentümer an knapp der Hälfte aller installierten EE-Anlagen direkt beteiligt (siehe Abbildung 3). Entsprechend ist jeweils knapp ein Drittel der Stromproduktion aus Investitionen in EE-Anlagen im Jahr 2012 dieser Eigentümergruppe anzurechnen (trend:research/Leuphana Universität Lüneburg 2013, 45 ff.).

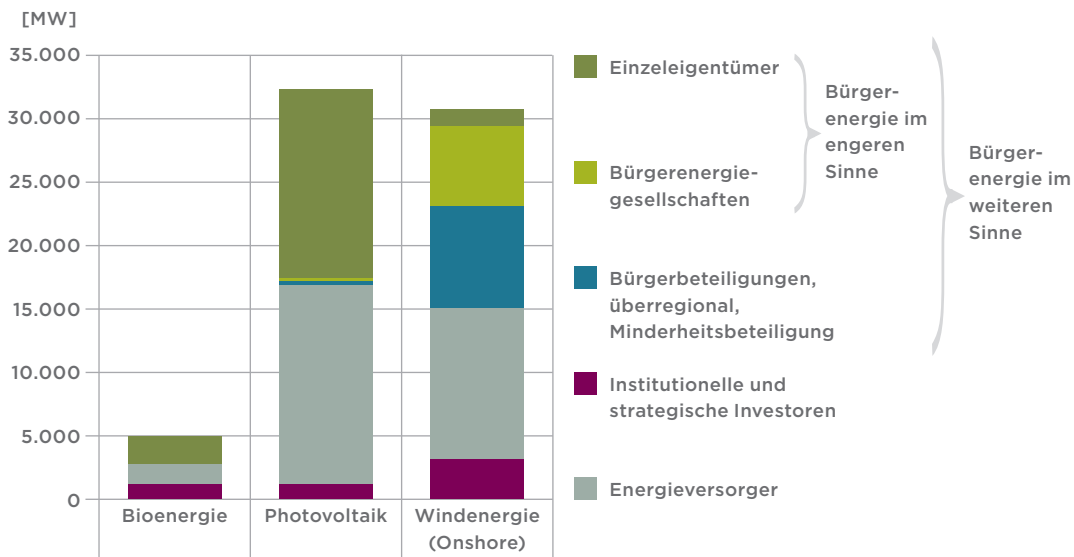


Abbildung 3: Anteile von Eigentümergruppen an der installierten Leistung einzelner Erneuerbarer Energien 2012. „Bürgerenergie im engeren Sinne“ beschreibt direkte Beteiligungsmodelle. „Bürgerenergie im weiteren Sinne“ beinhaltet indirekte Beteiligungsmodelle und überregionale Beteiligung.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf trend:research/ Leuphana Universität Lüneburg (2013)

Bürger engagieren sich effektiv als Privatpersonen oder als Initiatoren und Mitglieder von Bürgerenergiegesellschaften an der Realisierung und dem Betrieb von Bioenergie-, Photovoltaik- (PV) und Windenergieanlagen an Land. Während die Gruppe der Einzeleigentümer beim Ausbau von PV-Anlagen eine wesentliche Rolle spielt, werden circa 50 % der Windenergieanlagen an Land mit direkter oder indirekter Beteiligung von Bürgern betrieben (siehe Abbildung 3). Davon entfallen 24,6 % auf Bürgerenergiegesellschaften, aber auch auf Landwirte und vereinzelt Privatpersonen als Betreiber. Der verbliebene Teil wird von Projektgesellschaften mit indirekter Bürgerbeteiligung betrieben.¹⁸ Eine Studie der Deutschen Windguard (2015) kommt zu dem ähnlichen Ergebnis, dass *Bürgerwindparks*¹⁹ jeweils einen Anteil von circa 15 % an der Realisierung und 15 bis 20 % an dem Betrieb von neuen Windparks zwischen 2012 und 2014 haben.

In der Praxis treten vielfältige Projektentwicklungsstrukturen auf. Das beschreibt, welche Akteure an den Phasen der Projektrealisierung/-umsetzung und dem Betrieb eines Windprojektes beteiligt sind. Ein Großteil der Windprojekte (rund 64 bis 72%) wird mittlerweile von Projektierungsunternehmen realisiert und dann von diesen Unternehmen weiterbetrieben oder an eine Betreibergesellschaft verkauft (Deutsche Windguard 2015). Mit abnehmender Tendenz gibt es von lokalen Bürgergruppen vollständig in Eigenregie entwickelte und betriebene Windparks. Häufiger kommt es vor, dass ein Projektierungsunternehmen im Auftrag der späteren (Bürger-)Betreibergesellschaft ein Projekt realisiert (IZES gGmbH 2015, 16).²⁰

Nur wenige Bürgerwindparks im Nordosten

Das Segment der Bürgerenergiegesellschaften bietet einen Anhaltspunkt für weitere Aussagen über wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten im Windbereich, da hierzu zuletzt regelmäßig Daten erhoben werden. Bürgerenergiegesellschaften im Windbereich sind nach ihrer Rechtsform regional unterschiedlich stark verteilt. Der Großteil an Bürgerwindparks ist in der Rechtsform GmbH & Co. KG organisiert und stark im Norden vertreten. Genossenschaftlich organisierte Windparks sind vergleichsweise seltener und dann auch eher im Süden Deutschlands anzutreffen. Auffällig ist, dass kaum Bürgerwindparks in den neuen Bundesländern entstanden sind (Holstenkamp 2014, 19). Ebenso entfallen nur 12 % aller neu gegründeten Energiegenossenschaften auf diese Bundesländer (siehe Abbildung 4). Bürgerenergiegenossenschaften betreiben vor allem PV- und Biogasanlagen und sind in landwirtschaftlich geprägten Ländern mit hoher Solareinstrahlung, etwa in Süddeutschland, vorzufinden. 58 % aller Neugründungen zwischen 2007 und 2013 konzentrieren sich auf Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen (Blome-Drees u. a. 2015, 109). Besonders im Windbereich ist dies erklärungsbedürftig, da die Bundesländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu den fünf Ländern mit den höchsten kumulierten Ausbauquoten gehören (vgl. Deutsche Windguard 2016). Dieser Umstand deutet darauf hin, dass die Gründe spezifisch für die Bundesländer sind, da die Förderbedingungen bundesweit einheitlich ausgestaltet sind und eine Vielzahl guter Windstandorte, vor allem im Nordosten, existiert. Erste, jedoch noch wenig systematisch erforschte Anhaltspunkte sind landesspezifische kulturelle, ökonomische und institutionelle Faktoren (Siehe Kapitel 3 und vgl. Bauwens u. a. 2016; Holstenkamp 2014).

¹⁸ Inklusive überregionaler Beteiligung, aber beschränkt auf Bürger als Eigen-, Mezzanin- oder Fremdkapitalgeber der Betreibergesellschaft.

¹⁹ Bürgerwindparks werden in der Studie definiert als „[...] Bürgerwindparkgesellschaften, also Projekte (oder Teilprojekte), an denen die lokale Bevölkerung [oder Landwirte] maßgeblich beteiligt ist und die nicht vordergründig durch einen Projektentwickler initiiert werden“ (18). Diese Definition entspricht weitestgehend „Bürgerenergie im engeren Sinne“ nach trend:research/Leuphana Universität Lüneburg 2013 und dem hier verwendeten Begriff direkter Beteiligung.

²⁰ Über die regionale Verteilung der verschiedenen Projektentwicklungsstrukturen gibt es nur Schätzungen, basierend auf Einzelaussagen. Zumindest bei eigenentwickelten Bürgerwindparks gibt es regionale Schwerpunkte in Schleswig-Holstein und im Landkreis Steinfurt

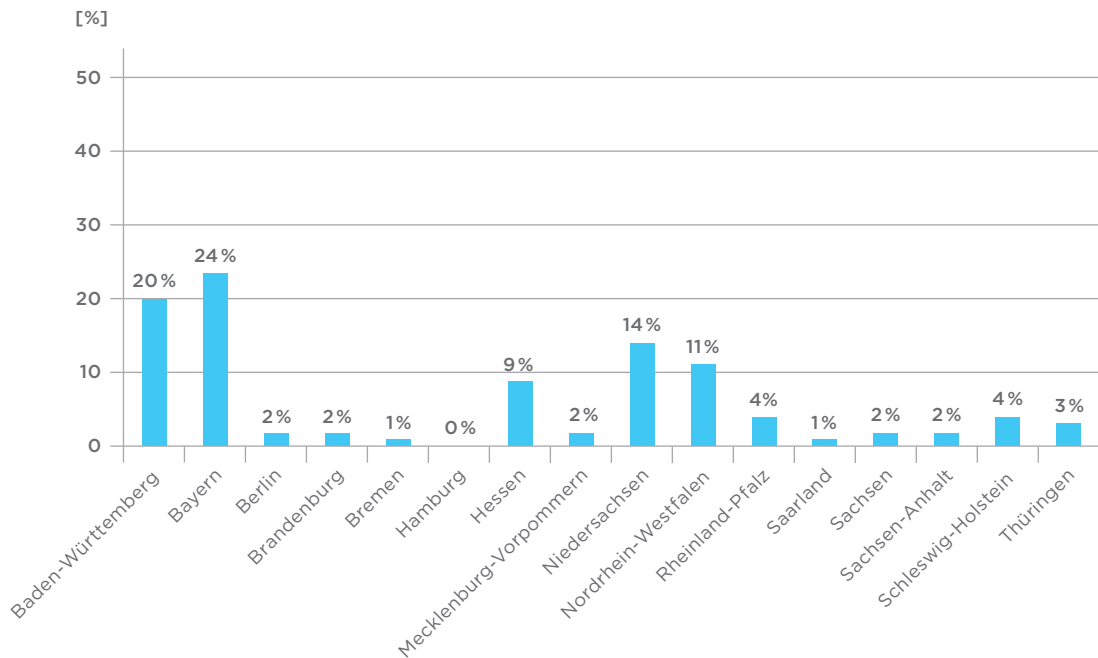


Abbildung 4: Regionale Verteilung der Neugründung von Energiegenossenschaften zwischen 2007–2013

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Blome-Drees u. a. (2015)

Neugründungsdynamik abgeschwächt

Die Hürden zur Gründung von Bürgerenergiegesellschaften oder neue Projekte durch bestehende Bürgerenergiegesellschaften sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Während das EEG mit Einspeisevorrang, Abnahmepflicht und administrativ festgelegten Vergütungssätzen Markteintrittsbarrieren für Bürger und kleine Akteure verringerte, wurden genau diese Elemente im Zuge der letzten EEG-Reformen seit 2012 novelliert. Etablierte Geschäftsmodelle (Verkauf von EEG-vergütetem Strom aus dem Anlagenbetrieb) konnten nicht mehr einfach repliziert werden, und Neuinvestitionen wurden zunehmend zurückgestellt (Deutscher Genossenschafts und Raiffeisenverband 2016; Müller u. a. 2015;

Ohlhorst 2016; Volz/Storz 2015). Zusätzlich haben gesetzliche Verschärfungen im Anleger- und Verbraucherschutzrecht zu erheblicher Verunsicherung sowohl im PV- als auch im Windbereich geführt. Dazu gehören das 2015 in Kraft getretene Kleinanlegerschutzgesetz und das Kapitalanlagegesetzbuch.²¹ Obwohl die Rechtsform der Energiegenossenschaften kurz vor Verabschiedung davon ausgenommen wurde, hatte der mehrjährige Gesetzgebungsprozess eine abschreckende Wirkung auf viele Projekte. Ohnehin haben sich die regulatorischen Anforderungen zur Umsetzung von direkten wirtschaftlichen Beteiligungsmodellen damit deutlich erhöht (Müller u. a. 2015, 101; Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) 2016).

²¹Die neuen Regelungen schreiben vor, dass zur Einwerbung von Eigenkapital einer Projektgesellschaft von Bürgern – dem zentralen Bestandteil direkter wirtschaftlicher Beteiligungsmodelle – ein Prospekt erstellt und von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) geprüft werden muss. Dies kann Kosten in sechs-stelliger Höhe verursachen und erhöht die administrativen und finanziellen Anforderungen für Bürgerprojekte in einer sehr frühen Projektphase, wenn noch keine Gewissheit über spätere Einnahmen besteht.

Exkurs: Paradigmenwechsel im EEG 2017: von administrativ festgelegten Vergütungssätzen zu wettbewerblichen Ausschreibungen

Mit der Novelle des EEG im Jahr 2016 von administrativ festgelegten Vergütungssätzen zu wettbewerblichen Ausschreibungen ist zukünftig mit weiteren administrativen Herausforderungen für Bürgerenergiegesellschaften zu rechnen (Jacobs u. a. 2014). Nach Inkrafttreten des neuen EEG ab 2017 müssen sich alle Projekte mit einer installierten Leistung größer als 750 kW in technologieabhängigen Ausschreibungsrunden in den Kategorien Wind an Land, Wind an See, Photovoltaik und Biomasse um eine Förderung bewerben. Dabei gilt das sogenannte Pay-as-bid-Verfahren, bei dem jeder erfolgreiche Bieter, unabhängig von der Höhe anderer Gebote, denjenigen Preis bekommt, für den er angeboten hat. Voraussetzung für die Teilnahme bei Windenergieanlagen ist eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)²². In dem für Beteiligung relevanten Segment „Wind an Land“ werden jährlich 2.800 MW beziehungsweise 2.900 MW brutto (ab 2020) ausgeschrieben. Das Ausschreibungsvolumen ist insgesamt deutlich niedriger als die Ausbauraten der vergangenen Jahre.

Im Laufe der Reform hat der Gesetzgeber anerkannt, dass Ausschreibungen bei Windenergieanlagen an Land den Erhalt der Akteursvielfalt erschweren können. Zu diesem Zweck wurden im EEG 2017 „Bürgerenergiegesellschaften“²³ erstmalig definiert und Ausnahmeregelungen eingeführt (Deutscher Bundestag 2016). Eine Bürgerenergiegesellschaft darf sich gemäß der EU-De-minimis-Regelung²⁴ mit einer maximalen

Projektgröße von sechs Anlagen mit einer Gesamtleistung von max. 18 MW einmal pro Jahr bewerben. Zu den Ausnahmeregelungen (ibid. § 36 g) gehört, dass Bürgerenergiegesellschaften

- ohne BImSchG-Genehmigung an der Ausschreibung teilnehmen können,
- die Hälfte (15 €/MW) der üblichen Sicherheit erst nach Erhalt der Bundesimmissionsschutz-Genehmigung hinterlegen müssen und
- eine Verlängerung der Realisierungsfrist um maximal zwei Jahre beantragen können.

Damit sollen die Kosten für die Vorfinanzierung eines Projekts reduziert werden. Um Wettbewerbsnachteile und Risiken weiter zu minimieren, können anerkannte Bürgerenergiegesellschaften im Rahmen einer sogenannten non competitive bid (Bofinger u. a. 2015) am Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Das bedeutet, dass Bürgerenergiegesellschaften unabhängig von der Höhe ihres Angebots den Preis des zuletzt bezuschlagten Angebots – also den Höchstpreis – der jeweiligen Auktionsrunde erhalten. Theoretisch entspricht das einer Zuschlagsgarantie, da diese Akteure mit sehr niedrigen Angeboten bieten können, jedoch den höchsten Preis einer jeweiligen Runde bekommen.

Mit den Ausnahmeregelungen verringert sich das Zuschlagsrisiko für Bürgerenergiegesellschaften zunächst formal. Ein gewisses Preisrisiko bleibt jedoch bestehen, da der höchste Preis einer Auktionsrunde nicht im Voraus bekannt ist. Für die Entstehung von Bürgerenergiegesellschaften spielt jedoch vor allem die Risikowahrnehmung in Abhängigkeit der Präferenzen und

²²Die Genehmigung von Windkraftanlagen ist in weiten Teilen durch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) geregelt

²³Um eine solche handelt es sich laut Gesetzgeber nur, wenn die Bürgerenergiegesellschaft aus mindestens zehn natürlichen Personen besteht, mindestens 51% der Stimmrechte der natürlichen Personen in Hand der Mitglieder aus dem Landkreis der Standortgemeinde liegen und kein Gesellschafter mehr als 10% der Stimmrechte hält.

²⁴Die EU-De-minimis-Regelung stellt einen Grenzwert für Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für Windenergieanlagen nach den EU-Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen dar. Windprojekte mit einer Leistungsgrenze von 18 MW sind von der Ausschreibungspflicht befreit. Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628%2801%29/from=EN>, letzter Zugriff 23.07.2016

institutionellen Rahmenbedingungen der Beteiligten eine Rolle (Gotchev 2014). Die Teilnahme an einer Ausschreibungsrunde vor Erhalt der BImSchG-Genehmigung könnte Bürger abschrecken, da Kosten aus dem Genehmigungsverfahren nur schwer abzuschätzen sind und das Risiko der Nichtrealisierung bei negativer Bescheinigung der Genehmigung steigt (Grashof 2016). Ob die Ausnahmeregelungen entsprechend ri-

sikoverringend wahrgenommen werden, und welcher administrative Aufwand mit der Teilnahme an einer Ausschreibung verbunden ist, all das bleibt abzuwarten. Einige größere Bürgerenergieakteure beziehungsweise Banken haben auf die Beschlussfassung des EEGs bereits reagiert, indem sie beispielsweise Genossenschaften Risikokapital für die Projektentwicklungsphase zur Verfügung stellen und Beratung anbieten.²⁵

Wirtschaftliche Bürgerbeteiligung braucht neue Geschäftsmodelle und ein förderliches Politikumfeld

Die Entwicklung wirtschaftlicher Beteiligung von Bürgern an Energieinfrastruktur ist eng an die Entwicklung der energiepolitischen und -rechtlichen Rahmenbedingungen geknüpft. Ändern sich diese, so hat dies unweigerlich Auswirkungen auf die Beteiligungsmöglichkeiten. Das novellierte EEG erhöht mit der Umstellung auf wettbewerbliche Ausschreibungen die Hürden für Modelle direkter wirtschaftlicher Beteiligung und eigenentwickelter Bürgerwindparks. Zur Überwindung dieser Hindernisse spielen vor allem Ausnahmeregelungen im EEG, die Entwicklung

tragfähiger Geschäftsmodelle sowie Unterstützungs- und Kooperationsangebote für Bürgerenergiegesellschaften eine Rolle. Davon abgesehen, bleibt vor diesem Hintergrund die Herausforderung bestehen, Beteiligungsmöglichkeiten dort zu schaffen, wo sie im Vergleich noch unterentwickelt sind. Trotz sehr guter Windverhältnisse und hoher Ausbauquoten betrifft dies insbesondere Windenergieprojekte im Nordosten Deutschlands. Der Analysefokus der folgenden Kapitel richtet sich nun auf landesspezifische Handlungsbedingungen für die wirtschaftliche Beteiligung und neue Strategien staatlicher Unterstützung entlang der Fallbeispiele Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

²⁵ So können Bürgerenergiegesellschaften bei planet Energy, einer Tochter der Genossenschaft Greenpeace Energy, der GLS Bank und der Deutschen Kreditbank Risikokapital oder Finanzierungsunterstützung zu bestimmten Konditionen für die Phase der Projektentwicklung bei Windenergievorhaben erhalten.

3. Neue Ansätze der wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern

Die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben sich ambitionierte Ziele für den Ausbau der Windenergie gesetzt. Trotz der deutschlandweit etablierten Beteiligungsmodelle und eines kontinuierlichen Ausbaus in den letzten Jahren werden in beiden Ländern Windräder bisher kaum durch Bürger umgesetzt und betrieben. Nun gehen die jeweiligen Landesregierungen mit einem landesweit gültigen Handlungsrahmen für die Beteiligung von Bürgern und Gemeinden an WEA neue Wege, um ihre Ausbauziele zu erreichen. Mit dem Beteiligungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern wird die wirtschaftliche Beteiligung von Bürgern und Gemeinden ab 1. Juni 2016 zum gesetzlichen Regelfall. Im Gegensatz dazu hat das Bundesland Thüringen Anfang 2016 Leitlinien für „Faire Windenergie“ verabschiedet. Projektierungsunternehmen, welche das Siegel erhalten möchten, müssen sich an einen bestimmten Verhaltenskodex halten, der wirtschaftliche Beteiligungsmodelle zur Bedingung macht. Nachfolgend werden die Ansätze in beiden Ländern als Fallbeispiele eingeführt. Dabei gilt es, zunächst die Funktionsweise vorzustellen (3.1), bevor die Bedeutung für die Praxis der Beteiligung (3.2) und Akzeptanz sowie die lokale Wertschöpfung durch Windenergieanlagen diskutiert werden (3.3).

3.1 Fallstudie Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz, Mecklenburg-Vorpommern

Hintergrund

Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern ist das am dünnsten besiedelte Flächenland in Deutschland. Bereits heute deckt das Bundesland rechnerisch 130 % seines Strombedarfs aus erneuerbaren Energien, den

Großteil davon aus Windenergie. Mit einer installierten Kapazität von 2.845 MW Windenergie im Jahr 2015 befindet sich das Land auf Platz sieben im bundesweiten Vergleich. Die Windenergie ist mit einem Anteil von 35,8 % an der Bruttostromerzeugung des Landes eine der wichtigsten Energiequellen (Agentur für Erneuerbare Energien 2015). Bis zum Jahr 2025 möchte das Land – entsprechend seinem Anteil an der Bundesfläche – 6,5 % des deutschen Strombedarfs zum Großteil aus erneuerbaren Quellen (ca. 75 % davon aus Windenergie an Land und an See) bereitstellen. Mecklenburg-Vorpommern strebt an, zum innerdeutschen Exporteur von erneuerbarem Strom zu werden (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2015). Bereits bis zum Jahr 2025 soll die momentan installierte Leistung auf 6 GW an Land verdoppelt werden. Zwischen 2011 und 2014 wurde durchschnittlich eine Leistung von 300 MW jährlich zugebaut. Derzeit stehen ca. 0,6 % der Landesfläche (Stand der Regionalen Raumentwicklungsprogramme von 2010/11) als Windeignungsgebiete zur Verfügung, welche jedoch ausgeweitet werden sollen, um die Ausbauziele zu erreichen (ibid.).

Die grundlegende Motivation, wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, liegt in der Auffassung der Landesregierung, dass landeseigene Ziele – Verdopplung der installierten Windkraftleistung an Land – nur mit erhöhter Akzeptanz für erneuerbare Energien vor Ort zu erreichen seien. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU (2011, 19) heißt es: „Um eine höhere Akzeptanz für die Erneuerbaren Energien zu schaffen, wird die Koalition Modelle der wirtschaftlichen Teilhabe, wie bei Bürgerwindparks oder Bürgersolaranlagen, besonders befördern.“ Auch im Landesenergiekonzept (2015) bekennt sich die Landesregierung zum weiteren Ausbau von

EE und sieht „eine höhere Akzeptanz“ (S. 10) als notwendige Bedingung dafür an.

Wie funktioniert das Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetz?

Das Beteiligungsgesetz zielt darauf ab, unmittelbar „betroffenen“ Anwohnern und Anrainergemeinden einen Ausgleich für die Beeinträchtigungen durch neue Windparks zu gewähren (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2016b). Aus dem Ausnahmefall der Beteiligung soll im gesetzlichen Rahmen der Regelfall werden. Betroffene erhalten demnach das Angebot, sich wirtschaftlich an einem Windparkprojekt zu beteiligen und so an der Wertschöpfung teilzuhaben. Ein derartiges Vorgehen eines Bundeslandes, also eine entsprechende Verpflichtung im Bereich der Windenergie umzusetzen, ist bisher beispiellos. Damit das Gesetz überhaupt in den Gesetzgebungsbereich von Mecklenburg-Vorpommern fallen kann, verfolgt die Landesregierung ein Kombinationsmodell. Das heißt, dass das Beteiligungsgesetz ein Begleitgesetz für zwei weitere rechtliche Maßnahmen darstellt: Zum einen wurde das Landesplanungsgesetz mit einem neuen Grundsatz ergänzt, dass eine wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen des Beteiligungsgesetzes vorzusehen ist. Zweitens wurden wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten als „verbindliches Ziel“ der Raumordnung festgelegt und gelten faktisch als Kriterium für alle neuen Windenergieanlagen in ausgewiesenen Windeignungsgebieten (Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2016, 2).

Weg A – direkte Beteiligung

Das Gesetz verpflichtet Vorhabenträger²⁶, zukünftig eine haftungsbeschränkte Projektgesellschaft²⁷ für jedes neue Windenergieprojekt zu gründen und Bürgern sowie Gemeinden in einem Fünf-Kilometer-Umkreis um neue Anlagen jeweils 10 % der Anteile am

Eigenkapital der Gesellschaft zum Kauf anzubieten (§ 4). Die Höhe von insgesamt 20 % (also insgesamt 10 % für betroffene Bürger und 10 % für Gemeinden) wird mit einer Minderheitenbeteiligung begründet, welche keinen wesentlichen Einfluss auf das operative Geschäft darstellt. Kaufberechtigt ist jeder Anwohner (auch natürliche Person genannt) im Umkreis von fünf Kilometern mit dauerhaftem Wohnsitz von mehr als drei Monaten zum Zeitpunkt des Angebots. Ebenso kaufberechtigt sind die Standortgemeinde und alle Nachbargemeinden in einem Umkreis von fünf Kilometern um die betreffenden Anlagen. Alternativ können Gemeinden auch zugunsten eines Amtes, eines kommunalen Zweckverbandes oder eines Kommunalunternehmens (zum Beispiel Stadtwerk) auf den Kauf verzichten (§ 5). Die Regelung betrifft alle neuen Windenergieanlagen, die einer BImSchG-Genehmigung bedürfen.²⁸

Ein Anteil darf maximal 500 Euro kosten, damit die finanziellen Einstiegshürden niedrig gehalten werden. Kaufberechtigte können einen oder mehrere Anteile erwerben. Sollte die Nachfrage das Angebot übersteigen, bekommt zunächst die Gemeinde die Hälfte aller angebotenen Anteile (10 %) zugeteilt. Unter den natürlichen Personen bekommt dann jeder, der weitere Anteile gezeichnet hat, jeweils einen weiteren Anteil, bis das Gesamtvolumen erschöpft ist (§ 6).

Der Zeitpunkt der Beteiligung findet nach dem Erhalt der Genehmigung nach BImSchG-Genehmigung beziehungsweise im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens ab 2017 nach Erhalt der Förderzusage, frühestens jedoch zwei Monate vor der geplanten Inbetriebnahme statt. Sobald diese vorliegt, muss der Vorhabenträger unverzüglich alle Kaufberechtigten über die Beteiligung informieren. Dieser späte Zeitpunkt der Beteiligung soll sowohl Kaufberechtigte als auch Vorhabenträger vor schwer vorhersehbaren Preisrisiken aus der Errichtungs- und Genehmigungsphase schützen (§ 4).

²⁶ Als Vorhabenträger im Rahmen des Gesetzes gilt das Projektierungsunternehmen, welches eine BImSchG-Genehmigung beantragt, beziehungsweise später der Anlagenbetreiber.

²⁷ Durch die Gründung einer haftungsbeschränkten Projektgesellschaft wird das finanzielle Risiko für Bürger und Gemeinden minimiert, da sie von einer Nachschusspflicht ausgeschlossen sind und maximal bis zur Höhe ihrer Einlage haften.

²⁸ Ausgenommen sind lediglich Anlagen kleiner als 50 Meter, Offshore-Anlagen oder Anlagen, die im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens gebaut werden.

Die Informationspflichten und Kriterien zur öffentlichen Bekanntmachung des Beteiligungsangebots sind im Gesetz genau geregelt. So muss beispielsweise ein Prospekt erstellt, das Angebot in öffentlichen Medien bekannt gemacht werden und innerhalb einer gewissen Frist eine öffentliche Informationsveranstaltung stattfinden, auf der die Bürger über das – zu diesem Zeitpunkt bereits fast vollständig realisierte – Vorhaben informiert werden (§ 7).

Mit dem Beteiligungsgesetz soll dieser sogenannte Weg A der direkten gesellschaftsrechtlichen Beteiligung den gesetzlichen Regelfall darstellen. Grundsätzlich folgt das Gesetz jedoch dem Prinzip „Freiwilligkeit sticht Pflicht“. Demnach sollen freiwillige, maßgeschneiderte Lösungen der Beteiligung vor Ort, die nicht dem Gesetz entsprechen, möglich bleiben. Neben dem Weg A kann der Vorhabenträger also eine alternative Form der Beteiligung anbieten. Insbesondere verweist das Gesetz hier auf einen „*verbilligten Stromtarif*“ (§ 10). Aber auch andere Modelle sind denkbar, da eine wirtschaftliche Gleichwertigkeit mit dem Weg A nicht zwingend ist. Wenn ein einzelner Bürger oder eine Gemeinde eine solche freiwillige Alternative jedoch ablehnt, muss ihm die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung angeboten werden.

Weg B – indirekte Beteiligung

Alternativ zur direkten gesellschaftsrechtlichen Beteiligung oder zum freiwilligen Modell aus dem Weg A können Investoren im Rahmen des Gesetzes entscheiden, den sogenannten Weg B zu gehen, und den Bürgern ein Sparprodukt anbieten. Kaufberechtigte Bürger im Fünf-Kilometer-Umkreis haben dann die Möglichkeit, eine entsprechende Festgeldanlage, das sogenannte Sparprodukt, zu zeichnen. Dies bezieht sich auf bereits etablierte Beteiligungsprodukte wie Sparbriefe und Festgeldanlagen, deren Zinssatz sich an den Gewinnen der Projektgesellschaft orientiert. Bürger werden so indirekt am Gewinn der Anlagen beteiligt, ohne dass sie das Risiko tragen, ihre Einlagen zu verlieren (§ 12).

Den Gemeinden kann alternativ eine Ausgleichsabgabe – eine jährliche Zahlung aus den Erlösen des Windparks – angeboten werden. Die Höhe der Abgabe errechnet sich aus der jährlich produzierten Strommenge und einem gesetzlich festgelegten Abgabesatz je Stromeinheit. Alle Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe sind zweckgebunden zur „*Steigerung der Akzeptanz bei Windenergieanlagen*“ (§ 11, [4]). Dazu gehören zum Beispiel Infrastrukturprojekte oder Informationsangebote über Windkraft in der Gemeinde. Die Gemeinden dürfen selbst entscheiden, die Abgabe anzunehmen, anstatt Gesellschaftsanteile zu erwerben, während bei dem Sparprodukt für die Bürger der Investor entscheidet.

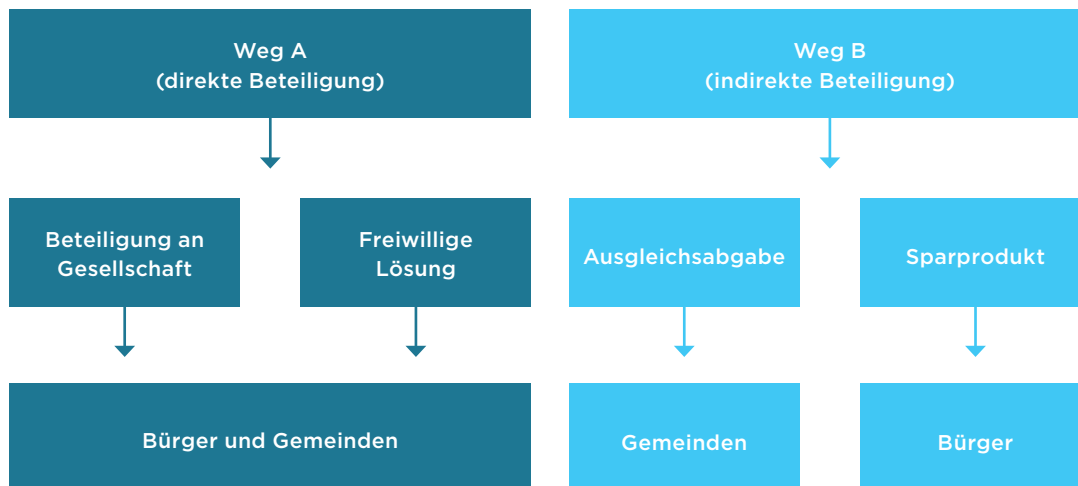


Abbildung 5: Schematische Darstellung Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2015)

3.2 Fallstudie Leitlinien für „Faire Windenergie“, Thüringen

Hintergrund

Thüringen befindet sich geografisch in der Mitte von Deutschland und gehört mit einer Fläche von 16.173 Quadratkilometern und 2,2 Millionen Einwohnern zu den kleineren Bundesländern. Mit dem Koalitionsvertrag zwischen Rot-Rot-Grün aus dem Jahr 2014 strebt die Landesregierung bis 2040 an, Thüringens Eigenenergiebedarf bilanziell durch einen Mix aus 100% regenerativer Energie selbst decken zu können (Die Linke u. a. 2014). Das bedeutet den Anteil erneuerbarer Energien am Nettostromverbrauch bis 2020 auf 45% zu erhöhen und vom Stromimporteur- und Transitland zum Eigenversorger zu werden. Momentan importiert das Bundesland noch circa 50% seines Strombedarfs und konnte im Jahr 2013 28,9% des Bruttostromverbrauchs aus erneuerbaren Energien decken (Agentur für Erneuerbare Energien 2016). Windenergie spielt aus Sicht der Landesregierung dabei eine zentrale Rolle, da sie bis 2020 circa die Hälfte des EE-Stroms liefern soll. Dafür muss die installierte Leistung in etwa verdoppelt werden. Ende 2015 nahm Thüringen Platz 10 im bundesweiten Vergleich mit einer installierten Kapazität von 1.199 MW ein (Deutsche Windguard 2016). Das Ziel des aktuellen Landesentwicklungsplans 2025 (2014) besteht in der Verdreifachung der Flächen für Windenergienutzung von 0,3 auf 1% der Landesfläche.

Die Landesregierung hat zum Ziel erklärt, die Wertschöpfung vor Ort bei Windenergieprojekten signifikant zu erhöhen (Weber 2015). Der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2014 hebt hervor, dass angestrebt werde, die Akzeptanz der Windenergie zu verbessern und Anwohner und Kommunen künftig direkt an den Erlösen neuer Windkraftanlagen zu beteiligen (Die Linke u. a. 2014).

Wie funktionieren die Leitlinien für „Faire Windenergie“?

Das Siegel „Faire Windenergie“ wird von der Servicestelle Windenergie²⁹ der ThEGA direkt an Projektierungsunternehmen oder Planer vergeben, die sich gegenüber Thüringer Bürgern, Kommunen und Unternehmen verpflichten, die in den Leitlinien aufgeführten Vorgaben und Prinzipien bei Projekten in Thüringen umzusetzen. Zweck des Siegels ist es, die Transparenz gegenüber allen betroffenen Akteuren³⁰ zu gewährleisten und Standards der Zusammenarbeit, sprich Angebote zur Beteiligung, bei Windprojekten zu etablieren. Dadurch sollen Konflikte vermindert und Akzeptanz sowie lokale Wertschöpfung erhöht werden.

Das Siegel kann freiwillig von Vorhabenträgern beantragt werden. Durch die vertragliche Verpflichtung, sich an die Leitlinien zu halten, erwerben diese das Recht, das Siegel „Faire Windenergie“ jeweils für einen Zeitraum von einem Jahr zu nutzen. Danach muss das Siegel erneut beantragt werden. Die Anforderungen der Leitlinien gelten ab dem Zeitpunkt der Vergabe für die Aktivitäten des Unternehmens in Thüringen. Bei bereits laufenden Projekten soll „das Bemühen erkennbar sein, den Vorgaben der Leitlinien für „Faire Windenergie“ bestmöglich nachzukommen und diese einzubinden“ (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2016, Anlage 2). Das Siegel gilt nicht ausschließlich für ein spezifisches Projekt.

Die fünf Leitlinien lauten:

1. *Beteiligung aller Interessengruppen im Umfeld eines Windparks während der gesamten Projektierungsphase*
2. *Sicherstellung eines transparenten Umgangs mit projektrelevanten Informationen vor Ort, Bereitstellung von Unterstützungs- und Aufklärungsangeboten*

²⁹Die ThEGA befindet sich als landeseigene Gesellschaft gegenüber dem Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz in einem Auftragsverhältnis.

³⁰Damit sind Bürger, Kommunen und lokale Unternehmen gemeint. Eine nähere, zum Beispiel geografische Eingrenzung der „Betroffenen“ im Fünf-Kilometer-Umkreis wie in Mecklenburg-Vorpommern wird nicht getroffen.

3. *Faire Teilhabe aller Betroffenen und Anwohner, auch der nicht unmittelbar profitierenden Flächeneigentümer*

4. *Einbeziehung der regionalen Energieversorger und Kreditinstitute*

5. *Entwicklung einer direkten finanziellen Beteiligungsmöglichkeit für Thüringer Bürger, Unternehmen und Kommunen*

Bei der vertraglichen Ausgestaltung der Siegelvergabe zwischen dem Projektierungsunternehmen und der ThEGA werden die Kriterien der jeweiligen Leitlinien, insbesondere 2 bis 5, für ein spezifisches Projekt näher definiert und ausdifferenziert.

Zu 2.) *Sicherstellung eines transparenten Umgangs mit projektrelevanten Informationen vor Ort, Bereitstellung von Unterstützungs- und Aufklärungsangeboten*

Die Leitlinie richtet sich an Flächeneigentümer und lokale Bürger. Der Vorhabenträger muss Flächenbesitzern Nutzungsverträge mit einer fairen Kündigungsoption anbieten. Zudem sollen „Sorgen, Fragen und Bedenken“ einzelner Bürger permanent einbezogen werden, indem verschiedene Formate der Information und des Dialogs (Veranstaltungen, mediale Aufklärung, Visualisierung von Planung etc.) genutzt werden.

Zu 3.) *Faire Teilhabe aller Betroffenen und Anwohner, auch der nicht unmittelbar profitierenden Flächeneigentümer*

Mindestens zwei der drei folgenden Teilhabemöglichkeiten müssen angeboten werden: a.) Flächenpoolmodelle oder Unterpachtmodelle durch die betroffenen Gemeinden, b.) Gemeinwohlzuwendungen für soziale Projekte und c.) der Nachweis, ob die Betreiberitzgemeinde einer Gewerbesteuerzerlegung (mindestens 90%) zugunsten der Standortgemeinde zustimmt beziehungsweise diese ablehnt oder dass garantierte Gewerbesteuerzahlungen so früh wie möglich erfolgen (zum Beispiel ab dem zweiten Betriebsjahr). Vorhabenträger müssen nachweisen, zwei der drei Optionen angestrebt zu haben.

Zu 4.) *Einbeziehung der regionalen Energieversorger und Kreditinstitute*

Einer oder mehreren regionalen Banken muss angeboten werden, sich selbst am Windpark finanziell zu beteiligen oder ein indirektes Beteiligungsprodukt (zum Beispiel Sparbrief) für Bürger aufzulegen. Ebenso muss einem oder mehreren regionalen Energieversorgern eine finanzielle Beteiligung oder alternativ die Entwicklung eines Stromprodukts für lokale Bürger angeboten werden.

Zu 5.) *Entwicklung einer direkten finanziellen Beteiligungsmöglichkeit für Thüringer Bürger, Unternehmen und Kommunen*

Zuletzt ist auch das Angebot einer direkten finanziellen Beteiligung mit niedrigen Einstiegssummen (zum Beispiel 1.000 Euro) spätestens zum Zeitpunkt der Baureife, sprich nach Erhalt aller Genehmigungen, zu unterbreiten. Die Form der Bekanntmachung eines Beteiligungsangebots sollte mit der Gemeinde vor Ort erarbeitet werden.

Maßgeblich für die Vergabe des Siegels ist, ob der Antragsteller zusichert, die Leitlinien bestmöglich einzuhalten. Hier ist von einem Ermessensspielraum bei der Vergabe durch die ThEGA auszugehen. Der gewünschte Effekt ist, dass Bürger, Kommunen und vor allem Flächeneigentümer anhand des Siegels gewisse Verhaltensstandards entsprechend den Leitlinien erwarten können. Der Anreiz für Unternehmen besteht darin, sich durch das Zertifikat positiv gegenüber Wettbewerbern hinsichtlich Transparenz, Mitsprachemöglichkeiten und glaubwürdigen Beteiligungsangeboten abzuheben. Ein Rechtsanspruch seitens der Bürger oder Kommunen entsteht aufgrund der Freiwilligkeit und ausschließlichen Vereinbarung zwischen Unternehmen und ThEGA voraussichtlich nicht.

3.3 Welche Bedeutung haben die Ansätze für Beteiligungspraxis, Akzeptanz und lokale Wertschöpfung?

Mit ihren jeweiligen Ansätzen betreten beide Bundesländer Neuland. Welche Auswirkungen sind in der Praxis zu erwarten, insbesondere hinsichtlich der Beteiligungspraxis und den angestrebten politischen Zielen? Zunächst wird die Ausgangslage, das heißt die bestehende Beteiligungspraxis, in beiden Ländern skizziert, um neue Beteiligungsmöglich-

keiten zu charakterisieren. In einem zweiten Schritt werden die gemeinsamen politischen Zielstellungen, welche mit den Maßnahmen Beteiligungsgesetz und Leitlinien „Faire Windenergie“ verbunden sind, diskutiert. Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie darauf abzielen, Akzeptanz und lokale Wertschöpfung bei betroffenen Anwohnern zu steigern und Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger und Gemeinden an Windenergieanlagen zu schaffen. Damit soll schließlich sichergestellt werden, dass die jeweiligen landeseigenen Ausbauziele erreicht werden. Da die Umsetzung konkreter Projekte im Rahmen der Maßnahmen in beiden Bundesländern erst kürzlich begonnen hat (Stand: 12/2016), liegen für eine abschließende Wirkungsanalyse noch nicht genügend empirische Erkenntnisse vor. Aufbauend auf dem in Kapitel 2 entwickelten Beteiligungsverständnis wird daher reflektiert, inwiefern die Erwartungen an die politischen Ziele begründet sind. Im Sinne einer Policy-Analyse orientiert sich die Diskussion an den Kriterien der Effektivität, also an der Wirksamkeit der Zielerreichung, unter Berücksichtigung von Fairness und Effizienzaspekten (vgl. Renn u. a. 2014, 7; 2015, 8).³¹

3.3.1 Ausgangslage: wenig Beteiligung bei Wind und abfließende Wertschöpfung

Im Gegensatz zu anderen windreichen Bundesländern im Norden, allen voran Schleswig-Holstein und Niedersachsen, hatten Bürger in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bis dato kaum direkten Anteil an der Realisierung und dem Betrieb von

Windparks. Es gibt nur wenige Bürgerwindparks, und wenn es zur Beteiligung kommt, überwiegen top-down initiierte indirekte Beteiligungsmodelle. Diese zugrunde gelegte Beobachtung bedarf zunächst weiterer Fundierung. So ist 2016 die erste genossenschaftlich betriebene Windenergieanlage des Landes in Mecklenburg-Vorpommern in Betrieb gegangen (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2016). Trotz hoher Ausbauraten wurde im Land lediglich eine Handvoll Windparks als Bürgerwindparks umgesetzt und betrieben (Borchert 2015). Der Großteil der Windenergieanlagen befindet sich in der Hand von professionellen Investoren und Projektierern. Vertreter der Windbranche sprechen von einem „Nachholbedarf“ bei überwiegend von Bürgern initiierten Windparks im Vergleich zu den anderen nördlichen Bundesländern (Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE) Landesverband Mecklenburg-Vorpommern/WindEnergy Network e.V. 2015, 5). Gleichzeitig werden Beispiele für indirekte Beteiligungsformen genannt, die Anwohnern und Gemeinden von Vorhabenträgern angeboten werden: Dazu gehören direkte Beteiligungen an Projektgesellschaften und Sponsoringmodelle, beispielsweise durch finanzielle Unterstützung öffentlicher Einrichtungen wie Sportstätten in Standortkommunen (ibid., 6). Eine nähere statistische Auswertung der Anzahl oder des Anteils dieser Beteiligungsformen ist nicht verfügbar. Zum Vergleich wurden im Photovoltaik- und Biogasbereich bis 2014 insgesamt 16 Energiegenossenschaften und „Bioenergiedörfer“ gegründet. Im Bundesvergleich belegt das Land damit einen der hinteren Plätze (Agentur für Erneuerbare Energien 2014).

³¹Renn et al. 2014; 2015 schlagen Effektivität verstanden als Wirksamkeit einer Maßnahme, Effizienz hinsichtlich der eingesetzten Ressourcen und Fairness im Sinne sozialer Gerechtigkeit als grundlegende Prüfkriterien zur Bewertung von Beteiligungsverfahren an der Planung und Umsetzung an konkreter Energiewendemaßnahmen vor.

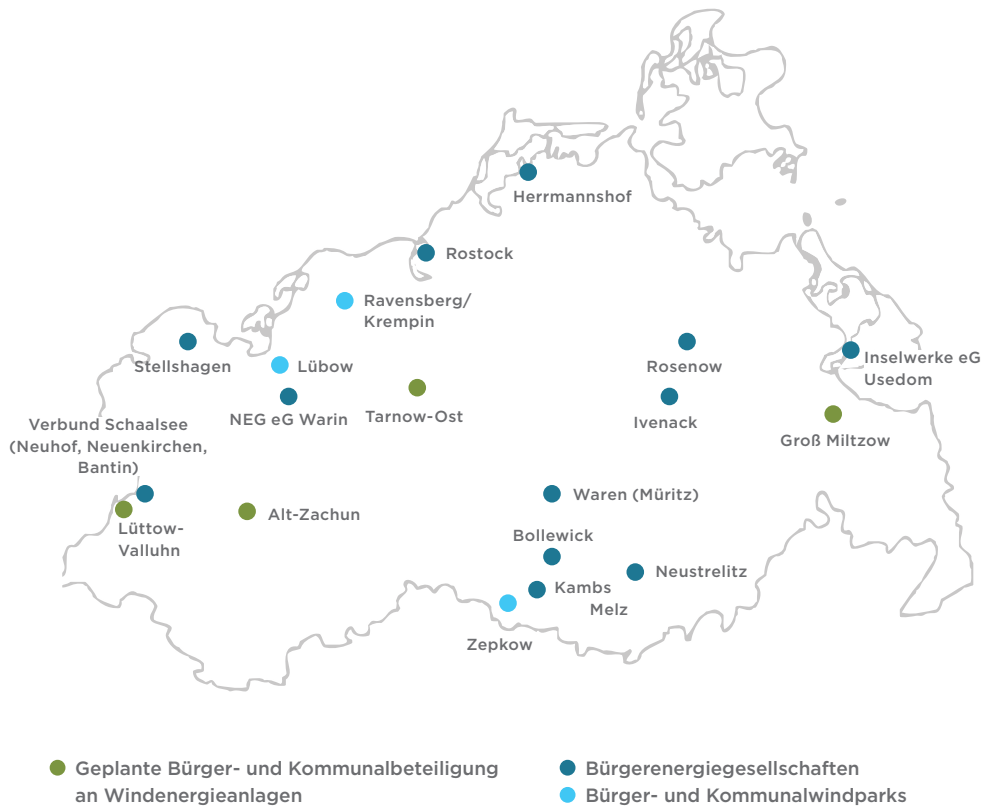


Abbildung 6: Beteiligungsmodelle in Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Borchert (2015)

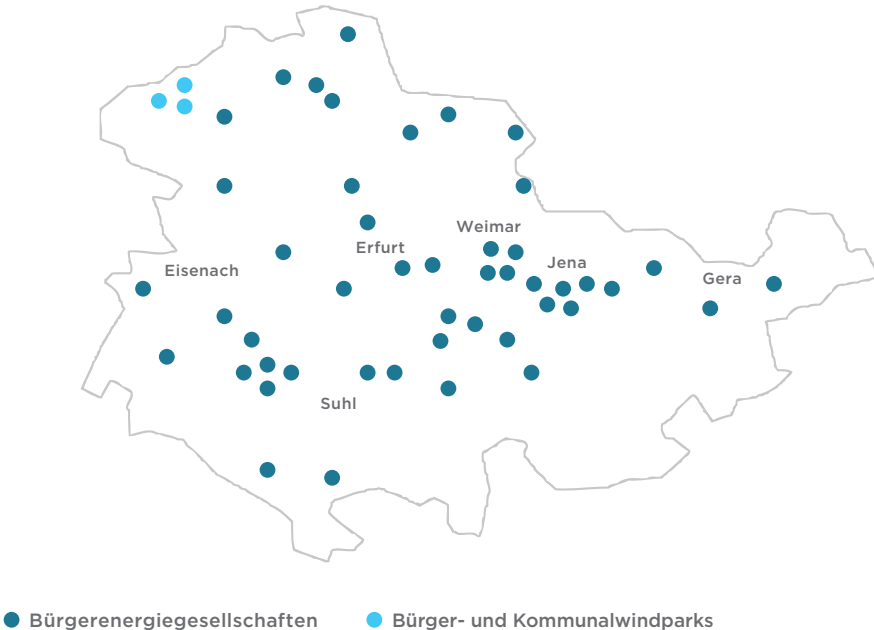


Abbildung 7: Beteiligungsmodelle in Thüringen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Thüringer Energie- und Greentech-Agentur (2014)

Das Bundesland Thüringen konnte hingegen bis 2013 eine starke Wachstumsdynamik bei Bürgerkraftwerken, insbesondere im Solarbereich verzeichnen. So wurden zwischen 2008 und 2013 insgesamt 37 Energiegenossenschaften gegründet; die Hälfte davon alleine zwischen 2012 und 2013 (Thüringer Energie- und Greentech-Agentur 2014, 24 ff.). Insgesamt sind rund 50 (Stand: 2014) bürgerschaftlich organisierte Gruppen in verschiedenen Rechtsformen im Energiebereich aktiv. Der Schwerpunkt liegt in der Strom- und Wärmeerzeugung aus Solarenergie und Biomasse (ibid.). Zudem wurde 2013 das Netzwerk BürgerEnergie Thüringen e.V. (BETH) als Zusammenschluss und Dachverband bestehender Energiegenossenschaften gegründet.³² Trotz dieser jüngsten Entwicklungen wurde ebenso wie in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt ein Großteil der Windräder ohne maßgebliche Beteiligung der Bürger realisiert. Obwohl auch hier keine statistischen Auswertungen vorliegen, spricht die ThEGA von einem einzigen bisher realisierten Bürgerwindpark beziehungsweise 0,8 % der gebauten Windräder wurden als Bürgerwindparks realisiert und betrieben.³³

Strukturelle Hindernisse erschweren Bürgerwindparks

Ob und wie sich direkte Bürgerbeteiligungsmodelle und Bürgerwindparks im Windenergiebereich entwickeln können, hängt insbesondere von risikominimierenden Förderbedingungen, der Komplexität und den Anforderungen der Technologie und Planungsverfahren sowie dem Zugang zu Windeignungsflächen und der Unterstützung durch lokale Akteure ab. Regionale Unterschiede bei der Entwicklung von direkten Beteiligungsmodellen sind aufgrund von bundesweit einheitlichen Förderbedingungen auf regionale Faktoren zurückzuführen (Bauwens u. a. 2016). Als Hindernisse für das Engagement der Bürger können in beiden Bundesländern ähnliche

Gründe vermutet werden. Erstens sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse niedriger als im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2013 wies Mecklenburg-Vorpommern mit durchschnittlich 16.874 Euro verfügbarem Einkommen je Einwohner den niedrigsten Wert im Bundesvergleich auf (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014). Die verfügbaren Einkommen und Vermögen in Thüringen sind zwar leicht höher als in Mecklenburg-Vorpommern, im Vergleich zum Bundesdurchschnitt jedoch geringer (ibid.). Zwar deuten die vorhandenen Bürgerenergiegesellschaften in beiden Ländern darauf hin, dass durchaus Kapital und Interesse an direkten Beteiligungen in der Bevölkerung vorhanden sind. Zu beachten bleibt jedoch, dass die meisten dieser direkten Beteiligungen kleinere PV-Projekte mit geringen Einstiegs- und Beteiligungssummen beziehungsweise geringerer Komplexität im Vergleich zu Vorhaben im Windbereich betreffen.

Zweitens hat sich in den meisten neuen Bundesländern keine „Tradition“ der Bürgerwindparks, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein oder anderen Bundesgebieten, entwickelt. Eine Vielzahl dieser Beteiligungsmodelle ist in den 1990er-Jahren entstanden; spricht zu einem Zeitpunkt, als die notwendigen Investitionssummen und die genehmigungsrechtliche Komplexität, Windenergieanlagen zu errichten, deutlich geringer war als heute. Entsprechende lokale Akteurs-, Unterstützungs- und Wissensnetzwerke haben sich weniger stark entwickelt. Aber auch eine mögliche Skepsis der Bevölkerung in den neuen Bundesländern gegenüber gemeinschaftlicher Unternehmen aufgrund staatlich kontrollierter Genossenschaften zu Zeiten der DDR und die daraus resultierende geringere Bereitschaft, sich mit eigenem Kapital an gemeinschaftlich oder genossenschaftlich betriebenen Wirtschaftsunternehmen zu beteiligen, können Hindernisse für direkte Beteiligungsformen darstellen (Bauwens u. a. 2016).

³² <http://www.buergerenergie-thueringen.de/>, letzter Zugriff 03.05.2016.

³³ Die ThEGA bezieht sich auf das Beispiel „EPE GmbH / Co., Bürgerwindpark Roter Berg KG“ als einzigen Bürgerwindpark, der sich mehrheitlich in der Hand der lokalen Bürger befindet. Siehe auch <http://www.thega.de/de/bereiche/initiative-buergerkraftwerke/best-practice/buergerwindpark-roter-berg-kg/>, letzter Zugriff 22.08.2016. Ein weiteres Beispiel ist der Windpark Eckolstädt, bei dem Bürger indirekt über die Genossenschaft „Energie in Bürgerhand Weimar eG“ beteiligt sind <http://eibw.de/projekte>, letzter Zugriff 22.08.2016. Es ist wahrscheinlich, dass weitere - insbesondere indirekte - Beteiligungsmodelle im Bundesland verbreitet sind. Diese sind nicht zentral erfasst und nicht eigens für diese Studie erhoben worden.

Nach Expertenmeinung erschwert zudem die historisch gewachsene Flächenbesitzverhältnisse die Mitwirkung von Bürgern. Oftmals befinden sich Flächen, die für den Betrieb von WEA gepachtet werden, nicht in der Hand der lokalen Landwirte, Anwohner oder Gemeinden (Interviews 1–3, 5). Dieser Umstand wird durch die Privatisierung ehemals volkseigener land- und forstwirtschaftlicher Flächen in den ostdeutschen Ländern durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)³⁴ verstärkt. Diese versteigert Flächen in ausgewiesenen Windeignungsgebieten meistbietend, sodass finanzstarke Investoren Wettbewerbsvorteile bei der Flächenakquise haben (Interview 5). So geht erstens eine wichtige Steuerungsfunktion verloren, da die Beteiligung von Bürgern an Windenergieanlagen oft von und mit lokalen Flächenbesitzern und Kommunen initiiert wird. Zweitens fließen Pachteinahmen teilweise an Eigentümern ab, die nicht vor Ort angesiedelt sind (Sander 2016). Letztlich gestaltete sich bisher auch die indirekte wirtschaftliche Beteiligung der Bürger über eine Beteiligung der Kommunen im Bundesvergleich schwierig; Hindernisse für kommunale Windparks sind eine geringe kommunale Anteilseignerschaft an lokalen Flächen, kommunalrechtliche Belange sowie geringe fachliche Kompetenzen und Ressourcen (Energie-Umwelt-Beratung e. V. 2012; Kirschey 2016).

Abfließende Wertschöpfung

Ein Effekt, der mit der geringen Anzahl an Bürger- und Kommunalbeteiligung am Betrieb von Windenergieanlagen in beiden Bundesländern einhergeht, ist die niedrige lokale Wertschöpfung durch Windenergieanlagen. Die TheGA beziffert den Anteil der „Investoren“ an Thüringer Windparks, die nicht aus dem Bundesland kommen, auf 90%. Entsprechend verbleibt nur ein Anteil von 20 % der maximal möglichen lokalen Wertschöpfung in Thüringen (Thü-

ringer Energie- und Greentech-Agentur 2016, 8 ff.). Kommunen und Flächeneigentümer haben zwar teilweise Einnahmen aus Pacht und Gewerbesteuer, nicht jedoch aus Betriebsgewinnen (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz 2016).³⁵

Ähnlich sind in Mecklenburg-Vorpommern viele Windenergieanlagen von Unternehmen mit Sitz außerhalb des Bundeslandes realisiert worden, und die Betreibergesellschaften haben tendenziell keinen Sitz in den Standortgemeinden (Interview 3). Theoretisch verbleiben so immer noch in der Regel 70% der Gewerbesteuereinnahmen in der Standortgemeinde und 30 % fließen an die Gemeinde mit Sitz der Betreibergesellschaft. In der Praxis kommen jedoch regelmäßig Modelle der Steueroptimierung zum Einsatz, welche die Gewerbesteuerzahlungen durch Abschreibungen erheblich reduzieren können.³⁶ Im Ergebnis gehen viele Standortgemeinden leer aus. Laut einer Umfrage des Städte- und Gemeindebundes in Mecklenburg-Vorpommern haben nur diejenigen Gemeinden definierte und kalkulierbare Gewerbesteuereinnahmen, die eine Aufteilung der Gewerbesteuer mit der Sitzgemeinde eines Unternehmens getroffen haben (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2016a, 88).

Zusammenfassend kann die Einschätzung fundiert werden, dass in beiden Bundesländern WEA überwiegend durch Projektierungsunternehmen und professionelle Investoren realisiert und betrieben werden. Bürgern werden zwar mitunter Angebote unterbreitet, sich direkt oder indirekt zu beteiligen. Bürgerwindparks sind im Bundesvergleich aufgrund der spezifischen Hindernisse jedoch kaum entstanden. Damit gehen niedrige Wertschöpfungseffekte vor Ort einher.

³⁴Die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) privatisiert im Auftrag des Bundes ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen in ostdeutschen Ländern.

³⁵Weiterführende Begründungen oder Quellen werden nicht angeführt. Es wird auf die Berechnungsmethode lokaler Wertschöpfung für Modellkommunen des Instituts für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) verwiesen.

³⁶Nach geltendem Recht entsteht die Steuerpflicht erst ab Inbetriebnahme einer Anlage und orientiert sich am Sachanlagevermögen. Problematisch für Standortgemeinden ist, dass Windenergieanlagen in den ersten Jahren wenig oder keine Gewinne abwerfen und sich der Wert des Sachanlagevermögens mit der Zeit reduziert. Entsprechend geringer fallen mögliche Steuereinnahmen aus. Für Details siehe Bovet/Lienhoop 2015.

3.3.2 Bedeutung für Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger und Gemeinden

Eröffnen sich den Bürgern neue Beteiligungsmöglichkeiten auf Basis des Beteiligungsgesetzes-MV und der Leitlinien-TH? Wie sind diese zu charakterisieren? Zunächst das Beteiligungsgesetz: Es bildet verschiedene Modelle direkter und indirekter wirtschaftlicher Beteiligung ab, die in der Praxis bei Windenergieprojekten in Deutschland bereits vielfach umgesetzt wurden. Die Adressaten sind ausschließlich Bürger und Gemeinden um neue Windenergieanlagen. Die Innovation des Gesetzes liegt entsprechend nicht in neuen Beteiligungsmodellen, sondern darin, dass erstmalig Beteiligungsmodelle rechtlich abstrakt definiert und vorgeschrieben werden. Aufgrund des späten Beteiligungszeitpunktes – laut Gesetz frühestens zwei Monate vor Inbetriebnahme – und der vorgeschriebenen Beteiligung von mindestens 20 % ist die Mitwirkung der Bürger darauf beschränkt, ob und welches Angebot sie annehmen möchten. Der Weg A entspricht einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung am Eigenkapital einer eigens gegründeten Projektgesellschaft. Bürger und Gemeinden profitieren mit der Beteiligung als Miteigentümer an der Rendite, tragen aber auch ein unternehmerisches Risiko für die Höhe ihrer Einlage. Wird den Bürgern im Rahmen des Weg B ein Sparprodukt angeboten, so stellt das eine indirekte Beteiligung an der Rendite in Form von Zinsen dar. In beiden Fällen muss eigenes Kapital eingebracht werden. Entscheiden sich der Projektierer und die Gemeinde für die jährliche Ausgleichsabgabe, können Bürger indirekt über höhere Einnahmen ihrer Gemeinde profitieren.³⁷ Zuletzt sind auch Angebote für weitere freiwillige Modelle (zum Beispiel Stromprodukte) denkbar, sofern sich Bürger dafür entscheiden.

Im Vergleich zielen die Leitlinien TH darauf ab, Bürger, Kommunen, Flächeneigentümer und lokale Unternehmen stärker an der Finanzierung, den Erträgen und der Planung von Windenergieanlagen zu beteiligen, und haben damit einen weiteren Adressaten- und Wirkungskreis. Obwohl keine festen Vorgaben zu Beteiligungsmodellen veröffentlicht werden, definieren die Leitlinien gewisse Mindestanforderungen. Während die ersten beiden Leitlinien zunächst informelle Beteiligungsangebote mit einem Fokus auf Information und Transparenz darlegen, definieren die Leitlinien 3 bis 5 Anforderungen für wirtschaftliche Beteiligungsangebote. Laut Leitlinie 3 sollen Pachteinnahmen an lokale Anwohner, alle Flächeneigentümer in einem Windeignungsgebiet und an Gemeinden umverteilt werden. Dies soll entweder über Poolmodelle, direkte Gemeinwohlzuwendungen oder verbindliche Vereinbarungen über Gewerbesteuerzahlungen erfolgen.

Eine „direkte Beteiligungsmöglichkeit für Thüringer Bürger und Unternehmen“ wird nach Leitlinie 5 gefordert. Darunter fallen alle etablierten Modelle, in denen Bürger eigenes Kapital einbringen, wie zum Beispiel gesellschaftsrechtliche Beteiligung, Sparprodukte etc. Der Vorhabenträger muss mindestens eine öffentliches Willensbekundungsverfahren³⁸ über ein Beteiligungsangebot an potenzielle Interessenten, das heißt in der Regel Bürger, Gemeinden und Unternehmen der Standortkommune, einleiten.³⁹ Zuletzt soll auch regionalen Energieversorgern oder Banken im Rahmen der Leitlinie 4 angeboten werden, sich an der Finanzierung eines Projekts zu beteiligen oder Angebote für ihre Kunden aufzulegen (Sparprodukt oder Bürgerstromprodukt).

³⁷Die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe sind zweckgebunden an: „[...] die Aufwertung von Ortsbild und ortsggebundener Infrastruktur, Optimierung der Energiekosten oder des Energieverbrauchs der Gemeinde oder der Einwohner, Information über die Windenergie und deren Erzeugung oder Förderung kommunaler Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Kultur, Bildung oder Freizeit oder unternehmerischer Tätigkeiten in der Gemeinde dienen, soweit für die Einwohner jeweils ein ausreichender Bezug zu den aus der Windenergieerzeugung generierten Geldmitteln erkennbar ist“ (§ 11).

³⁸Ein Willensbekundungsverfahren ist einem offiziellen Angebot vorgeschaltet. Es entspricht im weitesten Sinne einem unverbindlichen Angebot.

³⁹Theoretisch können alle Bürger, Gemeinden und Unternehmen aus Thüringen zum Adressatenkreis hinzugezählt werden. Persönliche Kommunikation Servicestelle Windenergie, 05.10.2016.

Die Umsetzung der Leitlinien muss im Kontext der Unterstützungsleistung der Servicestelle Windenergie an der ThEGA betrachtet werden. Sie vergibt und kontrolliert das Siegel und nimmt als Informations- und Beratungsstelle eine intermediäre und vermittelnde Rolle zwischen den vier zentralen Akteursgruppen Vorhabenträger, Kommunen, Bürger und Flächeneigentümern ein. Dazu gehören Beratungsleistungen über Handlungsmöglichkeiten und fachliche Unterstützung für Kommunen, die Unterstützung regionaler Dialogveranstaltungen zu spezifischen Projekten, inhaltliche Hilfestellungen für lokale Konflikte und die Initiierung und Begleitung von Interessengemeinschaften für Flächeneigentümer (Notroff 2016). Im ersten Jahr der Tätigkeit wurden so ca. 40 Kommunen zu konkreten Fragen hinsichtlich Handlungsmöglichkeiten, zum Beispiel rechtlichen Möglichkeiten bei Pachtverträgen oder Beteiligungsmodellen in verschiedenen Formaten, informiert. Zudem wurden über 50 Bürgeranfragen direkt bearbeitet und die Bildung von örtlichen Eigentümerinteressengemeinschaften und Arbeitskreisen für Flächeneigentümer und Bürger unterstützt (ibid.). Ein Beispiel aus der Praxis ist die Gemeinde Neckeroda. Dort haben sich unter Begleitung der ThEGA lokale Flächeneigentümer zusammenschlossen, um gemeinsam einen Projektentwickler auszuwählen und eine Lösung zur Umverteilung der Pachteinnahmen auch an die lokale Gemeinschaft zu finden (Kühnast 2015).⁴⁰

Das Recht auf ein Angebot zur Erlösbeteiligung und Unterstützung bei der Mitwirkung an der Projektrealisierung

Im direkten Vergleich beider Ansätze zeigt sich, dass Beteiligungsmöglichkeiten hauptsächlich dadurch entstehen sollen, dass Vorhabenträger landesseitig verpflichtet werden beziehungsweise sich selbst verpflichten, Bürgern und Kommunen Beteiligungsangebote zu unterbreiten. Im Detail, das heißt in der Umsetzung, unterscheiden sich die Ansätze jedoch darin, welche Dimension von Beteiligung (siehe Kapitel 2.1) sie adressieren. Das Beteiligungsgesetz kennzeichnet sich durch die Beteiligung der Bürger an den Ergebnissen eines Windparks, also die Umverteilung der Erlöse an Bürger und Gemeinden. Diese Mecklenburger Bürger im Fünf-Kilometer-Umkreis um eine neue Windenergieanlage erhalten das Recht, im Rahmen des Beteiligungsgesetzes ein Angebot zur Erlösbeteiligung zu bekommen. Eine Mitwirkung an der Planung oder maßgebliche Mitspracherechte sind damit nicht verbunden.

Betrachtet man die Wirkungsweise des Thüringer Ansatzes in seiner Gesamtheit – die Leitlinien und deren Umsetzung sowie deren Begleitung durch die Servicestelle Windenergie –, stehen sowohl die Umverteilung der Erlöse als auch die Beteiligung der Bürger und Gemeinden an der Planung von Projekten im Vordergrund. Die Leitlinien (3–5) zielen auf eine Umverteilung der Erlöse ab. Zudem sind Informations- sowie Transparenzmaßnahmen Teil der Leitlinien 1 und 2. Gleichwohl zeigt sich, dass die Unterstützung der Servicestelle Windenergie in der Umsetzung der Leitlinien Bürger, insbesondere Flächeneigentümer bestärken kann, sich am Verfahren der Projektierung aktiv zu beteiligen. Daher kennzeichnet sich dieser Ansatz auch über seine Wirkung an der Verfahrensdimension. Die Wirkungsdimension beider Ansätze ist idealtypisch in Abbildung 8 dargestellt.

⁴⁰ Das Projekt befindet sich noch in der Umsetzung. Es ist vorgesehen, 5 % der Pachteinnahmen einer lokalen Stiftung zugutekommen zu lassen.

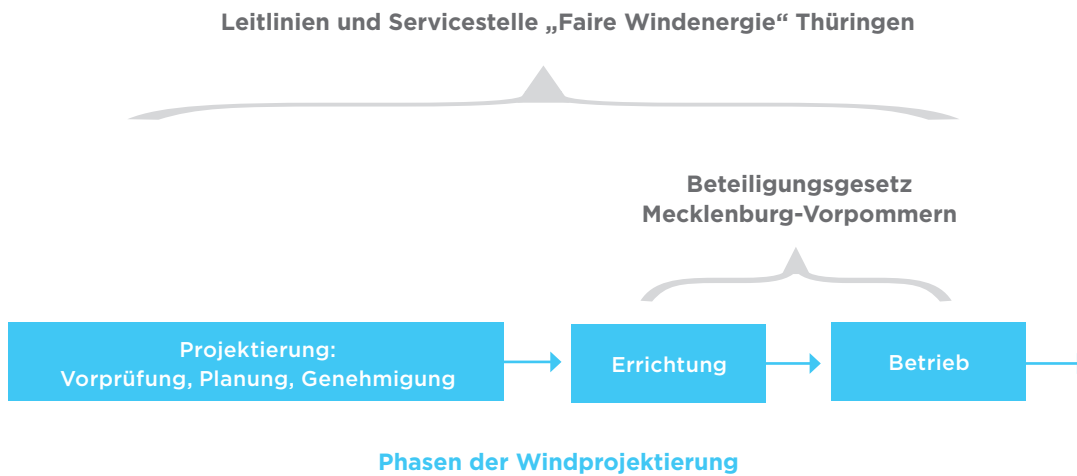


Abbildung 8: Vergleichende Einordnung der Ansätze mit Blick auf Phasen der Windprojektierung

Quelle: Eigene Darstellung

Einschränkend bleibt festzuhalten, dass die Ansätze letztlich einen Handlungsrahmen vorgeben, der Spielräume für die Beteiligungspraxis in einzelnen Projekten offen lässt. Im Beteiligungsgesetz sind das beispielsweise freiwillige Modelle, die vom Weg A oder B abweichen können. Trotz des engen rechtlichen Rahmens ist es schwierig abzuschätzen, welche Beteiligungsmodelle in den einzelnen Fällen in den kommenden Jahren tatsächlich umgesetzt werden. Nach Ansicht des Städte- und Gemeindebundes wird ein Großteil der Vorhabenträger und Gemeinden aufgrund des geringeren Risikos und der geringeren Komplexität sowie der damit verbundenen Kosten den Weg der Ausgleichsabgabe wählen (Landtag Mecklenburg Vorpommern 2016, 55). Seitdem bekannt wurde, dass die Landesregierung die Einführung eines Beteiligungsgesetzes ernsthaft verfolgt, kam es auch zu einer Zunahme von Beteiligungsmodellen.⁴¹

Bei den Leitlinien ist die Frage von Bedeutung, wie streng sie eingehalten werden, da sie sich nicht ausschließlich auf Einzelprojekte, sondern auf Vorhabenträger als „Faire Partner“ beziehen. Während das Beteiligungsgesetz aufgrund hoher Strafen bei Nichteinhaltung verbindlich zu Beteiligungsangeboten führen wird, ist der Ansatz in Thüringen mit einem höheren Maß an Freiwilligkeit verbunden. Der Entzug des Siegels ist die einzige Sanktionsmaßnahme.⁴² Bei mittlerweile 39 Siegelpartnern kann man jedoch davon ausgehen, dass die meisten Projekte sich nach dem Siegelstandard messen lassen müssen. Dies setzt in der Praxis jedoch ein hohes Maß an Selbstkontrolle und Eigeninitiative aller beteiligten Akteure voraus.

⁴¹ So hat sich bei einigen Vorhaben ein Modell etabliert, indem jeweils 25 % des Eigenkapitals einer Projektgesellschaft durch ein Projektierungsunternehmen, eine Kommune, einen Energieversorger und eine Genossenschaft gehalten wird. Siehe Kommunalberatungsstelle zur Energiewende Mecklenburg-Vorpommern 2015.

⁴² Obwohl harte Sanktionsmechanismen (zum Beispiel finanzielle Strafen) fehlen, muss das nicht bedeuten, dass Effektivität nicht gegeben sein kann. Sozialer Druck und Erwartungshaltungen, dass etwa Flächenbesitzer oder Kommunalvertreter nur noch mit zertifizierten Unternehmen zusammenarbeiten, können durchaus verhaltensleitende Mechanismen sein. Ein gewisses Maß an Kontrolle wird durch die Gültigkeitsdauer des Siegels von einem Jahr und im Falle einer Prüfung bei Neubeantragung gewährleistet. Die operative Begleitung der Siegelvergabe durch die Servicestelle Windenergie beinhaltet eine regelmäßige Überprüfung durch Auskunftsabfrage zu Projekten. Persönliche Kommunikation Servicestelle-Windenergie, 05.10.2016.

3.3.3 Bedeutung für Akzeptanz und lokale Wertschöpfung

Beide Länder verfolgen die Strategie, mit der Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten sowohl die Akzeptanz als auch die lokale Wertschöpfung zu erhöhen, Widerstände zu verringern und politische Ausbauziele für Windenergie einzuhalten. Inwiefern mehr Akzeptanz⁴³ und Wertschöpfung tatsächlich eintreten, kann abschließend nur anhand empirischer Untersuchungen beantwortet werden. Solange diese Erfahrungen noch nicht vorliegen, betrachtet und diskutiert diese Studie, inwiefern die damit verbundenen politischen Zielstellungen begründet sind. Der Schwerpunkt liegt auf der Diskussion über die erhoffte Akzeptanzwirkung.⁴⁴

Finanzieller Nutzen für die lokale Gemeinschaft

Aufbauend auf der Charakterisierung der beiden Ansätze aus dem vorangegangenen Kapitel, wird deutlich, dass das Beteiligungsgesetz eine positive Wirkung hinsichtlich der Akzeptanz durch die Umverteilung der Erlöse an Anwohner und Gemeinden erreichen soll. Nach Renn et al. (2015) sind ein wahrgenommener Nutzen und die emotionale Identifikation im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit wichtige Akzeptanzvoraussetzungen. Das Gesetz bietet Bürgern verschiedene Möglichkeiten, sich aktiv als Miteigentümer oder Sparer zu beteiligen oder passiv als Gemeindemitglied oder Stromkunde am finanziellen Nutzen teilzuhaben. Hervorzuheben ist, dass eine Beteiligung nicht nur Einzelbürgern, sondern auch den Gemeinden angeboten werden muss. Insbesondere die Ausgleichsabgabe und Zweckbindung der Maßnahmen verhindert, dass sich nur wohlhabende Bürger mit Eigenkapital beteiligen können, und fördert eine zielgerichtete Verwendung der Einnahmen zum Wohle der lokalen Gemeinschaft.

Ott/Schäfer-Stradowsky (2016) untersuchen aus ökonomischer Perspektive, welche der Beteiligungsoptionen Widerstände am effektivsten reduzieren kann.⁴⁵ Basierend auf Annahmen der neuen Institutionenökonomik kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Eigenkapitalbeteiligung (Weg A) komplex, wenig transparent und für den durchschnittlichen Bürger schwierig nach ihrem Investitionsrisiko zu bewerten ist. Mit der Reduktion von Widerständen sei am ehesten bei der Ausgleichsabgabe für die Gemeinde und dem Sparprodukt für Bürger (Weg B) zu rechnen, da finanzielle Risiken aufgrund klarer und einfach zu bewertender Regelungen gering sind (ibid.). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Bovet/Lienhoop (2015). Im Rahmen einer Befragung von Fokusgruppen⁴⁶ lehnt ein Großteil der befragten Bürger die direkte Eigenkapitalbeteiligung aufgrund des Risikos, mangelnden Vertrauens gegenüber Vorhabenträgern sowie mangelnder Zahlungsfähigkeit eher ab. Tatsächlich äußerten sich Mecklenburger Bürger wiederholt in Umfragen positiv dahin gehend, WEA eher zu akzeptieren, wenn ihnen eine finanzielle Beteiligung angeboten wird (TNS Emnid 2013, 2015). Aus Ergebnissen dieser Umfragen schlussfolgert das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, dass Akzeptanzprobleme für den weiteren Ausbau von Windenergie an Land bestehen und diese mitunter durch finanzielle Beteiligung zu lösen seien (Ulbrich 2015). Allerdings ist anzunehmen, dass zwischen der Befürwortung von Beteiligungsmöglichkeiten und der eigenen Investitionsbereitschaft erhebliche Diskrepanzen liegen können. In einer bundesweiten repräsentativen Umfrage kommt es für 70 % der Befragten nicht infrage, selbst in einen Windpark zu investieren (Fachagentur Windenergie an Land 2015, 9). Zudem lehnen 80 % der Befragten in der Region Mecklenburgische Seenplatte eine eigene Investition in ein Windvorhaben vor Ort eher ab (Hoffmann 2015, 25). Eindeutige evidenzbasierte Schlussfolgerungen für Akzeptanz lassen sich so nur schwer ziehen.

⁴³ Gemeint ist hier Akzeptanz im Sinne des passiven Hinnehmens von Veränderungen im Lebensumfeld.

⁴⁴ Präzise Aussagen zu Wertschöpfungseffekten erfordern Berechnungen, welche nicht Schwerpunkt dieser Untersuchung sind. Hier sei auf die Berechnungen zu kommunaler Wertschöpfung durch das Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) verwiesen. Das IÖW ermittelte in Modellrechnungen für das Land Mecklenburg-Vorpommern hohe kommunale Wertschöpfungspotenziale, wenn die Betreibergesellschaft ihren Sitz in der Standortgemeinde hat oder von dieser selbst betrieben wird und Ortsansässige direkt an den Erlösen der Betreibergesellschaft beteiligt sind. Siehe Bernd Hirschl u.a. 2010.

⁴⁵ Die Autoren setzen die Reduktion von Widerständen analytisch gleich mit Akzeptanz für Windenergieanlagen. Das Akzeptanzverständnis und angenommene Zusammenhänge zwischen der Umverteilung von Renditen und der Reduktion von Widerständen werden nicht näher erläutert. An die ökonomische Untersuchung schließt sich eine Analyse der rechtlichen Machbarkeit an.

⁴⁶ Aufgrund der Methodik sind die Ergebnisse als explorativ zu bewerten.

Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und Gemeinden an der Planung, Realisierung und dem Betrieb von Windanlagen werden durch das Beteiligungsgesetz nicht geschaffen. Im Sinne der Verfahrensgerechtigkeit sind diese jedoch Voraussetzungen für Akzeptanz. Obgleich die Rahmenbedingungen anders gelagert sind, bietet der Fall Dänemark weitere Einblicke, vor allem in die Bedeutung der Verfahrens- und Kontextbedingungen, zwischen Beteiligungsgesetzen und lokaler Akzeptanz von Windenergieanlagen. Denn in Dänemark wird bereits seit 2009 das europaweit erste Beteiligungsgesetz bei Windenergieanlagen umgesetzt, welches als Blaupause für das Beteiligungsgesetz diente. Die Erfahrung aus Dänemark zeigt, dass in der Hälfte der Fälle weniger als 50% der angebotenen Anteile verkauft wurden (Egelund Olsen 2014).⁴⁷ Auch deuten erste Fallstudien, welche die lokale Akzeptanzwirkung des dortigen Beteiligungsgesetzes empirisch analysieren, darauf hin, dass die politisch erhoffte Akzeptanzsteigerung nicht eintritt (Borch u. a. 2016). Nach wie vor kommt es zu Widerstand gegen Projekte auf lokaler Ebene; in der Regel vermehrt dann, wenn nicht lokal ansässige Unternehmen ein Projekt initiieren (Egelund Olsen 2014).

Frühe Information, Transparenz und Prozessbegleitung durch die Servicestelle Windenergie

Werden die Leitlinien in Thüringen eingehalten, kann man von ähnlichen Akzeptanzvoraussetzungen ausgehen, die mit wirtschaftlichen Beteiligungsangeboten aus dem Beteiligungsgesetz entstehen. Hervorzuheben sind in Thüringen daher am ehesten zwei Aspekte, die Voraussetzungen für die empfundene Verfahrensgerechtigkeit und das Vertrauen zwischen Akteuren fördern können. Zum einen kommen die Leitlinien dem Wunsch der Bürger nach frühzeitiger Information und Transparenz im gesamten Projektverlauf (vgl. Hübner/Hahn 2013; Renn u.a.

2014) entgegen. Die Leitlinien greifen bereits in einer frühen Phase – der Vorprüfungsphase – eines Windprojekts und zielen auf frühzeitige Information und Transparenz während des gesamten Projektvorhabens ab. Zweitens kann die Servicestelle Windenergie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und Gemeinden fördern, indem sie bei konkreten Fragen unterstützt, Kompetenzen stärkt und Prozesse begleitet. Vorerfahrungen mit ähnlichen Ansätzen gibt es längst, denn auch die Leitlinien und der Aufbau der Servicestelle Windenergie sind einem Vorbild nachempfunden: Bereits 2011 hat sich im Landkreis Steinfurt (Nordrhein-Westfalen) eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Bürgermeistern, Vertretern der Landwirtschaft, der Stadtwerke und des Amts für Klimaschutz und Nachhaltigkeit des Kreises Steinfurt, zusammenschlossen und sich auf „Bürgerwindpark Leitlinien“ geeinigt. Diese beinhalten bereits alle Elemente der Thüringer Leitlinien, sind jedoch hinsichtlich direkter Beteiligungsmöglichkeiten enger gefasst.⁴⁸ Im Jahr 2012 wurde dort die erste *Servicestelle Windenergie* in Deutschland aufgebaut. Obwohl die Leitlinien unverbindlichen Charakter haben, wurden im Landkreis Steinfurt sämtliche Windenergieprojekte – sechs Windprojekte mit insgesamt 33 WEA (Schröder 2014) – entsprechend den Leitlinien als Bürgerwindparks umgesetzt. Die dortige Servicestelle Windenergie konnte nach eigenen Aussagen erfolgreiche Mediations- und Schlichtungsverfahren organisieren und Windprojekte aktiv mit Vernetzungsangeboten, bei Informationsveranstaltungen und als Ansprechpartner für alle Akteure vor Ort begleiten (ibid.). Nach Aussagen verschiedener Kommunen im Kreis Steinfurt treten Widerstände gegen neue Anlagen nunmehr seltener auf (Institut für angewandtes Stoffstrommanagement 2015, 165).

Zuletzt bleibt mit Blick auf die erhoffte Verwirklichung politischer Ziele zu beachten, dass Konflikte um Windenergie in beiden Bundesländern stark regional geprägt und vielschichtig sind. Zwar ist die

⁴⁷ Zusätzliche eigene Erhebung basierend auf www.energinet.dk (Vindmølleprojektoversigt), letzter Zugriff 02.06.2016

⁴⁸ Unter anderem mit dem Leitsatz, dass Bürger vor Ort mindestens 25 % des Eigenkapitals eines Windparks halten müssen. Siehe https://www.kreissteinfurt.de/kv_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/Erneuerbare%20Energien/Windenergie/Windenergie%20im%20Kreis%20Steinfurt/, letzter Zugriff 25.08.2016.

Steigerung lokaler Wertschöpfung ein Kernanliegen beider Ansätze, da die geringe Gewinnbeteiligung an Windenergieanlagen vor Ort zu Spannungen geführt hat. So ging in Mecklenburg-Vorpommern erheblicher politischer Druck von kommunaler Ebene aus, indem die Landesregierung bereits 2013 aufgefordert wurde, Bürger- und Kommunalbeteiligungen verpflichtend zu machen (Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte 2013). Allerdings stellt der Petitionsausschuss des Landtags Mecklenburg-Vorpommern in seinem Tätigkeitsbericht 2015 grundsätzlich fest: „[...] insgesamt unterstreiche [die Zahl der Petitionen] die derzeitige Diskussion im Land zu der Frage, ob weitere Windenergieanlagen in Mecklenburg-Vorpommern noch vertretbar sind“ (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2015, 40). Das heißt, die Entscheidung selbst weitere Windenergieanlagen auszubauen steht offensichtlich bei Teilen der Bevölkerung – einer Minderheit – in Frage.

Auch in Thüringen treten die Konflikte um Windenergie grundsätzlich und im Zuge der Ausweisung von Windeignungsgebieten auf. Im Jahr 2014 wurden jeweils die Regionalpläne Mittel- und Ostthüringen nach Klagen außer Kraft gesetzt. Zeitgleich hat die Landesregierung die Ausweitung der verfügbaren Flächen für Windenergie von 0,3 auf 1 % der Landesfläche erklärt. Der öffentliche Diskurs wird seitdem durch Befürchtungen über einen „Wildwuchs“, sprich den unkontrollierten Ausbau von Windenergieanlagen, aufgrund von Einschränkungen der regionalplanerischen Steuerung bestimmt (Interview 4). Tatsächlich, so nach Angaben der Landesregierung, hat die regionalplanerische Situation dazu geführt, dass Projektierungsunternehmen in den letzten Jahren zunehmend mit großem Nachdruck bei der Sicherung von Potenzialflächen auftreten (Gude 2015). Dies, so kann angenommen werden, hat zu einer allgemeinen Verunsicherung der Bevölkerung bei Fragen um die Windenergie geführt.

Rollenkonflikte bei Beteiligung durch Vorhabenträger

Beide Ansätze adressieren konkrete und lokale Problemstellungen, die sich in der Entstehungsgeschichte und Ausgestaltung widerspiegeln. Ob vor dem Hintergrund der komplexen Konfliktlage die Ansätze dazu beitragen, dass mehr Anlagen vor Ort hingenommen werden, bleibt schwierig abzuschätzen. Die Erfahrungen mit dem Beteiligungsgesetz in Dänemark weisen auf eine grundsätzliche Problematik hin, wenn die Verantwortung für Bürgerbeteiligung zunehmend in Richtung Vorhabenträger verlagert wird. Auch nach Richter u. a. (2016) besteht mit Verweis auf Bürgerbeteiligung bei Netzausbaumaßnahmen die Gefahr, dass Beteiligung zum bloßen Durchsetzungsinstrument wird und ihre erhoffte Konfliktlösungskapazität beziehungsweise ihre erhoffte Fähigkeit als Mittel zur Akzeptanzgewinnung einbüßt, wenn sie bei Vorhabenträgern institutionalisiert wird.⁴⁹ Denn es besteht ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse eines Vorhabenträgers, Projekte wirtschaftlich umzusetzen und gleichzeitig politisch gewollten Beteiligungsmöglichkeiten nachzukommen. Letztere können in der Praxis überfordert werden, wenn sie Rollen einnehmen, die ihren Interessen oder Fähigkeiten nicht gerecht werden. Auch müssen sich Bürger auf Beteiligungsangebote von Unternehmen einlassen, die häufig nicht als neutrale Akteure wahrgenommen werden – v. a. wenn es sich um nicht lokal verwurzelte oder überregional tätige Unternehmen handelt (vgl. Aitken 2010; Ohlhorst/Schön 2010; Sonnberger/Ruddat 2016). Hier scheint es ratsam, dass zum Wohle aller Beteiligten, auch der Vorhabenträger, die Verantwortung zur Umsetzung und Kontrolle von Beteiligung seitens des Landes wahrgenommen wird; so wie es beispielsweise in Teilen mit der Servicestelle Windenergie angedacht ist.

⁴⁹Das Spannungsverhältnis ist bei den hier untersuchten wirtschaftlichen Beteiligungsformen anders gelagert als bei Beteiligungsprozessen, die Entscheidung über die Ausgestaltung von Trassenausbaumaßnahmen herbeiführen sollen. Denn es geht hier auch um eine Umverteilung der Einnahmen, und nicht ausschließlich darum ob oder wie ein Projekt stattfindet.

4. Was die Bundesländer für Bürgerbeteiligung bei Windenergie tun

Welche Rolle spielen die Maßnahmen aus Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus für Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende? Mit den beiden Initiativen stellt sich die Frage, wie die Bundesländer ihren Handlungs- und Gestaltungsspielraum zur Unterstützung von Bürgerbeteiligung (verstärkt) nutzen. Betrachtet man die Arbeitsteilung und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der Energiewendepolitik, so lässt sich die Bedeutung der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen und der Umsetzung konkreter Maßnahmen verorten. Deutlich wird dies beim Ausbau erneuerbarer Energien. Während die Bundesebene mit dem nationalen Förderregime die Ausbaumenge steuert, üben die Bundesländer großen Einfluss auf die räumliche Verteilung und planerische Steuerung von Windenergieanlagen aus (Brandt u. a. 2015). Grundsätzlich teilen alle Flächenländer das Ziel, Windenergie weiter auszubauen, und messen der wirtschaftlichen Beteiligung von Bürgern und Kommunen eine große Bedeutung zu.⁵⁰ Neben ihrem politischen Spielraum im Bundesrat und als direkter Verhandlungspartner der Bundesregierung werden die Bundesländer zunehmend gestalterisch tätig. Die konkreten Maßnahmen, um Bürgerbeteiligung an den Ergebnissen

und Verfahren von Windenergievorhaben zu unterstützen, lassen sich anhand ausgewählter Beispiele in zwei grobe Kategorien einordnen: (a) *regulative, planerische und ökonomische Maßnahmen* und (b) *Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, Vernetzung und Wissensvermittlung*.⁵¹

a. Regulative, planerische und ökonomische Maßnahmen

Regulative Maßnahmen bestehen im Wesentlichen aus Ge- und Verboten sowie gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben bei und für Windvorhaben. Planerische Maßnahmen betreffen vor allem die Raumplanung von Windenergieanlagen, und ökonomische Instrumente sind Fördermittel und Anreize, die auf den Wettbewerb sowie auf Angebot und Nachfrage wirken. Das Beteiligungsgesetz M-V stellt beispielsweise bis dato deutschlandweit die einzige landesweite regulative Maßnahme zur wirtschaftlichen Bürgerbeteiligung dar, welche auch als Zielstellung der Raumordnung im Landesplanungsgesetz verankert ist (siehe auch Kapitel 3). Die Leitlinien für „Faire Windenergie“ in Thüringen können auch hier verortet werden, da sie einen landesweiten Handlungsrahmen mittels einer vertraglichen, wenn auch freiwilligen Selbstverpflichtung setzen.

⁵⁰ So haben sich die Bundesländer bei der Reform des EEG im Jahr 2016 im Bundesrat (Deutscher Bundesrat 2016) und als direkte Verhandlungspartner der Bundesregierung als zentrale Fürsprecher von Ausnahmeregelungen bei Ausschreibungen für kleine und Bürgerenergieakteure positioniert und klar für die Bürgerbeteiligung ausgesprochen.

⁵¹ Im Folgenden werden Beispiele vorgestellt, die durch die zielgerichtete Unterstützung von Bürgerbeteiligung bei Windenergievorhaben eines oder mehrere Bundesländer gekennzeichnet sind. Die Beispiele haben exemplarischen Charakter, es geht also nicht um eine vollständige Erhebung aller Maßnahmen.

Beispiele für ökonomische Maßnahmen finden sich im Bundesland Hessen. Dort ist seit Juli 2016 die sogenannte „WindEnergieDividende“ in Kraft. Hessische Kommunen können für Windenergieanlagen, die auf Flächen des Landesbetriebs Hessen-Forst nach dem 1. Januar 2015 in Betrieb genommen wurden, einen Antrag auf Beteiligung in Höhe von 20 % der Pachteinnahmen stellen. Dies gilt für Standortkommunen und alle Kommunen, deren Gemarkung oder geschlossene Wohnbebauung sich in weniger als einem respektive zwei Kilometer Abstand zu einer Anlage befindet. Die Mittel können von den Kommunen ohne Zweckbindung verwendet werden. Neben der „WindEnergieDividende“ können Kommunen mit Windenergie über das Förderprogramm „Hessische Windenergie für Klimaschutz“ (HeWiK) Fördermittel für Projekte in den Bereichen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel beantragen. Dafür steht im Landeshaushalt ein Budget von 1 Mio. Euro jährlich zur Verfügung.⁵²

Vorbild für die „WindEnergieDividende“ Hessen ist der seit 2012 bestehende sogenannte „Solidarpakt“ zwischen Staatsforst und Kommunen im Bundesland Rheinland-Pfalz. In beiden Bundesländern wurden bei Bieterverfahren auf Staatsforstgebiet für Windenergienutzung Kriterien eingeführt, die Angebote mit Konzepten zur finanziellen Beteiligung der Bürger am Standort bei der Flächenvergabe berücksichtigen.⁵³ Auch Baden-Württemberg plant laut dem neuen Koalitionsvertrag der Landesregierung (Bündnis 90/ Die Grünen/CDU 2016), zukünftig Kommunen an Pachteinnahmen aus Windenergienutzung im Staatsforst zu beteiligen. Hier gibt es bereits mit der Förderrichtlinie „Neue Energie-Bürgerwindparks“ der Landesbank Baden-Württemberg ein weiteres Unterstützungsangebot. Lokale Initiativen, deren Gesellschafterkreis sich mehrheitlich aus Bürgern, Grundstückseigentümern und Unternehmern vor Ort zusammensetzen, erhalten vergünstigte Darlehen für Investitionen. 2015 wurden so sieben Bürgerwindparks mit einer Leistung von 75 MW gefördert (L-Bank 2016).

Im Unterschied zur privaten Beteiligung von Bürgern an Windenergieprojekten sind Kommunen Grenzen durch das Kommunalwirtschaftsrecht gesetzt. Ob eine Kommune selbst Windräder betreiben darf oder nicht, ist in jedem Bundesland unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich muss die Schrankentrias beachtet werden, indem Beteiligungen einem öffentlichen Zweck (Zweckgebundenheit) dienen, in einem angemessenen Verhältnis zu Leistungsfähigkeit und Bedarf der Gemeinde (Angemessenheit) stehen müssen und die angestrebte Aufgabe besser als oder gleich gut wie ein privater Akteur (Subsidiarität) erfüllt wird (vgl. Kirschev 2016). Die Bundesländer können allerdings durch eine Neugestaltung der Gemeindewirtschaftsordnung kommunale Beteiligungen explizit erleichtern. So hat das Bundesland Schleswig-Holstein die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen an Windparks durch eine Gesetzesänderung ermöglicht (siehe bbh 2016).

b. Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, Vernetzung und Wissensvermittlung

Während Informations- und Kommunikationsmaßnahmen den Einsatz kommunikativer Mittel bei Windkraftprojekten beschreiben, zielen Vernetzungs- und Wissensvermittlungsangebote auf die Kompetenzsteigerung und den direkten Wissensaustausch zwischen Akteuren ab. Die Servicestelle Windenergie dient als Beispiel für verschiedene kommunikative Maßnahmen (Broschüren, Bereitstellung von Vertragsvorlagen, Bürgersprechstunden, etc.). Auch die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie Baden-Württemberg gehen neue Wege bei der Informationsvermittlung und kommunikativen Maßnahmen. Im Rahmen der landesfinanzierten Angebote „Bürgerforum Energieland Hessen“, „WindDialog NRW“ und dem „Energiedialog Baden-Württemberg“ werden Kommunen durch die Vermittlung von professionellen Mediatoren, Beihilfe bei der Organisation von Dialogveranstaltungen und -formaten sowie Kompetenzaufbaumaßnahmen unterstützt.

⁵² Details siehe unter <https://umweltministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/regelungen-zur-windenergie-dividende-kraft>, letzter Zugriff 01.11.2016.

⁵³ Siehe zum Beispiel unter <http://www.hessen-forst.de/service/windenergie-klimaschutz-windkraft-im-hessischen-staatswald-4498.html>, letzter Zugriff 01.11.2016. Wie stark diese Kriterien bei Vergabeentscheidungen tatsächlich zum Tragen kommen ist nicht veröffentlicht.

So konnten 35 hessische Kommunen seit 2014 die begleitende Unterstützung durch Mediations- und Dialogverfahren sowie Hilfe bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen für Bürger bei der Planung von Windenergieanlagen in Anspruch nehmen.⁵⁴ Insgesamt fällt auf, dass häufig bestehende institutionelle Strukturen genutzt werden. Landes-eigene Energieagenturen können hier eine besondere Rolle spielen, da die meisten Flächenländer über solche Einrichtungen verfügen und auf deren Kompetenz zurückgreifen (Dallmann u. a. 2015).

Interessant sind nicht zuletzt landesweite Wissensvermittlungs- und Vernetzungsangebote. In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz gibt es beispielsweise eine ausgeprägte Bürgerwindpraxis oder viele bestehende Energiegenossenschaften. Darauf aufbauend fördern diese Bundesländer die weitere Entwicklung von Bürgerwindparks durch Vernetzungsangebote und Plattformen zum Wissensaustausch.⁵⁵

Zusammenfassend zeigen die Beispiele, dass verschiedene Bundesländer ihre Gestaltungsspielräume nutzen. Die konkreten Maßnahmen orientieren sich dabei stark an den landesspezifischen Bedingungen und Herausforderungen, insbesondere daran, ob auf bestehende Strukturen aufgebaut werden kann. Dass Hessen den „Solidarpakt“ zwischen Staatsforst und Kommunen aus dem Bundesland Rheinland-Pfalz

übernommen hat, deutet darauf hin, dass Bundesländer mit ähnlichen Handlungsbedingungen – in diesem Fall intensive Windkraftnutzung im Staatsforst, der einen großen Teil der Landesfläche ausmacht – ähnliche Problemlösungsstrategien anstreben. Die spezifischen Barrieren in M-V und TH für den Ausbau der Windenergie mit Beteiligung der Bürger sind wiederum charakteristisch für den Nordosten Deutschlands. Diese Region ist gekennzeichnet von einer hohen Windenergienutzung, weiteren Potenzialen und dünn besiedelten Gegenden. Zukünftig kommt ihr eine besondere Bedeutung in der Energiewende als Stromexporteur zu. Bereits heute geht der sehr hohe Anteil von 42 % EE am Stromverbrauch in dieser Region mit den deutschlandweit höchsten Netzentgelten für Stromkunden einher, ohne dass sie gleichermaßen in der Breite von den Einnahmen aus dem Betrieb von EE-Anlagen profitieren. Vor diesem Hintergrund gibt es in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg politische Signale beziehungsweise konkrete Überlegungen, den Beispielen aus Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen zu folgen (Fraktion Die Linke 2016; SPD Landesvorstand Brandenburg 2015). Auch die Landesregierung in Sachsen wünscht sich zukünftig mehr wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten an WEA für Bürger und Gemeinden (Sächsisches Staatsministerium des Inneren und Sächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2015).

⁵⁴ Siehe <https://wirtschaft.hessen.de/presse/pressemitteilung/buergerforum-energieland-hessen-kommt-gut>, letzter Zugriff 01.11.2016.

⁵⁵ So fördern die Landesregierungen Hessen und Rheinland-Pfalz jeweils Landesnetzwerke der „Bürger-Energiegenossenschaften“. Die Energieagentur.NRW hat eigens eine „Plattform Bürgerenergie und Energiegenossenschaften“ ins Leben gerufen.

5. Was es für die Bundesländer als Motor der bürgernahen Energiewende zu beachten gilt

Die vorliegende Studie hat untersucht, wie die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen dabei vorgehen, Bürgern und Gemeinden wirtschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten an Windenergieanlagen zu ermöglichen. Aufgrund der spezifischen Barrieren in beiden Ländern – im Bundesvergleich geringe Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Flächenbesitzverhältnisse und eine Marktdominanz von überregionalen Vorhabenträgern – konnte sich dort bisher keine ausgeprägte Bürgerwindpraxis, die auf Mitwirkung und Investitionen lokaler Anwohner und Gemeinden beruht, entwickeln. Das Mecklenburger Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz und der Thüringer Ansatz der Leitlinien und Servicestelle für „Faire Windenergie“ wurden als Beteiligungsstrategie, und mit Blick auf die damit verbundenen politischen Zielstellungen als Akzeptanz- und Wertschöpfungsstrategie betrachtet.

Für die Praxis der Beteiligung zeigt sich: Der Schwerpunkt beider Ansätze liegt darauf, von Windenergieanlagen betroffene Bürger stärker an den Ergebnissen, sprich den Erlösen aus dem Betrieb von Windenergieanlagen zu beteiligen. In Mecklenburg-Vorpommern müssen Vorhabenträger zukünftig Bürgern und Gemeinden verschiedene Angebote der direkten und indirekten Beteiligung anbieten. In Thüringen trifft dies ebenso für alle Vorhabenträger zu, die sich der Einhaltung der Leitlinien verpflichten. In der vergleichenden Perspektive beider Ansätze zeigt sich, dass der thüringische Ansatz darauf abzielt, Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am Verfahren, also der Planung und Realisierung von Windenergieanlagen zu stärken: Die Thüringer Leitlinien für „Faire Windenergie“ gehen über reine Renditenumverteilung hinaus, indem sie Anforderungen zu Informations- und Transparenzangeboten enthalten und sich über den gesamten Zeitraum von der Vorplanung bis zur Realisierung

einer Windenergieanlage erstrecken. Zudem steht mit der Servicestelle Windenergie eine intermediäre Anlaufstelle für Vorhabenträger, Bürger und Gemeinden zur Verfügung.

Betrachtet man die Ansätze in ihrer Funktion als Akzeptanz- und Wertschöpfungsstrategie, sind Aussagen vor der Umsetzung konkreter Projekte nur eingeschränkt möglich. Nach bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen und unter Berücksichtigung der bisher eingeschränkten lokalen Wertschöpfung in beiden Ländern könnten die Beteiligungsmöglichkeiten den Anwohnern einen ökonomischen Nutzen bringen und das Empfinden einer verbesserten Verteilungsgerechtigkeit stärken. Hervorzuheben ist die sogenannte Ausgleichsabgabe aus dem Beteiligungsgesetz M-V als jährliche Zahlung an die Standortgemeinden, da sie die gesamte lokale Gemeinschaft adressiert. Sie ist dabei nicht abhängig von der Zahlungsbereitschaft und der Fähigkeit der Bürger und Gemeinden. Die Akzeptanzforschung zeigt aber auch, dass nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit, sondern auch die Mitwirkungsmöglichkeiten an Verfahren eine wichtige Voraussetzung darstellen. Tatsächliche Wirkungen auf Akzeptanz und Wertschöpfung sind empirisch zu überprüfen. Ein begleitendes Monitoring und die wissenschaftliche Evaluation sind daher empfehlenswert.

Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, Beteiligungsmöglichkeiten an Verfahren und Ergebnissen eines Vorhabens verstärkt zusammen zu denken. Nur so können die vielfältigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale genutzt werden, ohne dass Bürgerbeteiligung auf ihre vermeintliche Akzeptanzfunktion reduziert wird. Gesetzliche Vorgaben oder freiwillige Leitlinien zur wirtschaftlichen Beteiligung können durch flankierende und

prozessbegleitende Maßnahmen unterstützt werden. Dies wird auch von weiteren Forschungsprojekten gefordert. So zeigen die übergreifenden Ergebnisse des Förderprogramms „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“⁵⁶, dass insgesamt eine Notwendigkeit besteht, die Organisation von Beteiligungsprozessen bei der Energiewende mit professionellen und neutralen Angeboten seitens der Politik und Verwaltung zu unterstützen. Dies gilt umso mehr für die hier untersuchten Ansätze, da mit dem Beteiligungsgesetz und den Leitlinien die Verantwortung zur Organisation von Beteiligung in Richtung der Vorhabenträger verlagert wird. Richter u.a. (2016) regen an im Bereich des Netzausbaus über alternative oder zusätzliche Träger von Beteiligungsprozessen nachzudenken, sodass die Verantwortung und Kontrolle für Bürgerbeteiligung nicht ausschließlich bei Vorhabenträgern liegt. Dies könnten zivilgesellschaftlichen Organisationen, Behörden oder Landeseinrichtungen, wie etwa eine Servicestelle Windenergie sein. Die Umsetzbarkeit und konkrete Ausgestaltung bleibt hier noch unbestimmt und kann in konkreten Fällen reflektiert werden.

Dass die Bundesländer verstärkt zum Motor einer bürgernahen Energiewende werden können, zeigen nicht nur die Beispiele Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Unter Berücksichtigung landesspezifischer Bedingungen können die Bundesländer mit regulativen, planerischen und ökonomischen Maßnahmen den Handlungsspielraum der Bürger,

Gemeinden und Flächeneigentümern erweitern. Außerdem können Beteiligungsprozesse und die darin involvierten Akteure mittels Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, Beratungs-, Begleitungs- und Vernetzungsangeboten seitens des Landes gefördert werden. Lernpotenziale, aber auch Fragen der Koordinierung zwischen den Ländern und der Bundesgesetzgebung rücken damit verstärkt in den Vordergrund.

Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene könnte die Landesebene zukünftig an Relevanz dafür gewinnen, wie sich Bürgerbeteiligung bei Windenergieanlagen etabliert. Das EEG 2017 enthält eine sogenannte Länderöffnungsklausel, die den Ländern „[...] *weitergehende Regelungen zur Bürgerbeteiligung und zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau von neuen Anlagen*“ (§ 36 g., Absatz 6) ausdrücklich ermöglicht. Fraglich ist, inwiefern Hindernisse auf nationaler Ebene durch landesseitige Unterstützungen kompensiert werden können und wie sich Beteiligungsformen insgesamt weiterentwickeln werden. Es scheint jedenfalls sinnvoll, weiter nachzudenken, landesspezifische Handlungsbedingungen und Hindernisse für Beteiligung zu adressieren. Damit die Energiewende als Gemeinschaftswerk gelingt, sollte letztlich die Frage im Vordergrund stehen, wie der Sprung von passiver Akzeptanz zu aktivem Engagement der Bürger in der Energiewende gelingt. ■

⁵⁶Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert seit 2013 im Rahmen des Programms „Umwelt- und Gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ 33 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Das Forschungsprojekt *dezent zivil* schlägt dazu die Einrichtung einer „Zentralen Stelle“ auf Landesebene vor. Eine solche Stelle soll zur Prävention oder Verminderung von Konflikten bei einzelnen Planungsverfahren beitragen, indem u. a. professionelle Mediation, Prozessbegleitung und Information zur Verfügung gestellt oder vermittelt werden. Anders betitelt, aber mit ähnlichen Funktionen schlägt das Projekt *Energiekonflikte* eine „Servicestelle Energiewende“ auf Landes- oder auch Bundesebene vor. Siehe auch <http://www.transformation-des-energiesystems.de/abschlussergebnisse>, letzter Zugriff 01.11.2016

6. Literatur- und Quellenverzeichnis

Interviews

Interview 1 (10.12.2015) Experte/in Landeseinrichtung, Thüringen

Interview 2 (10.12.2015) Experte/in Landeseinrichtung, Thüringen

Interview 3 (14.12.2015) Experte/in Städte- und Gemeindevertretung, Mecklenburg-Vorpommern

Interview 4 (15.12.2015) Experte/in Bürgerenergiegesellschaft, Thüringen

Interview 5 (07.01.2016) Experte/in Bank, Berlin

Agentur für Erneuerbare Energien, 2014: Wachstumstrend der Energiegenossenschaften ungebrochen, abrufbar unter: <http://www.unendlich-viel-energie.de/wachstumstrend-der-energiegenossenschaften-ungebroche>, letzter Zugriff am 1.12.2015.

Agentur für Erneuerbare Energien, 2015: Installierte Leistung Windenergie onshore – Wind – MV – Landesinfo zur Entwicklung Erneuerbarer Energien, in: Föderal Erneuerbar, abrufbar unter: http://www.foederalerneuerbar.de/landesinfo/bundesland/MV/kategorie/wind/auswahl/180-installierte_leistun, letzter Zugriff am 1.3.2016.

Agentur für Erneuerbare Energien, 2016: Daten und Fakten zur Entwicklung Erneuerbarer Energien in Thüringen - Föderal Erneuerbar, abrufbar unter: <https://www.foederal-erneuerbar.de/landesinfo/bundesland/TH/kategorie/top+10>, letzter Zugriff am 15.8.2016.

Aitken, Mhairi, 2010: Wind power and community benefits: Challenges and opportunities, in: Energy Policy 38, 6066–6075.

Alle, Katrin/Graf, Antonia/Härdtlein, Marlies/Hinderer, Nele, 2015: Bürgerwindanlagen im Kontext der deutschen Energiewende. Eine Analyse des soziotechnischen Innovationsfeldes. LITRES Discussion Paper 2015–01.

Arnstein, Sherry R., 1969: A Ladder Of Citizen Participation, in: Journal of the American Institute of Planners 35, 216–224.

Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2016: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/4568, abrufbar unter: https://www.juris.de/jportal/docs/news_anlage/nlur/pdf/0605335.pdf, letzter Zugriff am 9.8.2016.

Bauwens, Thomas/Gotchev, Boris/Holstenkamp, Lars, 2016: What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives, in: Energy Research & Social Science 13, 136–147.

bbh, 2016: Kommunale Windparks im hohen Norden: Gesetzgeber macht in Schleswig-Holstein den Weg frei, in: Der Energieblog, abrufbar unter: <http://www.derenergieblog.de/alle-themen/energie/kommunale-windparks-im-hohen-norden-gesetzgeber-macht-in-schleswig-holstein-den-weg-frei/>, letzter Zugriff am 26.10.2016.

Blome-Drees, Johannes/Bøggild, Nikolaj/Degens, Phillip/Michels, Judith/u. a., 2015:

Endbericht BMWi - Potenziale und Hemmnisse von unternehmerischen Aktivitäten in der Rechtsform der Genossenschaft, Düsseldorf: BMWi.

Bofinger, Peter/Ludwigs, Markus/BET GmbH, 2015: Wissenschaftliches Begleitgutachten EEG 3.0: Ausgestaltungsvorschlag für ein Ausschreibungsmodell für Wind an Land, Aachen/Würzburg: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg.

Borchert, Rudolf, 2015: Die Energiewende in Mecklenburg-Vorpommern - wirtschaftlich erfolgreich, bürgernah, sozial und ökologisch verantwortlich, abrufbar unter: http://www.sgk-mv.de/cm4all/iproc.php/G%C3%BCstrow%20151114/07_Energiewende%20M-V.pdf?cdp=a, letzter Zugriff am 9.8.2016.

Borch, Kristian/Jørgensen, Michael Søgaard/Anker, Helle Tegner/Clausen, Niels-Erik/u. a., 2016: Progress Report for Wind2050.

Bovet, Jana/Lienhoop, Nele, 2015: Trägt die wirtschaftliche Teilhabe an Flächen für die Windkraftnutzung zur Akzeptanz bei? Zum Gesetzesentwurf eines Bürger – und Gemeindebeteiligungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung von empirischen Befragungen, in: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), 227–334.

Brandt, Robert/Ohlhorst, Dörte/Steuer, Sibyl/Tews, Kerstin, 2015: Energiewende: Gestaltungsaufgaben auf vielen Ebenen, in: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society 24, 62–63.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016: EEG-Novelle 2016 Fortgeschriebenes Eckpunktepapier zum Vorschlag des BMWi für das neue EEG, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eeg-novelle-2016-fortgeschriebenes-eckpunktepapier;property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Zugriff am 26.8.2016.

Bundesverband Erneuerbare Energie e. V., 2016: Halbjahresbilanz 2016: Dekarbonisierung noch in weiter Ferne, abrufbar unter: <http://www.bee-ev.de/home/presse/mitteilungen/detailansicht/halbjahresbilanz-2016-dekarbonisierung-noch-in-weiter-ferne/>, letzter Zugriff am 21.7.2016.

Bundesverband WindEnergie e. V. (BWE) Landesverband Mecklenburg-Vorpommern/Wind-Energy Network e. V., 2015: Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze gemäß Vorlage zur Kabinettsitzung vom 23. Juni 2015.

Bündnis 90/Die Grünen/CDU, 2016: Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/ Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016–2021.

Dallmann, Heinz/Meyer, Ulrich/Skowronek, Andrea, 2015: Die Rolle von Energieagenturen bei der Einführung von neuen Organisationsformen im Energiebereich. EnerLOG Briefing Paper|No. 3.

Deutscher Bundesrat, 2016: Entschließung des Bundesrates zur Unterstützung von kleinen Akteuren und Bürgerenergieprojekten bei Ausschreibungen hinsichtlich der Förderung von erneuerbaren Energien. Drucksache 183/16.

Deutscher Bundestag, 2016: Gesetz zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien. Drucksache 18/8860.

Deutscher Genossenschafts und Raiffeisenverband, 2016: Energiegenossenschaften Ergebnisse der DGRV-Jahresumfrage (zum 31.12.2015), Berlin, abrufbar unter: <http://www.genossenschaften.de/sites/default/files/Auswertung%20Jahresumfrage.pdf>, letzter Zugriff am 7.7.2016.

Deutsche Windguard, 2015: Akteursstrukturen von Windenergieprojekten in Deutschland-Studie.

Deutsche Windguard, 2016: Status des Windenergieausbaus in Deutschland 2015.

Die Linke/SPD/Bündnis 90/ Die Grünen, 2014: Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen Thüringen.

Dóci, Gabriella/Gotchev, Boris, 2016: When energy policy meets community: Rethinking risk perceptions of renewable energy in Germany and the Netherlands, in: *Energy Research & Social Science* 22, 26–35.

Egelund Olsen, Birgitte, 2014: Regulatory financial obligations for promoting local acceptance of renewable energy projects, in Peeters, M./Schomerus, T. (Hrsg.), *Renewable Energy Law in the EU*. Edward Elgar Publishing, 189–209.

Energieagentur NRW, 2014: Finanzierungs- und Geschäftsmodelle, abrufbar unter: <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/finanzierung-final-pdf/von/finanzierungs-und-geschaeftsmodelle/vom/energieagentur/1797>, letzter Zugriff am 8.10.2015.

Energie-Umwelt-Beratung e. V., 2012: Kommunalen Nutzen von Windenergieanlagen.

Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, 2011: Abschlussbericht Deutschlands Energie-wende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Berlin.

Fachagentur Windenergie an Land, 2015: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land Herbst 2015 – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur Akzeptanz der Nutzung und des Ausbaus der Windenergie an Land in Deutschland.

Fraktion Die Linke, 2016: Antrag Faire Windenergie in Sachsen-Anhalt fördern, Landtag Sachsen-Anhalt.

Gotchev, Boris, 2014: Market integration and the development of wind power cooperatives in Denmark. Lessons learned for Germany. IASS Paper.

Gottschalk, Manuela/Hoppenbrock, Cord/Kucharzak, Lioba/Schäfer, Stefan/u. a., 2016: Regionale Wertschöpfung in der Windindustrie am Beispiel Nordhessen. Durchgeführt im Auftrag von: SUN Stadtwerke Union Nordhessen GmbH & Co. KG, Kassel: Institut dezentrale Energietechnologien.

Grashof, Katherina, 2016: Ergebnisse des Projekts „Erarbeitung von Wissensgrundlagen für den Erhalt von Bürgerwindprojekten im EEG 2016“ im Auftrag des Bündnis Bürgerenergie e. V., abrufbar unter: https://www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user_upload/20160430_BBE_n_Endbericht_Folien.pdf, letzter Zugriff am 8.8.2016.

Gude, Martin, 2015: Einbindung der Bürger beim Ausbau der Windenergie, abrufbar unter: http://www.foederal-erneuerbar.de/tl_files/ace/Fachtagung%20FE/2015/Praesentationen/Fachtagung_FE_1_TMUEN_TH_Gude_WindenergieAkzeptanz.pdf, letzter Zugriff am 27.11.2015.

Hauser, Eva/Hildebrand, Jan/Dröschel, Barbara/Klann, Uwe/u. a., 2015: Nutzeneffekte von Bürgerenergie. Eine wissenschaftliche Qualifizierung und Quantifizierung der Nutzeneffekte der Bürgerenergie und ihrer möglichen Bedeutung für die Energiewende.

Hirschl, Bernd/Aretz, Astrid/Böther, Timo, 2010: Wertschöpfung und Beschäftigung durch Erneuerbare Energien in Mecklenburg-Vorpommern 2010 und 2030 - Kurzstudie im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Hirschl, Bernd/Salecki, Steven, 2015: Erneuerbare Wertschöpfung, abrufbar unter: <http://www.kommunal-erneuerbar.de/de/kommversation/gastbeitraege/erneuerbare-wertschoepfung.html>, letzter Zugriff am 9.11.2015.

Hoffmann, Jens, 2015: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergienutzung in der Region Mecklenburgische Seenplatte, in: *Studienarchiv Umweltgeschichte* 20, 49–55.

Holstenkamp, Lars, 2014: Formen genossenschaftlicher Finanzierung von Erneuerbare-Energien-Vorhaben Vortrag beim Arbeitskreis „Räumliche Politik und Planung für die Energiewende“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 21.02.2014 in Essen, abrufbar unter: http://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/professuren/finanzierung-finanzwirtschaft/files/Arbeitspapiere/wpbl18.pdf, letzter Zugriff am 16.10.2015.

Holstenkamp, Lars/Degenhart, Heinrich, 2013: Bürgerbeteiligungsmodelle für erneuerbare Energien. Eine Begriffsbestimmung aus finanzwirtschaftlicher Perspektive, in: Arbeitspapierreihe Wirtschaft & Recht.

Hübner, Gundula/Hahn, Christiane, 2013: Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt.

Hübner, Gundula/Pohl, Johannes, 2015: Mehr Abstand, mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich im Auftrag der Fachagentur Windenergie an Land.

Institut für angewandtes Stoffstrommanagement, 2015: Endbericht– Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende, Birkenfeld/Radolfzell: gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

IZES gGmbH, 2015: Charakterisierung und Chancen kleiner Akteure bei der Ausschreibung für Windenergie an Land im Auftrag der Fachagentur Windenergie an Land.

Jacobs, David/Peinl, Hannes/Gotchev, Boris/Schäuble, Dominik/u. a., 2014: Ausschreibungen fuer erneuerbare Energien in Deutschland: Ausgestaltungsoptionen für den Erhalt der Akteursvielfalt. IASS Working Paper.

Kirschey, Jenny, 2016: Rechtsrahmen zur wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden, Berlin: Fachagentur Windenergie an Land.

Kommunalberatungsstelle zur Energiewende Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Wertschöpfung vor Ort. Wirtschaftliche Beteiligungsmodelle., abrufbar unter: http://www.stgt-mv.de/cms2/STGT_prod/STGT/Energieberatungsstelle/Downloads/5_Wertschpfung_vor_Ort_-_wirtschaftliche_Beteiligung.pdf, letzter Zugriff am 15.11.2015.

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung als Option zur Sicherung von Mindestangeboten in der kommunalen Leistungserbringung?, abrufbar unter: https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17495/Finanzielle+B%C3%BCrgerbeteiligung_Studie/6cd8e96c-a4f1-400e-bcc5-005899303b77, letzter Zugriff am 26.11.2015.

Kühnast, Severin, 2015: Servicestelle Windenergie. Zentrale Informations- und Beratungsstelle für Windkraft in Thüringen, abrufbar unter: https://www.ihk-suhl.de/files/151349E99FA/K%FChnast_ThEGA.pdf, letzter Zugriff am 17.8.2016.

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Landesregierung Thüringen, 2014: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2015: Tätigkeitsbericht 2014 des Petitionsausschusses (1. Ausschuss).

Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2016a: Dokumentation der 88. Sitzung des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung am Mittwoch, dem 20. Januar 2016, abrufbar unter: <https://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/verkehrsausschuss/oeffentliche-anhoerungen.html>, letzter Zugriff am 24.3.2016.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2016b: Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V).

Landtag Mecklenburg Vorpommern, 2016: Wortprotokoll der 88. Sitzung des Ausschusses für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung am Mittwoch, dem 20. Januar 2016, um 09:30 Uhr, in Schwerin, Schloss, Plenarsaal, abrufbar unter: <https://www.landtag-mv.de/landtag/gremien/ausschuesse/verkehrsausschuss/oeffentliche-anhoerungen.html>, letzter Zugriff am 24.3.2016.

L-Bank, 2016: L-Bank Bilanz 2015, abrufbar unter: <https://www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/presse-und-events/presse/presseinformationen/detail.xml?dyn=true&ceid=100147&cid=6022&startpos=1>, letzter Zugriff am 21.10.2016.

Leuphana Universität Lüneburg/Nestle, Uwe, 2014: Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Auswirkungen von regulatorischen Eingriffen in die Energiewende.

Maly, Christian/Meister, Moritz/Schomerus, Thomas, 2014: EEG 2014: Das Ende der Bürgerenergie?, in: Energierecht: ER Zeitschrift für die gesamte Energierechtspraxis 3, 147–154.

Masson, Torsten/Centgraf, Salina/Rauschmeyer, Felix/Simke, Romy, 2015: Mitglieder-Zuwachspotenzial fürEnergiegenossenschaften in Deutschland, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 65, 191–208.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, 2016: Energieminister besucht Windfest in Bütow, abrufbar unter: <https://www.foederal-erneuerbar.de/news-detail/items/energieminister-besucht-windfest-in-buetow>, letzter Zugriff am 21.7.2016.

Morris, Craig/Jungjohann, Arne, 2016: Energy Democracy, Cham: Springer International Publishing.

Müller, Jakob R./Dorniok, Daniel/Flieger, Burghard/Holstenkamp, Lars/u. a., 2015: Energiegenossenschaften — das Erfolgsmodell braucht neue Dynamik, in: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society 24, 96–101.

Nestle, Uwe, 2015: Ausschreibungen für Erneuerbare Energien: Überwindbare Hindernisse für Bürgerenergie? Eine wissenschaftliche Expertise von EnKliP im Auftrag des Bündnis Bürgerenergie.

Notroff, Ramona, 2016: Ein Jahr Servicestelle Windenergie 2015/16 – eine Bilanz, abrufbar unter: http://www.thega.de/fileadmin/thega/pdf/thega-forum/2016/vortraege/session_1/1_notroff.pdf, letzter Zugriff am 19.8.2016.

Ohlhorst, Dörte, 2016: Die Umstellung auf Ausschreibungen im Zuge der EEG-Novelle 2014 – Auswirkungen auf Bürgerbeteiligung und Vielfalt der Akteure in der Energieversorgung, FFU-Report 01-2016.

Ohlhorst, Dörte/Schön, Susanne, 2010: Windenergienutzung in Deutschland im dynamischen Wandel von Konfliktkonstellationen und Konflikttypen, in: Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 198–218.

Ott, Ralf/Schäfer-Stradowsky, Simon, 2016: Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern. Eine juristische und ökonomische Einordnung des aktuellen Entwurfs, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ) Heft 2, S. 69–78.

Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte, 2013: Beschluss W3/13 der 39. Verbandsversammlung.

Radtke, Jörg, 2014: Die Energiewende in Deutschland und die Partizipation der Bürger, Gastbeitrag BBE-Newsletter 02/2014.

Radtke, Jörg, 2016: Bürgerenergie in Deutschland, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Renn, Ortwin/Ernst, Andreas/Carrera, Diana Gallego/Großmann, Kathrin/u. a., 2015: Aspekte der Energiewende aus sozialwissenschaftlicher Sicht, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften.

Renn, Ortwin/Köck, Wolfgang/Schweizer-Ries, Pia/Bovet, Jana/u. a., 2014: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende, Helmholtz Allianz ENERGY TRANS. Policy Brief 01/14.

Rost, Dietmar, 2015: Konflikte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Energieversorgung – Perspektiven und Erkenntnisse aus dem Streit um die Carbon Capture and Storage-Technologie (CCS), Essen.

Sächsisches Staatsministerium des Inneren und Sächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2015: Gemeinsamer Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren und des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über Mindestabstände zwischen Wohngebieten und Vorrang- u. Eignungsgebieten zur Nutzung der Windenergie vom 20. November 2015.

Sander, Birgit, 2016: Windkraft: Beteiligungsgesetz bringt Nachteile für MV | svz.de, abrufbar unter: <http://www.svz.de/12478361>, letzter Zugriff am 30.3.2016.

Schröder, Svenja, 2014: Leader und Windenergie. Möglichkeiten für Information, Beratung und Beteiligung: Die Servicestelle Windenergie im Kreis Steinfurt, abrufbar unter: https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Veranstaltungen/2016/Energiewende/14_Energiewende_Fachforum4_Schroeder.pdf, letzter Zugriff am 27.4.2016.

Schweizer-Ries, Petra/Rau, Irina/Nolting, Katrin/Rupp, Johannes/u. a., 2011: Projektabschlussbericht „Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern“.

Sonnberger, Marco/Ruddat, Michael, 2016: Die gesellschaftliche Wahrnehmung der Energiewende – Ergebnisse einer deutschlandweiten Repräsentativbefragung, Stuttgarter Beiträge zur Risiko und Nachhaltigkeitsforschung 24.

SPD/CDU, 2011: Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 6. Wahlperiode 2011 – 2016.

SPD Landesvorstand Brandenburg, 2015: Beschluss des SPD-Landesvorstandes vom 7. Juli 2015, abrufbar unter: http://www.spd-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/spd-brandenburg_de/15/_pdf/150707_Windenergie.pdf, letzter Zugriff am 29.9.2015.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014: Verfügbares Einkommen in Deutschland 1991 bis 2013 nach Bundesländern (WZ 2008) – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, abrufbar unter: <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/tab.asp?rev=RV2014&tbl=lang=de-DE>, letzter Zugriff am 18.12.2015.

Tabi, Andrea/Wüstenhagen, Rolf/Jegen, Maya/Meyer, Katharina, 2015: Befragung der Anwohner von möglichen Windparks in der Ostschweiz.

Thüringer Energie- und Greentech-Agentur, 2014: Die Energiewende vor Ort selbst gestalten – Leitfaden zur Bürgerbeteiligung bei Erneuerbaren Energien in Thüringen.

Thüringer Energie- und Greentech-Agentur, 2016: Mit Wind gewinnen. Handlungsempfehlungen aus der Praxis: Wie Städte und Gemeinden erfolgreich Windkraft-Projekte umsetzen.

Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz, 2016: Kleine Anfrage des Abgeordneten Gruhner (CDU) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz. Verleihung des Siegels für „Faire Windenergie“ durch die Thüringer Energie- und Greentech-Agentur.

TNS Emnid, 2013: Repräsentative Bevölkerungsbefragung in Mecklenburg-Vorpommern, abrufbar unter: <http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=103376>, letzter Zugriff am 2.3.2016.

TNS Emnid, 2015: Repräsentative Bevölkerungsbefragung in Mecklenburg-Vorpommern zum Thema Windkraft, abrufbar unter: http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=157171, letzter Zugriff am 2.3.2016.

Töpfer, Klaus/Volkert, Dolores/Mans, Ulrich/Institute for Advanced Sustainability Studies (Hrsg.), 2013: Verändern durch Wissen: Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende, München: Oekom-Verl.

trend:research/Leuphana Universität Lüneburg, 2013: Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland.

Ulbrich, Ina-Maria, 2015: „Wir wollen erreichen, dass in Mecklenburg-Vorpommern etwas hängenbleibt“, abrufbar unter: <http://www.neueenergie.net/politik/deutschland/wir-wollen-erreichen-dass-in-mecklenburg-vorpommern-etwas-haengenbleibt>, letzter Zugriff am 7.3.2016.

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), 2016: Stadtwerke und Bürgerbeteiligung.

Volz, Reinhard/Storz, Nico, 2015: Erfolgsfaktoren und künftige Herausforderungen von Bürgerenergiegenossenschaften, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 65, 111–120.

Volz, Richard, 2012: Genossenschaften im Bereich erneuerbarer Energien – Status quo und Entwicklungsmöglichkeiten eines neuen Betätigungsfeldes, Stuttgart-Hohenheim.

Walker, Gordon/Devine-Wright, Patrick, 2008: Community renewable energy: What should it mean?, in: Energy Policy 36, 497–500.

Weber, Tillmann, 2015: Kommunenwindkraft vorschreiben - Windenergie - Erneuerbare Energien, in: Erneuerbare Energien Online, abrufbar unter: <http://www.erneuerbareenergien.de/kommunenwindkraft-vorschreiben/150/434/86060/>, letzter Zugriff am 16.12.2015.

Wesche, Tilo, 2015: Wirtschaftsdemokratie Politische Inklusion durch Eigentumsteilhabe, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft. Campus Verlag, 138–147.

Wüstenhagen, Rolf/Wolsink, Maarten/Bürer, Mary Jean, 2007: Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept, in: Energy Policy 35, 2683–2691.

Yildiz, Özgür, 2014: Financing renewable energy infrastructures via financial citizen participation – The case of Germany, in: Renewable Energy 68, 677–685.



IASS Working Paper Dezember 2016

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

Kontakt Autoren:

Boris.Gotchev@iass-potsdam.de

Adresse:

Berliner Strasse 130

14467 Potsdam

Deutschland

Telefon 0049 331-28822-340

www.iass-potsdam.de

E-Mail:

media@iass-potsdam.de

Vorstand:

Prof. Dr. Mark G. Lawrence,

Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor

Katja Carson, Administrative Direktorin

gemeinsam vertretungsberechtigt

Prof. Dr. Patrizia Nanz, Wissenschaftliche Direktorin

Prof. Dr. Ortwin Renn, Wissenschaftlicher Direktor

DOI: 10.2312/iass.2016.036

