

## Wie wichtig sind übergreifende Beteiligungsformate für die Akzeptanz der Energiewende?

### Erkenntnisse aus dem Projekt INTEGER: Ebenen-INTEGrative Partizipation für die EnerGiewende

*Uta Burghard et al.*

#### **Ausgangslage**

Die Energiewende im Sinne eines verstärkten Ausbaus Erneuerbarer Energien wird von breiten Teilen der Gesellschaft befürwortet (Agentur für Erneuerbare Energien e.V. 2023). Aufgrund der weltpolitischen Lage hat sich diese Zustimmung im Jahr 2023 jedoch etwas abgeschwächt und andere Themen sind mehr in den Vordergrund getreten, wie bspw. gestiegene Lebenshaltungskosten (ebd.). Zudem äußern viele Menschen Unzufriedenheit mit der politischen Gestaltung der Prozesse bei der Energiewende. Insbesondere werden das langsame Vorankommen in der klimafreundlichen Umgestaltung des Energie- und Verkehrssystems sowie mangelnde Vorausschau und Planung kritisiert (Wolf et al. 2023). Schon lange ist zudem zu beobachten, dass die Unterstützung für Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien abnimmt, wenn diese in der Nähe des eigenen Wohnorts errichtet werden (Agentur für Erneuerbare Energien e.V. 2023).

#### **Das INTEGER-Projekt: Wozu braucht man übergreifende Beteiligungsformate in der Energiewende?**

Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende wird mit der Hoffnung verbunden, die Akzeptanz für deren Ziele und Maßnahmen zu erhöhen, lokale Widerstände abzubauen oder ihnen vorzubeugen. Die gesellschaftliche Beteiligung in der Energiewende steht jedoch vor der Herausforderung des sogenannten Beteiligungsparadoxes (Kamlage et al. 2018). Darunter versteht man, dass sich Menschen in übergeordneten Planungsstufen eines bestimmten Vorhabens, in denen sie noch Einflussmöglichkeiten haben, oft wenig oder gar nicht beteiligen. Sobald es dann aber auf lokaler Ebene konkret wird und die Planung und der Bau eines Infrastrukturprojektes ansteht, wächst der Wunsch, sich doch zu beteiligen. Allerdings sind die Möglichkeiten zur Einflussnahme dann begrenzt, was zu Frust führen kann (Grünwald et al. 2015). Gleichzeitig finden Beteiligungsprozesse für die Energiewende bisher vor allem auf lokaler Ebene statt. Wenn sie auf übergeordneter Ebene angesiedelt sind, stehen bestehende Partizipationsformate häufig in den einzelnen Sektoren (Strom, Wärme, Verkehr) und (Planungs-)Ebenen (Kommune, Region, Land, Bund) unverbunden nebeneinander.

Hier setzt das Projekt »INTEGER: Ebenen-INTEGrative Partizipation für die EnerGiewende« an. Übergreifende Beteiligungsformate, d.h. Formate, die über die kommunale Ebene hinausgehen und die Länder- und Bundesebene umfassen sowie verschiedene Sektoren gemeinsam betrachten, sind der Gegenstand von INTEGER. Solche Formate gibt es bislang eher selten. Beispiele für überregionale Beteiligungsansätze sind

der Bürgerrat Klima auf Bundesebene und verschiedene Dialogprozesse einzelner Bundesländer. Mit solchen Ansätzen ist die Hoffnung verbunden, die Akzeptanz für die Energiewende als gesellschaftliche Transformationsaufgabe zu erhöhen und damit auch dem Widerstand auf lokaler Ebene vorzubeugen.

Ziel von INTEGER ist es, – aufbauend auf einer Wirkungsanalyse bestehender Beteiligungsprozesse, einer Akteursanalyse und einem partizipativen Prozess – einen übergeordneten Energiewende-Beteiligungsansatz zu entwickeln. Dieser soll unterschiedliche Sektoren und/oder Ebenen integrativ verbinden und in modularer Form vorgelegt werden, d.h. eine Auswahl von Beteiligungsmethoden und Kommunikationsformen enthalten. Ein spezieller Fokus liegt auf jungen Menschen. Diese Gruppe ist bisher wenig an der Energiewende beteiligt, obwohl sich die Energiewende wesentlich auf ihre Zukunft auswirkt und dementsprechend ihre substantielle Mitgestaltung wünschenswert ist.

### Welche übergreifenden Beteiligungsformate zur Energiewende gibt es in Deutschland?

Im Rahmen von INTEGER wurden zunächst übergreifende Beteiligungsformate im Themenfeld Energiewende in Deutschland recherchiert, die auf Bundes- oder Landesebene von politischen Akteuren in den Sektoren Strom, Wärme und/oder Verkehr initiiert wurden. Denn für INTEGER sind besonders solche Prozesse spannend, deren Ergebnisse für politische Entscheidungsprozesse relevant werden könnten. Es ging dabei zunächst nicht um sogenannte formelle Beteiligungsprozesse, d.h. gesetzlich vorgeschriebene Formate, sondern um zusätzlich angebotene Formate. Später erfolgte eine Ausweitung der Suche auf Bürger/innenräte, die häufig nicht von politischen, sondern von gesellschaftlichen Akteuren initiiert werden, weil auch solche Prozesse politische Relevanz erzeugen können. 51 Prozesse ließen sich auf diese Art identifizieren.

Aus diesen sollten drei Fälle ausgewählt und ihre Wirkungen vertieft untersucht werden. Dies geschah in zwei Schritten: Zunächst fand eine thematische Fokussierung auf Prozesse statt, die einen konkreten Fokus auf Bürgerbeteiligung legten und nach 2018 initiiert wurden oder – wenn früher – weiterhin andauern. Dies ergab eine Liste von 21 Beteiligungsprozessen.

Danach erfolgte für eine vertiefte Analyse eine weitere Eingrenzung der Beteiligungsprozesse anhand der folgenden Kriterien:

- explizite Ansprache von Jugendlichen
- höhere Beteiligungsstufe, d.h. Konsultation, Kooperation oder Eigenverantwortung
- sektorübergreifend
- ebenenübergreifend

Daraus ergab sich eine Auswahl von zehn Beteiligungsprozessen, die anhand von Experteninterviews qualitativ eingeordnet und bewertet wurden. Insgesamt sollten die untersuchten Prozesse eine gewisse Diversität darstellen, d.h. es sollten Formate auf Bundes- und Landesebene ausgewählt werden – und sie sollten recht unterschiedlich sein, d.h. die Auswahl sollte z.B. einen Bürgerrat ebenso enthalten sowie einen Stromnetz-Dialog. So wurden letztendlich drei Fälle zur tiefgehenden Evaluation ausgewählt. Alle ausgewählten Fälle sollten einen guten Zugang zu Daten aufweisen. Die folgende Abbildung veranschaulicht das methodische Vorgehen.

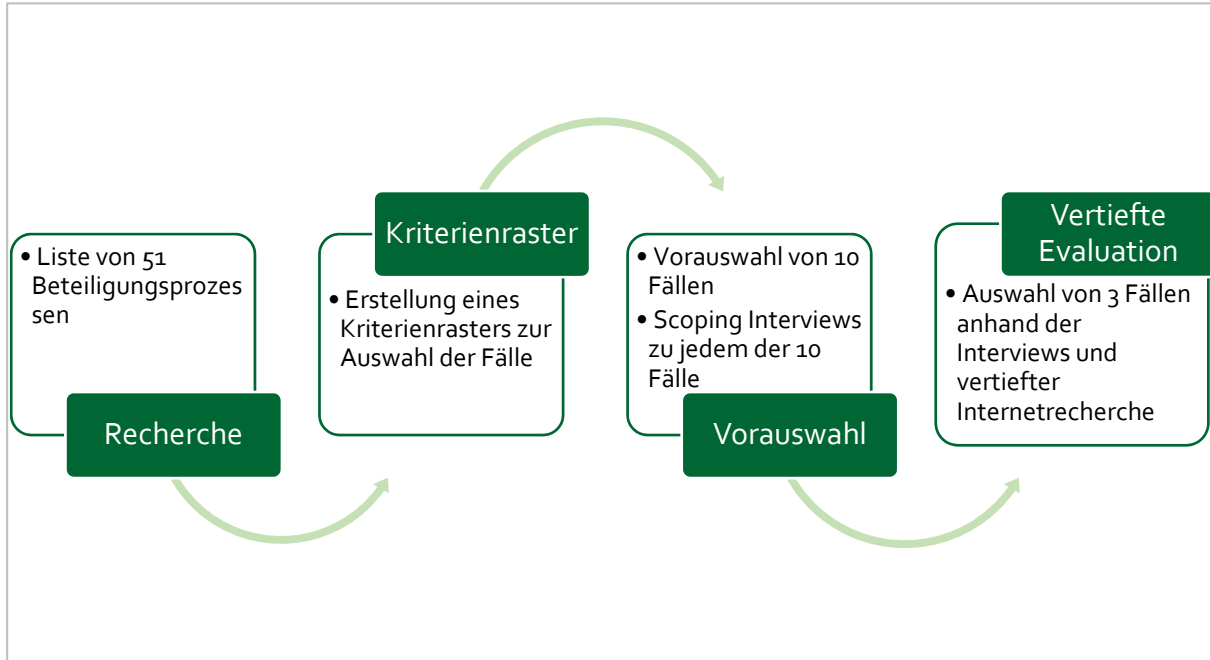


Abbildung 1: Methodisches Vorgehen im Projekt. (Eigene Darstellung)

## Wie sind diese übergreifenden Beteiligungsformate zur Energiewende ausgestaltet?

Die folgenden drei Beteiligungsformate wurden für eine vertiefte Analyse ausgewählt:

- Bürgerdialog zum Klimaschutzplan 2050 (bundesweit, abgeschlossen)
- Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zur Fortschreibung des Integrierten Energie und Klimaschutzkonzepts IEKK (Baden-Württemberg, abgeschlossen)
- Hamburger Energiewendebeirat (Hamburg, laufend)

Für einen ursprünglich geplanten vierten Fall über den Bürgerdialog Stromnetz ließ sich kein guter Datenzugang realisieren, daher wurde er aus der vertieften Analyse ausgeschlossen. Die Evaluation, d.h. die Wirkungsanalyse, zeigt, dass alle drei Formate sektorübergreifend angelegt sind, wobei der Hamburger Beirat die Energiewende adressiert, während die anderen beiden Fälle als übergreifende Formate mit der Perspektive auf Klimaschutz angelegt sind. Alle Formate haben einen gewissen Formalisierungsgrad. Dieser zeigt sich u.a. an verbindlich festgelegten Teilnehmerkreisen über einen längeren Zeitraum (Bürgerdialog und Energiewendebeirat Hamburg) oder über eine vorparlamentarische Beratung mit dem Ziel der Anbindung an politische Entscheidungsprozesse. Zudem weisen alle Formate neben der Bürgerbeteiligung auch eine Verbände-beteiligung auf (wobei diese beim Hamburger Energiewendebeirat sogar das zentrale Element ausmacht).

Dass Beteiligungsformate politische Wirkung in dem Sinne entfalten, dass Vorschläge in politische Entscheidungen münden oder eine hohe Relevanz für politische Entscheidungsprozesse erlangen, ist selten. Dies ist jedoch in einer repräsentativen Demokratie wie in Deutschland auch nicht zwingend angelegt, da Beteiligung hier immer ein zusätzliches Element zu parlamentarischen Entscheidungsverfahren darstellt (1). Daher

wurde eher untersucht, inwiefern die Beteiligungsformate Aufmerksamkeit für bestimmte Themen erzeugen konnten oder manche Vorschläge ihren Weg in parlamentarische Beratungen bzw. Ministerielle Vorlagen fanden.

Die Entfaltung einer solchen politischen Wirkung ist hürdenreich und hängt auch von Rahmenbedingungen ab, die nicht durch Beteiligung zu lösen sind. Dies zeigt sich am Beispiel des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050: Hier wurden die erarbeiteten Vorschläge öffentlichkeitswirksam platziert. Zum Teil gab es offensivere Vorschläge als durch die Regierung vorgesehen und es bleibt unklar, ob die Integration einiger Vorschläge im Klimaschutzplan auf die Beteiligung zurückgeht. Hier fehlte es am Ende an einer Rückmeldung, inwiefern Vorschläge Berücksichtigung gefunden hatten. Ähnlich verhält es sich in Baden-Württemberg, wo unklar blieb, ob die Beteiligung zum IEKK oder andere Faktoren ausschlaggebend dafür waren, dass Ergebnisse teilweise im Klimamaßnahmenregister (2023) reflektiert sind.

Neben der Evaluation der drei Beteiligungsformate erfolgte eine Analyse von Akteur/innen, die generell in Energiewende-Beteiligungsprozesse involviert sein können. Auf Basis einer Literaturlauswertung wurden vier Akteursgruppen gebildet:

1. Akteur/innen, die den Beteiligungsprozess initiieren/organisieren, z.B. Kommunen/verfahrensführende Behörden
2. Akteur/innen, deren Anliegen Gegenstand des Beteiligungsprozesses ist, z.B. Vorhabenträger/Projektierer
3. Akteur/innen, die den Beteiligungsprozess begleiten/unterstützen, z.B. Gutachter/Sachverständige, Moderatoren/Mediatoren
4. Akteur/innen, die vom Gegenstand des Beteiligungsprozesses betroffen/beeinflusst sind, z.B. Träger öffentlicher Belange, Bürger/innen

Anschließend wurden in Interviews mit zehn beteiligungserfahrenen Expert/innen (von Planungsbehörden, Beteiligungsdienstleistern, Energieagenturen, Vorhabenträgern) Informationen zu Merkmalen verschiedener Akteur/innen erhoben (Funktionen und Einfluss im Beteiligungsprozess, Ziele und Interessen, Vernetzung u.a.), um daraus ein einzelfallübergreifendes Bild der Beteiligungslandschaft zu erhalten.

Die Erkenntnisse aus den Interviews tragen dazu bei, Akteurskonstellationen zu bestimmen, die nützliche oder hinderliche Effekte für vermehrt ebenen- und sektorenübergreifende Beteiligungsprozesse haben können. So besteht z.B. mancherorts zwar bereits eine horizontale und vertikale Vernetzung von Planungsbehörden (Akteursgruppe 1) als mögliche Basis für sektoren- und ebenenübergreifende Beteiligung, aber bestimmte Strukturen und Abläufe im Verwaltungsapparat können auch ein Hemmnis für integrative Prozesse sein.

Da integrative Beteiligung zwar zu prozessualer Vereinfachung, aber auch zu mehr inhaltlicher Komplexität führen kann, ist eine Befähigung von Bürger/innen (Akteursgruppe 4) zur Teilnahme an solchen Beteiligungsprozessen eine wichtige vorgelagerte Maßnahme, zu der unterschiedliche Institutionen beitragen müssten (Schulen, Bildungsträger etc.). Auch in den Beteiligungsprozessen selbst sollte die Vielschichtigkeit der Inhalte integrativer Beteiligung durch Einbindung von fachlicher Expertise für alle Teilnehmenden verständlich aufbereitet und dargestellt werden (Aufgabe für Akteursgruppen 1-3).

## Wie erreichen Energiewende-Beteiligungsformate bisher wenig beteiligte Gruppen wie junge Menschen?

Trotz aufwändiger Auswahlverfahren ist eine Unterrepräsentation bestimmter Gruppen zu beobachten. Vor allem Jugendliche scheinen mit den etablierten Verfahren schwer erreichbar zu sein. In Baden-Württemberg kommen deshalb in Beteiligungsprozessen häufig besonders niedragschwellige und auf Jugendliche fokussierte Methoden zum Einsatz. Der Hamburger Energiewendebeirat, der sehr stark auf die Einbeziehung von Verbänden und organisierter Zivilgesellschaft setzt, konnte Fridays for Future für eine Teilnahme mobilisieren, so dass dadurch verschiedene Generationen an einem Tisch sitzen.

Um junge Menschen bereits in den Entstehungsprozess des INTEGER-Beteiligungskonzepts miteinzubinden, finden im Laufe des Projekts insgesamt drei Zukunftswerkstätten statt. Dabei handelt es sich um moderierte Workshops, in denen zunächst Kritik an gängigen Beteiligungsmöglichkeiten geübt wird und darauf aufbauend neue eigene Konzepte entworfen werden. In zwei Terminen im Juni und im Dezember 2023 sammelten die Teilnehmenden mögliche Erklärungen für die bisher nur geringe Beteiligung junger Menschen an der Energiewende. Die genannten Gründe reichten von fehlendem Fachwissen bis hin zu mangelnden



Abbildung 2: Teilnehmende einer Zukunftswerkstatt im Rahmen des INTEGER-Projekts. Foto: AEE

Strukturen und Anlaufstellen. Vor allem politische Organisationen und Gremien seien aktuell noch zu sehr von älteren Personen dominiert, die meist über große Wissensvorsprünge verfügen. Deshalb erarbeiteten die Teilnehmenden einerseits Ideen für neue, geschützte Räume für die Generation Z, andererseits aber auch Ansätze zur besseren Verständigung zwischen den Generationen. Anhand von »Ideen-Steckbriefen« konzipierten sie neue Beteiligungsformate, die u.a. an das Schulwesen, an Freizeiteinrichtungen und an den öffentlichen Personennahverkehr andocken könnten. Die Ergebnisse werden vom Projektteam für die Konzeption weiterer Workshops genutzt und fließen in das Gesamtkonzept von INTEGER ein.

## Ausblick: Integrative Energiewende-Beteiligungsformate der Zukunft

Auf Grundlage der im Projekt gewonnenen Ergebnisse zielt der INTEGER-Ansatz auf eine Vernetzung und Integration bestehender Beteiligungs- und Dialogangebote ab, sodass sich der systemische Ansatz der Energiewende auch in der Konzeption von gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen widerspiegelt.

Besondere Aktualität erhält die Suche nach neuen Ansätzen in der Beteiligungspraxis nicht zuletzt dadurch, dass in jüngerer Zeit durch europäische und deutsche Richtlinien und Gesetze auf eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Energie- und anderen Infrastrukturvorhaben hingewirkt wurde/wird. Von mancher Seite werden Sorgen geäußert, dies könne mit einem Abbau von Beteiligungsmöglichkeiten einhergehen. Dieser Gefahr könnte möglicherweise entgegengewirkt werden, wenn es gelingt, sektoral und/oder administrativ separierte Verfahren zu verbinden. So bestehen Chancen, Beteiligung quantitativ effizient zu gestalten (verminderte Anzahl einzelner Prozesse) und dies zugleich mit einer qualitativen Aufwertung zu verbinden (gestärkte systemisch-gesamtheitliche Perspektive).

Eine weitere Zielsetzung besteht in der Erarbeitung von Maßnahmen zur Stärkung der politischen Wirkung von Ergebnissen aus Beteiligungsprozessen durch eine engere Anbindung von Beteiligung an politische (parlamentarische) Entscheidungsprozesse. Dies beinhaltet auch, dass schon am Anfang eines Beteiligungsprozesses transparent, konkret und verbindlich über Intention und Ziel der Beteiligung informiert und über Gegenstand sowie Gestaltungsspielräume Klarheit hergestellt wird.

Der INTEGER-Ansatz strebt eine besondere Ansprache und Aktivierung der Gruppe der jungen Erwachsenen an. Gerade mit Blick auf eine Ausweitung des Zielgruppenspektrums (neben der jungen Alterskohorte auch andere meist unterrepräsentierte oder schwer zu erreichende Gruppen) zielt der Ansatz des Vorhabens weiterhin darauf ab, bei der Konzeption des gesellschaftlichen Energiewende-Beteiligungsprozesses auch verschiedene Formate der Beteiligung zu nutzen. Dabei sind analoge, digitale und hybride Anteile bedarfsabhängig miteinander zu verbinden, um unterschiedlichen Präferenzen der Zielgruppen nachzukommen.

Das sektoren- und ebenen-integrative INTEGER-Konzept zur Energiewende-Beteiligung soll es ermöglichen, Beteiligungsformate und Kommunikationsformen in modularer Form zu kombinieren, um dadurch insbesondere Schnittstellen und Kopplungspunkte auf unterschiedlichen Dimensionen (Akteure, Verfahren/Prozess, Gegenstand) zu adressieren. So soll unter anderem eine Verknüpfung kommunaler mit übergeordneten Prozessen erreicht werden, durch die eine stärkere Perspektive auf das Gesamtvorhaben und -ziel Energiewende in den Fokus gerückt wird.

### Projektwebsite

Das Projekt INTEGER – Agentur für Erneuerbare Energien unter:

<https://www.unendlich-viel-energie.de/projekte/integer/das-projekt-integer>

### Anmerkungen

(1) Die Qualitätskriterien des Netzwerks Bürgerbeteiligung führen als fünften Punkt die Forderung »Gute Beteiligung ist verbindlich und verlässlich« auf. Das bedeutet, (politische) Entscheidungsträger/innen müssen transparent darstellen, ob und in welcher Form die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in Entscheidungen einfließen oder nicht.

### Literatur

- Agentur für Erneuerbare Energien e.V. (2023): AEE-Akzeptanzumfrage 2023. Online verfügbar unter: Erneuerbare Energien in Deutschland: Zwischen Akzeptanz und Unsicherheit - Agentur für Erneuerbare Energien <https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/erneuerbare-energien-in-deutschland-zwischen-akzeptanz-und-unsicherheit>
- Grünwald, R.; Ahmels, P.; Banthien, H.; Bimesdörfer, K.; Grünert, J.; Revermann, C. (2015): Handlungsmöglichkeiten für Kommunikation und Beteiligung beim Stromnetzausbau. Ein Praxishandbuch für Abgeordnete. Abschlussbericht zum TA-Projekt »Interessenausgleich bei Infrastrukturprojekten: Handlungsoptionen für die Kommunikation und Organisation vor Ort«.  
<https://doi.org/10.5445/IR/250103438>.

- Kamlage, J.-H.; Richter, I.; Nanz, P. (2018): An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In: Holstenkamp, L.; Radtke, J. (Hrsg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS. ISBN: 9783658094164, S. 627–642.
- Wolf, Ingo; Ebersbach, Benita; Huttarsch, Jean-Henri (2023): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energie- und Verkehrswende 2023. Was die Menschen in Deutschland bewegt – Ergebnisse einer Panelstudie zu den Themen Energie und Verkehr. Herausgegeben von Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) Telegrafenberg A 31 14473 Potsdam.  
[https://ariadneprojekt.de/media/2023/07/Soziales\\_Nachhaltigkeitsbarometer\\_2023\\_KopernikusProjektAriadne.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2023/07/Soziales_Nachhaltigkeitsbarometer_2023_KopernikusProjektAriadne.pdf)

### Autorinnen und Autoren

---

**Uta Burghard • Stephanie Daimer • Andreas Hummler • Daniela Becker • Jan Hildebrand • Anne Kantel • Valentin Jahnel • Sascha Heib**

Das Autor/innenteam setzt sich aus Projektmitarbeitenden der drei am Projekt beteiligten Institute (Verbundpartner) – Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Institut für ZukunftsEnergie- und Stoffstromsysteme gGmbH (IZES gGmbH) und der Agentur für Erneuerbare Energien e.V. (AEE) – zusammen. Das Fraunhofer ISI fungiert als Verbundkoordinator.

Projektleitung: Dr. Anne Kantel, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI,  
E-Mail: [anne.kantel@isi.fraunhofer.de](mailto:anne.kantel@isi.fraunhofer.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)