



# ÖFFENTLICHKEITS- BETEILIGUNG BEIM AUSBAU DER WINDENERGIE AN LAND

Gutachten

Dr. Boris Stemmer  
[borisstemmer@gmail.com](mailto:borisstemmer@gmail.com)

# Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau der Windenergie an Land

## Inhalt

Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungen.....	2
Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie an Land .....	3
Exkurs: Was ist ein erfolgreicher Beteiligungsprozess? .....	4
Exkurs: Diskurs um den Ausbau der Windenergie an Land.....	5
Akteure .....	5
Grundhaltungen .....	6
Argumentationsmuster .....	7
Konflikte zwischen Beteiligung und Beschleunigungsmaßnahmen .....	8
Lösungsmöglichkeiten .....	9
Konflikte vermeiden .....	9
Konflikte minimieren.....	10
Akzeptable Lösungen finden .....	10
Fazit .....	12
Literaturverzeichnis.....	13

## Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungen

Im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung wird die Beschleunigung der Energiewende als wesentliches Ziel benannt (Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) 2021, S. 54). Im Koalitionsvertrag werden Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien und insbesondere der Windenergie an Land benannt (Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) 2021, S. 56):

- Einstufung der Erneuerbaren Energien als öffentliches Interesse, dem regelmäßig Vorrang vor anderen Flächennutzungen zu geben ist.
- Weiterentwicklung des Artenschutzes und der artenschutzrechtlichen Prüfung mit dem Ziel der Etablierung von bundeseinheitlichen Standards und
- einer Ausrichtung des europäischen Artenschutzes auf einen populationsbezogenen Bewertungsansatz.
- Mitwirkungspflicht der Umweltverbände und der Öffentlichkeit inkl. Präklusion<sup>1</sup>.
- Ausweitung von verwaltungsinternen Fristen für Genehmigungen einschließlich Ausweitung der Genehmigungsfiktion<sup>2</sup>.

Damit nimmt die Bundesregierung hauptsächlich zwei Aspekte in der Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Fokus, in denen zukünftig Veränderungen wahrscheinlich werden:

- Veränderung des Europäischen Artenschutzes von individuenbezogenen Ansätzen zu populationsbezogenen Ansätzen.

---

<sup>1</sup> „Unter Präklusion ist grundsätzlich der Ausschluss eines Verfahrensbeteiligten mit seinem – möglicherweise erfolgsversprechenden – Vorbringen zu verstehen.“

Bei der **formellen Präklusion** ist der Betroffene mit seinem Vorbringen lediglich für das weitere Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, sodass die Behörde die präkludierten Einwendungen im weiteren Verfahren nicht mehr berücksichtigen muss. Bei der **materiellen Präklusion** erstreckt sich der Ausschluss auch auf das gerichtliche Verfahren, wodurch der Betroffene seine Rechte vor Gericht nicht mehr geltend machen kann.

Weiter kann nach der Art der Beteiligung unterschieden werden. Einerseits kann im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung der in seinen Rechten oder Belangen Betroffene mit seinen Einwendungen ausgeschlossen (präkludiert) werden (**Individualpräklusion**, vgl. § 73 Abs. 4 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG<sup>4</sup>). Andererseits besteht auch bei der Behördenbeteiligung Beschleunigungspotenzial, sodass eine **Behördenpräklusion** denkbar ist (vgl. § 73 Abs. 3a Satz 2 VwVfG). Bei der Beteiligung von Umweltvereinigungen ist eine **Verbandspräklusion** möglich (vgl. § 73 Abs. 4 Sätze 5 und 6 VwVfG).“ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2018, S. 4

<sup>2</sup> Unter Genehmigungsfiktion versteht man einen hypothetischen Verwaltungsakt, der durch das Nichthandeln der Verwaltung zustande kommt. Dieser ist im § 42a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelt. Wann die Genehmigungsfiktion Anwendung findet, ist in den entsprechenden Gesetzen geregelt. Dementsprechend wäre in einem zukünftigen „Windenergie an Land Gesetz“ (Bringewat und Scharfenstein 2021) auf die Gültigkeit der Genehmigungsfiktion hinzuweisen. Insofern kündigt der aktuelle Koalitionsvertrag an, „Wir werden verwaltungsinterne Fristen und Genehmigungsfiktionen bei Beteiligung weiterer Behörden ausweiten.“ (Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) 2021, S. 13)

- Einschränkung der Beteiligungs- und insbesondere Klagemöglichkeiten für die Öffentlichkeit und Verbände.

Von vielen Fachleuten werden die zuletzt genannten Beteiligungsmöglichkeiten jedoch als wesentlicher Schlüssel zur schnellen, konfliktarmen und erfolgreichen Umsetzung von Plänen und Projekten allgemein (Stemmer 2016, S. 157; Walz 2011, 56 ff.) und insbesondere im Rahmen der Energiewende und hierin insbesondere der Windenergie gesehen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung soll im Folgenden eine Einschätzung zu den folgenden Fragen vorgenommen werden:

- An welchen Stellen der Planung des Ausbaus der Windenergie an Land ist eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit möglich?
- Unter welchen Rahmenbedingungen lässt sich durch Beteiligung eine Beschleunigung des Windenergieausbaus an Land erreichen?

## Beteiligungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie an Land

Die Planung des Ausbaus der Windenergie erfolgt in unterschiedlichen Planungsebenen mit entsprechend verschiedenen **Beteiligungsmöglichkeiten**. Auf Besonderheiten landesrechtlicher Regelungen kann in der Folge im Detail nicht eingegangen werden.

*Tabelle 1 Beteiligungsmöglichkeiten bei unterschiedlichen Verfahren zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen verändert nach (Naturschutzbund Deutschland (NABU) Landesverband Baden-Württemberg e.V. und Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Baden-Württemberg e.V. 2014)*

Plan / Genehmigung	Öffentlichkeitsbeteiligung	Gesetzliche Grundlage
Raumordnungspläne (Land / Region)	Ja	§9 ROG
Vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung (FNP /B-Plan)	Ja	§3 BauGB
BlmSch-Verfahren ohne UVP (Vereinfachtes Verfahren)	Nein	§ 19 BlmSchG
BlmSch-Verfahren mit UVP	Ja	§ 10 (3) BlmSchG § 18 UVPG
Befreiung von Ge- und Verboten eine Schutzgebietsverordnung	Nein (nur Verbändebeteiligung)	§ 63 (2) Nr. 5 BNatSchG
Artenschutzrechtliches Ausnahmeverfahren	Im Trägerverfahren (Planungs- oder BlmSch-Verfahren)	Eine Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt, wenn es im Trägerverfahren vorgesehen ist (s. o.)
FFH Verträglichkeitsprüfung		

Neben den direkt mit dem Ausbau der Windenergie befassten Planungs- und Genehmigungsverfahren bestehen andere formelle Planungen, die ebenfalls Einfluss auf Entscheidungen zum Ausbau der Windkraft haben, insbesondere die Landschaftsplanung, die die Grundlage für die Umweltprüfungen liefert und in einigen Ländern auch für die Ausweisung von Schutzgebieten (z.B. NRW) zuständig ist. Auch hierfür gibt es rechtlich normierte Beteiligungsmöglichkeiten, die aber in Tabelle 1 nicht dargestellt sind. Im Folgenden werden vorrangig die direkt mit dem Ausbau der Windenergie an Land verbundenen Verfahren betrachtet.

Darüber hinaus bestehen zahlreiche Möglichkeiten **informeller Planungen**, bei denen Bezüge zum Ausbau der Windenergie bestehen, z.B. im Rahmen von Energiekonzepten. Auch im Zuge dieser Planungen werden freiwillig Beteiligungsmöglichkeiten angeboten. Tatsächlich werden mittlerweile vermehrt auch bei formellen Planungen, über das rechtlich vorgegebene Mindestmaß hinausgehende Beteiligungsmöglichkeiten angeboten. Dennoch kann grundsätzlich zwischen

- **formellen** und
- **informellen**, also nicht rechtlich normierten Beteiligungsmöglichkeiten

unterschieden werden. Dabei bieten die letztgenannten in der Regel den weitaus größeren Handlungsspielraum für alle Beteiligten, während die erstgenannten nur das Mindestmaß der Beteiligung definieren. Dementsprechend besteht eine Steuerungsmöglichkeit, wie im Koalitionsvertrag vorgeschlagen, vor allem für die formelle Beteiligung. Diese sind jedoch mit Formaten wie Auslegungen, Erörterungsterminen, Einwendungen, Klagemöglichkeiten usw. sehr stark auf wenig interaktive und konstruktive Methoden begrenzt. Wenn es um die Frage einer guten oder erfolgreichen Beteiligung geht, greifen diese also ohnehin zu kurz. **Die Lösung zur Beschleunigung von Planungen zur Energiewende sind also in der Ausweitung auf geeignete Formate zu suchen, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehen bzw. wären solche Formate in den Katalog der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformate aufzunehmen.**

### Exkurs: Was ist ein erfolgreicher Beteiligungsprozess?

*„Um die Frage zu beantworten ist es notwendig, Kriterien und Faktoren für einen erfolgreichen Prozess öffentlicher Mitwirkung herzuleiten und zu begründen. Dazu ist aber zunächst auch die Frage zu beantworten, was in diesem Kontext unter Erfolg zu verstehen ist (Frage 1: Was bedeutet Erfolg?). Dies ist für jedes Projekt unterschiedlich und grundsätzlich schwierig zu beantworten. Darüber hinaus geht damit die Frage einher, wie festgestellt werden kann, dass es sich um eine erfolgreiche Mitwirkung handelt (Frage 2: Was sind Erfolgskriterien?). Erst dann kann der Frage nachgegangen werden, welche Faktoren eine öffentliche Mitwirkung erfolgreich werden lassen (Frage 3: Was sind Erfolgsfaktoren?)“ (Schmidt et al. 2021, S. 28)*

In dem vorliegenden Gutachten geht es vor allem um den Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien. Damit steht für die Betrachtung des Erfolgs zumindest ein klares Ziel. Tatsächlich können mit der Beteiligung der Öffentlichkeit nämlich sehr unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Vetter (2008, 16 ff.) stellt insgesamt drei wesentliche Zielbereiche von Beteiligungsprozessen zusammen:

- Die Legitimation des Ergebnisses verbessern,
- Die Qualität desselben zu erhöhen und
- Die Demokratie zu fördern.

Das Ziel der Beteiligung ist mit der Frage des Erfolgs eng verknüpft. Es soll unterstellt werden, dass ein erfolgreicher Beteiligungsprozess die selbst gesetzten Ziele erreicht (Vetter 2008, S. 17). Vielfach hat sich gezeigt, dass sich insbesondere für die Planungs- oder Vorhabensträger die Herstellung von Akzeptanz (Legitimation) das wesentliche Ziel von Beteiligungsprozessen ist (Schmidt et al. 2021, S. 25). Inwieweit ein bundespolitisch gesetztes Ziel der Beschleunigung durch Akzeptanz erreicht werden kann, kann nicht abschließend bewertet werden. Die beiden Ziele scheinen miteinander in Einklang zu stehen. Zumindest sind beide dem ersten o.g. Zielbereich zuzuordnen. Zum Erreichen des vorrangigen Ziels können jedoch auch Bemühungen in den anderen Zielbereichen beitragen.

Als mögliche Erfolgskriterien kämen in diesem Sinne z.B. die Menge der zugebauten WEA pro Jahr, oder eine zugebaute Leistung in Frage. Ein anderes Erfolgskriterium könnte eine Verringerung von Klagen gegen Regionalpläne oder Genehmigungen oder eine allgemeine, höhere Zustimmung zu den Maßnahmen der Energiewende sein. Schwieriger ist die Frage nach den Erfolgsfaktoren zu beantworten. Hier stehen sehr unterschiedliche Ansätze zur Verfügung. Vetter (2008, 18 ff.) fasst insgesamt fünf Gruppen zusammen:

- Ressourcen, Interesse, Bereitschaft und Betroffenheit.

- Haltung der Planungs- oder Vorhabenträger.
- Offene Kommunikation auf Augenhöhe mit einem Fokus auf eine tatsächliche Wirkung.
- Für die Beteiligten fassbares und lösbares Thema.
- Der Beteiligungsprozess muss in den Kontext von vergangenen und zukünftigen Planungen stehen.

## Exkurs: Diskurs um den Ausbau der Windenergie an Land

Im Rahmen der Planung der Windenergie an Land nutzen regelmäßig unterschiedliche Akteure die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese lassen sich zum einen unterschiedlichen **Akteursgruppen** zuordnen und zum anderen aufgrund der **Grundhaltung** gegenüber der Energiewende bzw. gegenüber konkreten Vorhaben der Energiewende charakterisieren. Dementsprechend dominieren den Diskurs einige bestimmte **Argumentationsmuster**.

### Akteure

Einen Überblick über die Akteure und die Haltung zu den Vorhaben der Energiewende geben Hoeft et al. (2017b). Sie unterscheiden die Sichtweise der folgenden Gruppen voneinander:

- **Bürgerinitiativen:**  
Sie sind als Akteur sehr ambivalent. Zum einen rekrutieren sie sich vorwiegend aus bestimmten gesellschaftlichen Gruppen (Reusswig et al. 2016, S. 13; Stemmer und Kaußen 2018, S. 499) und werden dem eigenen Anspruch nach Repräsentation der allgemeinen Öffentlichkeit in der Regel nicht gerecht, wenngleich ihnen von der Öffentlichkeit nicht selten eine hohe Glaubwürdigkeit zugeschrieben wird (Hoeft et al. 2017a, S. 238). Zum anderen wird der Anspruch der Repräsentation von Planungs- und Vorhabenträgern bereitwillig aufgegriffen und so andere Meinungen exkludiert. Die Fokussierung auf Bürgerinitiativen kann die Idee der basisdemokratischen Mitwirkung zuwiderlaufen, weil einer in der Regel kleinen Gruppe großes Gewicht zugemessen wird (Hoeft et al. 2017a, S. 237). Bürgerinitiativen gerade im Diskurs um die Windkraft sind in einem hohen Maß professionalisiert und überregional organisiert (Reusswig et al. 2016, S. 17).
- **Politik und Verwaltung:**  
Politik und Verwaltung treten als Plangeber oder als verfahrensführende Behörde auf und sind in der Regel Protestadressaten. Die Rolle ist insofern ebenfalls ambivalent. Zum einen müssen Sie durch die Planung Windkraft ermöglichen zum anderen wollen sie sich gegen allzu viel Protest und die Bürger gegenüber negativen Auswirkungen schützen. Nicht selten kommt der Verdacht auf, dass sie sich um die Entscheidung drücken und diese in einen Beteiligungsprozess verschieben. Letztendlich gibt es aber für die Übertragung der Entscheidungsgewalt an die Öffentlichkeit nur sehr begrenzte Möglichkeiten und das Hauptziel ist die Schaffung von Akzeptanz (Schmidt et al. 2021, S. 25). Zur Minimierung von Protest sind sie gerne bereit insbesondere auf Bürgerinitiativen einzugehen, Allianzen mit diesen zu schließen und diese ggf. zu instrumentalisieren (Hoeft et al. 2017a, S. 242–243).
- **Unternehmen (der Windbranche):**  
Sie sind ebenfalls Protestadressaten und treten im Wesentlichen in Genehmigungsverfahren als Vorhabenträger auf. Ihr primäres Ziel ist die Schaffung von Akzeptanz für die geplanten Vorhaben. Außerdem treten sie als Kläger in unterschiedlichen Verfahren sowohl auf dem Projekt als auch auf der Ebene auf. Sie nutzen die Auseinandersetzung mit und Einbindung von Bürgerinitiativen um die eigenen Projekte und Planungen zu legitimieren (Hoeft et al. 2017a, S. 236).
- **Unbeteiligte:**  
Sind hier zunächst einmal als die Personengruppe zu verstehen, die nicht organisiert gegen

oder für eine Planung oder ein bestimmtes Projekt vorgeht. Wie oben dargestellt, stellen sie ein Rekrutierungspotenzial für andere Gruppen dar. Die Wahrnehmung von Windkraftgegnern insbesondere von Bürgerinitiativen ist regelmäßig positiv (Hoeft et al. 2017a, S. 237).

- Außer den bei Hoeft et al. (2017b) charakterisierten Gruppen sind als wesentliche Akteure die **Umweltverbände** zu benennen, die besondere Verbandsrechte besitzen. Sie sind insbesondere, wenn es um die Zusammenarbeit mit den Unternehmen geht, häufig sehr ablehnend. Ihnen wird unterstellt Sachverhalte im Mitwirkungsprozess zurückzuhalten, um diese im Klagefall zu nutzen. Die Einführung der materiellen Präklusion wie sie im Koalitionsvertrag vorgeschlagen wird zielt auf die Einschränkung der Verbandsrechte in diesem Bereich.

## Grundhaltungen

Reusswig et al. (2016) stellen eine Gruppierung der Diskursgruppen dar (Abbildung 1). Hierbei bestehen die wesentlichen Unterschiede darin, wie die Einstellung der Beteiligten zur Energiewende, aber auch zu den konkreten geplanten Projekten ist.

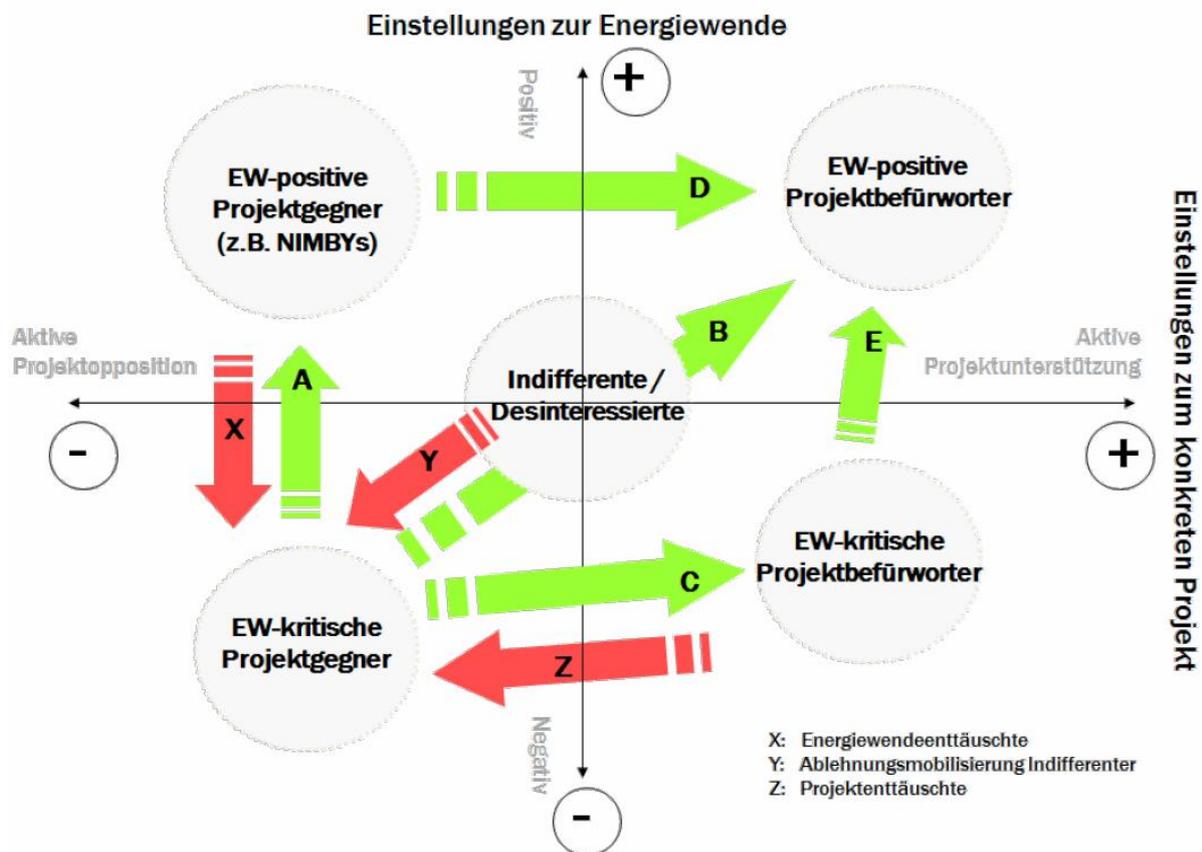


Abbildung 1: Idealtypische Gruppierung von Gegnern und Befürwortern der Energiewende/Projekte und mögliche Bewegungen im Diskursraum (Reusswig et al. 2016, S. 11)

Für eine Beteiligung an der Umsetzung der Energiewende sind vor allem die Gruppen der Indifferenten / Desinteressierten interessant, die sich im Zentrum der Abbildung 1 befinden, da über diese Gruppe, weil oftmals schweigend, wenig bekannt ist (Reusswig et al. 2016, S. 12–13). Anders als die anderen Gruppen ist diese Gruppe noch unentschieden und daher für die anderen beteiligten Gruppen, aber auch Verwaltung und Unternehmen ein Potenzial, das maßgebliche Einfluss auf die Stimmungslage gegenüber konkreten Planungen haben kann. Geht es um die beschleunigte

Umsetzung der Energiewende sollte sich auf diese Gruppe konzentriert werden, weil diese noch für eine konstruktive Planung gewonnen werden kann, während die anderen dargestellten Gruppen zum einen entweder nicht mehr überzeugt werden müssen (EW-positive Projektbefürworter, EW-kritische Projektbefürworter) oder kaum überzeugt werden können (EW-positive Projektgegner, EW-kritische Projektgegner). Darüber hinaus ist zumindest häufig davon auszugehen, dass die ambivalenten Gruppen, wie auch die radikalen Projekt- und Energiewendegegner, eine vergleichsweise kleine Gruppe darstellen, bei denen eine Meinungsänderung nur mit hohem Aufwand machbar ist.

Dennoch sind Bewegungen zwischen den beschriebene vier Gruppen möglich: „*Menschen können ihre Positionen ändern – sei es im Lichte neuer oder vertiefter Informationen, sei es, weil sie neue Bewertungskriterien ins Spiel bringen, sei es mit Blick auf die Frage, wer sonst noch für oder gegen ein Projekt ist.*“ (Reusswig et al. 2016, S. 14)

Dementsprechend sind Bewegungen aus dem Lager der Gegner in das der Befürworter (s. Grüne Pfeile in Abbildung 1) aber auch in die andere Richtung (s. Rote Pfeile in Abbildung 1) möglich. Die für die Ablehnung wichtigsten Gründe sind der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Natur- und Artenschutz, die aber insgesamt ein ambivalentes Verhältnis zueinander haben (s.u.). Tatsächlich sind die beiden genannten Gründe aber auch relevant für die Bewegungen in die andere Richtung. Es ist durchaus möglich, dass aus Befürwortern im Laufe eines Prozesses auf dieser Basis auch Gegner werden (Reusswig et al. 2016, S. 16).

Reusswig et al. (2016, S. 17) weisen aber auch darauf hin, dass es in den untersuchten Bundesländern größere Unterschiede in Bezug auf die Bedeutung der ablehnenden Gründe gibt, die beispielsweise von räumlichen (z.B. Dichte an bestehenden WEA, Siedlungsdichte), administrativen und finanziellen (z.B. finanzielle Beteiligungen) Rahmenbedingungen abhängen.

### Argumentationsmuster

Wesentlich für den Diskurs über eine Planung oder ein Vorhaben ist außerdem die Art der angeführten Argumente insbesondere der Windkraftkritiker. Schmidt et al. (2021, S. 183–184) führen in Anlehnung an Reusswig et al. (2016) vier Argumentationsebenen dieser an, die hinsichtlich einer konstruktiven Mitwirkung oder der Überzeugbarkeit der argumentierenden Gruppen und Personen große Unterschiede ausmachen (s. Kap. Grundhaltungen). So sind bei der Gegnerschaft der Energiewende und der konkreten Projekte folgende Argumentationsmuster unterscheidbar:

1. Grundsätzliche Überlegungen bzgl. **der Nichtexistenz des Klimawandels** oder des **Sinns der Energiewende**. Die Gruppe (EW-kritische s. Abbildung 1) gilt als wenig überzeugbar.
2. **Sachüberlegungen der in der Regel im Rahmen von konkreten Planungen kaum oder gar nicht beeinflussbar sind**, tatsächlich aber selbst bei grundsätzlichen Befürwortern der Energiewende zu einem Umdenken führen können (**uneinheitliche Abstandsregeln, zweifelhafte Nutzen-Kosten-Überlegungen, EEG-Förderung ohne Rücksicht auf Bedarfe, Artenschutz usw.**), hierzu zählen auch viele Gerechtigkeitsargumente. (alle kritischen Gruppen s. Abbildung 1)
3. **Sachüberlegungen in Bezug auf die konkrete Planung oder das konkrete Vorhaben**, die sich an den örtlichen Gegebenheiten orientieren. Hier spielen vor allem der **Artenschutz, die Landschaftsqualität (und damit verbundene Überlegungen zur Gesundheit des Menschen) und die Ökonomie** eine wichtige Rolle. (alle Projektgegner s. Abbildung 1)
4. **Überlegungen zur persönlichen Betroffenheit**. Diese werden jedoch selten als eigenständiges Argument angeführt, sondern **durch Argumente der Gruppen 1-3 substituiert** (Stemmer und Kaußen 2018, S. 495–496). Das Gefühl der persönlichen Betroffenheit ist geeignet, Menschen sehr radikal und ausdauernd gegen einen Plan oder

Vorhaben vorgehen zu lassen, einschließlich der Motivation sonst nicht involvierter weiterer Gruppen und Personen. Daher ist mit der persönlichen Betroffenheit die Gefahr von sehr weitreichenden und schwer bis nicht lösbarer Konflikte verbunden. (alle Projektgegner s. Abbildung 1)

Reusswig et al. (2016, S. 17) resümieren hierzu: „Insgesamt deutet eine nach Regionen und Personengruppen differenzierte Analyse der Gegnerschaft von WKAs klar darauf hin, dass man die Akzeptabilität und am Ende auch die Akzeptanz von Projekten der Energiewende nicht (allein) dadurch steigern kann, dass man die Beteiligungsverfahren optimiert. Wichtige Argumente, die Menschen zu Projektgegnern werden lassen, haben viel eher mit den Rahmenbedingungen der Energiewende sowie einer Vielzahl übergreifender Projektaspekte zu tun, die für diese Menschen als unzumutbare Risikofaktoren erscheinen.“

## Konflikte zwischen Beteiligung und Beschleunigungsmaßnahmen

Die im Koalitionsvertrag festgehaltenen Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien, und insbesondere der Windenergie an Land, beziehen sich auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit. Dies sind:

- Mitwirkungspflicht der Umweltverbände und der Öffentlichkeit inkl. **Präklusion**
- Ausweitung von verwaltungsinternen Fristen für Genehmigungen einschließlich Ausweitung der **Genehmigungsfiktion**

Grundsätzlich ist eine Einschränkung der öffentlichen Mitwirkung für die Akzeptanz der mit der Energiewende verbundenen Planungen und Vorhaben nicht förderlich. Mitwirkungsmöglichkeiten tragen regelmäßig zu einer höheren Akzeptanz der getroffenen Planungsentscheidungen bei (s.o.).

Zum Vorhaben der Einführung einer Mitwirkungspflicht der Verbände und der (Wieder)Einführung von umfangreichen Präklusionsregelungen ist zunächst festzuhalten, dass bis dahin bestehende umfangreiche Regelungen zur materiellen Präklusion im deutschen Recht mit Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Europäischer Gerichtshof (Zweite Kammer), vom 15.10.2015) für unzulässig erklärt wurden und mit Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) im Jahr 2017 weitgehend aufgelöst wurden. An die Stelle der Präklusionsregelung trat eine Missbrauchsklausel (§ 5 UmwRG) (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2018). Es kann daher (ohne Kenntnis der konkreten zukünftigen Regelung) erwartet werden, dass auch zukünftige Präklusionsregelungen einer europarechtlichen Überprüfung nicht standhalten werden. In Bezug auf die Änderungen kann jedoch zusammengefasst werden, dass die Beteiligung mit dem Urteil vom Verwaltungsverfahren in das gerichtliche Verfahren verlagert wurde (Siegel 2017, S. 455). Dies bedeutet, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit damit im Planungsprozess noch weiter ans Ende rücken kann. Grundsätzlich ist aber mit Blick auf eine gute Beteiligung (s.o.) und eine Beschleunigung eine möglichst frühzeitige Beteiligung wichtig. Außerdem ist es wichtig, dass frühzeitig alle relevanten Informationen von allen Beteiligten kommuniziert werden und nicht etwa für den Klageweg „aufgespart“ werden. Dass Präklusionsregelungen die Beteiligungsmöglichkeiten erheblich einschränken, kann dementsprechend aus fachlicher planerischer Perspektive nicht erwartet werden. Ist das Verhältnis der Beteiligten soweit zerrüttet, dass gegen Entscheidungen geklagt werden muss und dafür Informationen zurückgehalten werden, ist die Beteiligung ohnehin als gescheitert anzusehen. **Eine Präklusionsregelung sollte dahin führen, dass alle Beteiligten alle relevanten Informationen frühzeitig bekannt machen und ist daher für einen guten Beteiligungsprozess nicht als hinderlich anzusehen.**

Wie die **Genehmigungsfiktion** ausgestaltet werden soll, ist am besten in den Vorschlägen zu einem „Windenergie-an-Land-Gesetz“ der Stiftung Klimaneutralität zu entnehmen (Stiftung Klimaneutralität 2021; Bringewat und Scharfenstein 2021). Hierbei geht es vor allem darum, die Verfahren zur Genehmigung von Windenergieanlagen zu beschleunigen. Kern des Vorschlages ist, dass ab dem Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen eine Genehmigung von Windenergieanlagen innerhalb von 10 Wochen bei Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung und 22 Wochen bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen soll. Wird die Genehmigung innerhalb dieser Frist nicht abgelehnt, gilt sie als erteilt. Des Weiteren wird das „Windparkgebiet“ eingeführt, das ebenfalls beantragt werden kann. Werden Anlagen in einem zuvor genehmigten Windparkgebiet beantragt, so ist die Genehmigung innerhalb von 8 Wochen zu prüfen (Stiftung Klimaneutralität 2021). **Dieser Ansatz greift aber in die bisher bereits gültigen Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ein**, sondern erhöht vor allem den Druck auf die Genehmigungsbehörden. Wie die tatsächliche Umsetzung aussehen wird, ist bisher allerdings unklar.

**Die vorgeschlagenen Maßnahmen wirken auf der Genehmigungsebene. Hier ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit letztendlich ohnehin schon nur in klaren Grenzen möglich und letztendlich auch nicht sinnvoll, weil konkrete Standortentscheidungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt nämlich in der Regionalplanung oder spätestens im Rahmen der Flächennutzungsplanung gefallen sind.**

## Lösungsmöglichkeiten

Obwohl zwischen den oben dargestellten Beschleunigungsmaßnahmen und den grundsätzlichen Ansprüchen an eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung kaum Konfliktpotentiale bestehen, rückt die Frage der Beteiligung durch die aktuelle Diskussion wieder stärker in den Vordergrund.

**Letztendlich ist die entscheidende Frage, die für die Beteiligung interessant ist, die des Standortes.**

Der Standort ist Auslöser von Betroffenheit und insbesondere von persönlicher Betroffenheit. Die persönliche Betroffenheit ist wiederum eine der wesentlichen Ursachen für schwerwiegende Konflikte (s.o.). Daher ist die Planung der Energiewende vor allem darauf auszurichten, diese Konflikte zu vermeiden zu minimieren und frühzeitig eine akzeptable Lösung zu finden.

## Konflikte vermeiden

**Am besten gelingt dies, indem die Windenergieanlagen dort errichtet werden, wo der meiste Wind und damit die beste Auslastung der Anlagen zu erwarten ist.** Riedl et al. (2021) haben gezeigt, dass mit der Wahl der besten Standorte für die Windenergieanlagen, gemessen an einem Energieziel von 269 TWh im Jahr 2035, selbst bei Berücksichtigung von Naturschutzaspekten, etwa 3500 Anlagen weniger benötigt werden, als bei einem dezentralen Ausbau unter Berücksichtigung von Naturschutzaspekten. Das sind etwa 15 % weniger Anlagen. Die Nutzung der besten Standorte kann also auch die Konflikte im entsprechenden Maß reduzieren, solange damit nicht eine Überlastung von einzelnen Räumen ausgelöst wird. Hierfür ist ebenfalls Regionalplanung die geeignete Ebene, um entsprechende Kriterien für Überlastungen zu entwickeln und anzuwenden (z.B. Regierungspräsidium Gießen 2021).

Dies setzt jedoch voraus, dass das 2-%-Ziel den **Flächenpotentialen** entsprechend auf die Länder und ggf. Regionen und Kommunen heruntergebrochen wird. Die aktuelle Vorgehensweise, dass jedes Land, jede Region und Kommune jeweils 2 % der eigenen Fläche für die Windenergie bereitstellen soll, wird die lokalen Konflikte verschärfen und dazu führen, dass es deutliche schwieriger wird, die

Klimaziele zu erreichen.<sup>3</sup> Wissenschaftliche Vorschläge für eine gerechte Verteilung entsprechend der tatsächlichen Flächenpotentiale sind bei Stemmer et al. (2021) veröffentlicht.

### Konflikte minimieren

Vielfach geht es in der Diskussion neben Fragen der Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit um **Gerechtigkeitsfragen (Frank et al. 2022)**. Tatsächlich kann die an den Flächenpotentialen ausgerichtete Verteilung auf Länder, Regionen und Kommunen auch als Ungerechtigkeit empfunden werden. Die Frage, was letztendlich als gerecht gilt, ist nicht allgemein zu beantworten.

Offensichtlich ist jedoch, dass die Zahl der verschiedenen Regelungen auf Landesebene zeitweise zu einem Überbietungswettbewerb bei den Länderregelungen z.B. beim Abstand zur Wohnbebauung geführt haben, die in der 10h-Regelung in Bayern gipfelt. Durch verbindliche Vorgaben durch den Bund (z.B. Stiftung Klimaneutralität 2021, S. 3) würden nicht nur die Planungen transparenter und einfacher nachvollziehbar. **Vielmehr würden bundeseinheitliche Vorgaben als gerechter empfunden werden und zu einer höheren Akzeptanz und so zu weniger kontroversen Beteiligungsprozessen führen.**

In diesem Kontext ist außerdem das vielfach gefühlte Ungleichgewicht bei der Beurteilung von Artenschutzsachverhalten zu nennen (Reusswig et al. 2016, S. 15). Basis für die heutige Situation ist der individuenbezogene Artenschutz. Dieser war in seinen Ursprüngen nicht für die Anwendung auf die heutigen Planungen für Windenergieanlagen konzipiert. Durch die Regelungen entsteht nun der Eindruck, dass der Artenschutz wichtiger ist als der Schutz der Bevölkerung z.B. 3000 m Abstand zu einem Schwarzstorchhorst (Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG-VSW) 2007) und nur 1000 m zu einer Wohnsiedlung. Der Beschluss der UMK für einen Signifikanzrahmen (Umweltministerkonferenz (UMK) 2020) kann dabei nur als erster Schritt zu einer Vereinheitlichung von Regeln gesehen werden. **Die aktuell angestrebte Änderung des Artenschutzes (Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) 2021, S. 56) kann ggf. dazu geeignet sein, dieses Problem zu beheben.**

### Akzeptable Lösungen finden

Wenn es um die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie an Land geht, ist es wesentlich, **Akzeptanz herzustellen**, es geht also um akzeptable Lösungen, die verhindern, dass z.B. der Klageweg eingeschlagen wird. Die Erwartungen an Beteiligungsprozesse sollten aber nicht zu hoch sein:

*„Planungskommunikation, auf welcher Partizipationsstufe und in welcher Intensität auch immer, wird nie ein Garant für mehr Akzeptanz zu den verschiedenen Vorhaben der Energiewende werden, doch eine ziel-, kontext- und akteursangepasste Konzeption sowie ein professionelles Kommunikations- und Beteiligungsmanagement in der Durchführung und Dokumentation verbessern die Chancen auf eine Verständigung bei widerstreitenden Interessenlagen. Planungskommunikation schafft keine*

---

<sup>3</sup> Wie in diesem Kontext die Passage *„Wir werden sicherstellen, dass auch in weniger windhöffigen Regionen der Windenergieausbau deutlich vorankommt, damit in ganz Deutschland auch verbrauchsnahe Onshore-Windenergie zur Verfügung steht (und Netzengpässe vermieden werden).“* (Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) 2021, S. 57) zu verstehen ist, muss noch abgewartet werden, ein dezentraler Ausbau läuft jedoch wie dargestellt dem Ziel der Konfliktminimierung zuwider.

*Akzeptanz, aber sie stellt die Bedingungen her, unter denen Konflikte konstruktiver bearbeitet werden können und somit auch Akzeptanz entstehen kann.“ (Langer 2018, S. 551)*

Letztendlich genügt ein Akteur, der bereit ist, den Prozess und die Ergebnisse zu blockieren und ggf. zu klagen. Ein gut ausgearbeitetes Beteiligungskonzept kann zwar die Chancen verringern, dass es so weit kommt, und so zur Beschleunigung beitragen. Es gehört aber zu den Eigenarten von planerischen Entscheidungen, dass diese häufig nicht von allen mitgetragen werden. Es lohnt dabei auch zu bedenken, dass es unterschiedliche Akteure sind, die Prozesse durch ihr Verhalten verlängern. Einseitige Schuldzuweisungen z.B. an Umweltverbände greifen daher viel zu kurz und tragen nicht zur Beschleunigung bei.

Der Standort ist wesentlich für das Betroffenheitsgefühl, deswegen ist eine Beteiligung auf den Planungsebenen sinnvoll, auf denen tatsächliche Standortentscheidungen getroffen werden. **Daher fällt die Genehmigungsebene hierfür weitgehend aus, denn an diesem Punkt ist bereits weitgehend über den Standort entschieden.** Einzelne Anlagen können noch aufgrund von Abstandskriterien oder Artenschutz verhindert werden, eine konstruktive Planung ist aber kaum noch möglich, die Verfahren werden verlängert. Auf dieser Ebene wirken die vorgeschlagenen Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag. Sie bekämpfen damit letztendlich am Ende der Kette von Planungen vor allem Symptome einer verfehlten Planung.

**Sinnvolle Beteiligung ist dementsprechend auf der Ebene der planerischen Entscheidung über Vorrang- und Eignungsgebiete möglich.** Dies ist die **Regionalplanungsebene**, der kommunalen Ebene bleibt im Rahmen des Flächennutzungsplans regelmäßig nur die inhaltliche und räumliche Konkretisierung der regionalplanerischen Festsetzung bzw. Ziele als Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass die regionalplanerische Ebene für Laien, und in Bezug auf die Planung ist der überwiegende Teil der Öffentlichkeit als Laie anzusehen, nicht leicht bis unmöglich zu verstehen ist. Die Planungen sind sehr abstrakt und weniger konkret als einzeln greifbare Vorhaben. Daher fehlt vielfach für die Öffentlichkeit der Anknüpfungspunkt, **die persönlichen Folgen sind nicht erkennbar und eine Betroffenheit wird nicht ausgelöst.**

Man spricht vom **Beteiligungsparadoxon oder Partizipationsdilemma (Langer 2018, S. 542)**. Dies beschreibt eine Situation, in der die wichtigen Entscheidungen auf einer Ebene getroffen werden, auf der die Öffentlichkeit kaum in der Lage oder willens ist, an der Entscheidung mitzuwirken. Grundsätzlich ist viel zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen geforscht worden, auch an Leitfäden und Handlungsempfehlungen (z.B. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014; Europäische Kommission 2003; Staatsministerium Baden-Württemberg Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung; Initiative Allianz für Beteiligung e.V. 2016; Walz 2011) besteht kein Mangel (Bock und Reimann 2017, S. 9), wenngleich in einigen Bereichen noch große Wissenslücken bestehen. Eine Lücke ist die Beteiligung auf der regionalen Planungsebene, da sich die z.T. schon über Jahrzehnte angewendeten Methoden, die im Wesentlichen in der Stadt- und Freiraumplanung entwickelt wurden, nicht ohne weiteres auf die regionale Planungsebenen übertragen lassen (Schmidt et al. 2021, S. 12). Für die (regionale) Landschaftsrahmenplanung haben Schmidt et al. (2021) entsprechende Vorschläge unterbreitet. **Dennoch ist die Forschung und Entwicklung zur Öffentlichkeitsbeteiligung im regionalen Kontext dringend auszuweiten.** Insbesondere geht es darum, die komplexen Inhalte der regionalen Planungen so zu erklären, dass die Öffentlichkeit diese verstehen und sich qualifiziert dazu äußern kann. In der Regel sind die bestehenden Darstellungsweisen und -vorschriften der Regional- und Flächennutzungsplanung dafür nicht geeignet. Neuen, vor allem visuellen Darstellungsweisen für die Planungskommunikation, Wissenstransfer und -aufbereitung (z.B. Reimann et al. 2021; Bruns et al.

2021; Kauling et al.) z.B. als interaktive GIS-Anwendungen, Visualisierungen, Zeichnungen usw. kann hierbei eine große Bedeutung zukommen.

**Ein großes Potenzial der Beschleunigung der Energiewende besteht also vor allem darin, schon bei den grundsätzlichen Standortentscheidungen übergeordneter Planungen durch die Beteiligung der Öffentlichkeit weitgehende Akzeptanz zu erreichen. Die Herangehensweisen für diese Art der Beteiligung sind bisher noch in den Kinderschuhen und müssen daher dringend weiterentwickelt werden.**

## Fazit

Die von der neuen Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vorgeschlagenen Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung werden vor allem die **Genehmigungsbehörden überfordern**. Ansonsten bieten die vorgeschlagenen Maßnahmen Lösungen mit absehbar sehr unterschiedlicher Bedeutung für die Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsprozessen.

**Insgesamt liegt der Fokus der vorgeschlagenen Veränderungen auf der für eine sinnvolle Beteiligung weniger wichtigen Projektebene.** Insbesondere die Ausweitung der materiellen Präklusion, sofern dies europarechtlich überhaupt möglich ist, setzt an einer Stelle an, an der eine Beteiligung der Öffentlichkeit ohnehin bereits gescheitert ist, nämlich dann, wenn es um Klagen geht.

Übergeordnet ist jedoch für die **Vermeidung von Konflikten die Reduzierung der Anzahl der zu installierenden Anlagen** durch eine klare Fokussierung auf die windhöflichsten Standorte von großer Bedeutung. **Das 2%-Ziel ist dementsprechend länderbezogen und regional anhand von Flächenpotentialen zu differenzieren.**

Auf den übergeordneten Planungsebenen, vor allem der der Regionalplanung, können vor allem die **Vereinheitlichung von Abstandsregeln und die Neugestaltung des Artenschutzes** tatsächlich zu einer höheren Akzeptanz der Planungen und damit zu weniger Konflikten führen.

Schließlich ist es auch diese Ebene, die **das größte Potential für eine Beschleunigung der Energiewende durch Beteiligung bietet**, wenn es gelingt, die Planungen so darzustellen und zu kommunizieren, dass die Öffentlichkeit diese verstehen kann und sich der Eindruck der Betroffenheit einstellt. Wie auf dieser für die **überaus wichtigen Standortentscheidungen richtungsweisende** Ebene eine praktikable, effiziente und akteursgerechte Beteiligung aussehen kann, ist jedoch noch nicht gründlich erforscht und erprobt.

**Soll die Energiewende durch Beteiligung beschleunigt werden und die Akzeptanz für die damit verbundenen Planungen und konkreten Projekt verbessert werden, ist es wichtig, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Ebene durch Forschungs- und Erprobungsvorhaben gefördert wird. Zudem sind eine stärkere Verankerung und Ausweitung insbesondere auf interaktive Formate der Beteiligung in den gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen sinnvoll. Dann bestehen Chancen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Beitrag zur Beschleunigung der Energiewende leisten kann.**

## Literaturverzeichnis

Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2017): Mehr Beteiligung wagen - Evaluation des Modellprojekts Strukturierte Bürgerbeteiligung. Abschlussbericht. 1. Auflage. Norderstedt: Books on Demand (Potsdamer Schriftenreihe Bürgerbeteiligung - ein Streitfeld zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung, Band 4).

Bringewat, Jörn; Scharfenstein, Clara (2021): Entwurf für ein Windenergie-an-Land-Gesetz. Ein Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität. Hg. v. Stiftung Klimaneutralität. Online verfügbar unter <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-06-Gesetzentwurf-Wind-an-Land-Gesetz-vBVH.pdf>, zuletzt geprüft am 23.01.2023.

Bruns, Diedrich; Stemmer, Boris; Munderlein, Daniel; Theile, Simone (Hg.) (2021): Handbuch Methoden Visueller Kommunikation in der räumlichen Planung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH and Springer VS.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. BMVI. Online verfügbar unter [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 04.04.2019.

Europäische Kommission (2003): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Übersetzung der englischen Originalfassung. Online verfügbar unter [http://www.wrrl-info.de/docs/Leitfaden\\_Partizipation.pdf](http://www.wrrl-info.de/docs/Leitfaden_Partizipation.pdf), zuletzt geprüft am 14.05.2019.

Europäischer Gerichtshof (Zweite Kammer), vom 15.10.2015, Aktenzeichen C-137/14.

Frank, David; Schmid, Eva; Bauknecht, Dierk; Epp, Julia; Lehmann, Paul; Reutter, Felix et al. (2022): Zielkonflikte im energiepolitischen Zielviereck: Die dezentrale Energiewende zwischen Gerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz. Diskussionspapier im Projekt: Dezentrale Energiewende zwischen sozialer Gerechtigkeit, Systemkosten und Umweltschutz - Zielkonflikte und Lösungsstrategien (Kurztitel: DEZ-ZIELKONFLIKTE) im Förderbereich Energiewende und Gesellschaft, Fördermaßnahme Anwendungsorientierte nichtnukleare FuE im 7. Energieforschungsprogramm der Bundesregierung. Germanwatch e.V.; Öko-Institut; Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement; Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsgruppe Digitale Mobilität. Online verfügbar unter <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/DEZ-Zielkonflikte-2022-Diskussionspapier.pdf>, zuletzt geprüft am 29.01.2022.

Hoefl, Christoph; Messinger-Zimmer, Sören; Zilles, Julia (2017a): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Ein Fazit in neun Thesen. In: Christoph Hoefl, Sören Messinger-Zimmer und Julia Zilles (Hg.): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking. [1. Auflage]. Bielefeld: transcript (Studien des Göttinger Instituts für Demokratieforschung zur Geschichte politischer und gesellschaftlicher Kontroversen, Band 12), S. 235–254.

Hoefl, Christoph; Messinger-Zimmer, Sören; Zilles, Julia (Hg.) (2017b): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking. [1. Auflage]. Bielefeld: transcript (Studien des Göttinger Instituts für Demokratieforschung zur Geschichte politischer und gesellschaftlicher Kontroversen, Band 12).

Initiative Allianz für Beteiligung e.V. (2016): (Neu)Land gestalten. Methoden und Praxisbeispiele für Bürgerbeteiligung in kleinen Städten und Gemeinden. Stuttgart. Online verfügbar unter <https://www.netzwerk->

[buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/thementteams/laendlicher\\_raum/AfB-Methodenhandbuch\\_WEB.pdf](https://buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/thementteams/laendlicher_raum/AfB-Methodenhandbuch_WEB.pdf).

Kauling, Stefan; Taeger, Stefan; Sondershaus, Frank; Lensing, Philipp: Frühzeitige Visualisierung in Planungsprozessen – ein Dilemma und mögliche Lösungsansätze durch flexible partizipative Ansätze am Beispiel der Windenergie.

Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Mehr Fortschritt Wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). Online verfügbar unter

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 18.01.2022.

Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG-VSW) (2007): Abstandsregelungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. In: *Berichte zum Vogelschutz* 44, S. 151–153.

Langer, Kerstin (2018): Frühzeitige Planungskommunikation - ein Schlüssel zur Konfliktbewältigung bei der Energiewende? In: Olaf Kühne und Florian Weber (Hg.): *Bausteine der Energiewende*. Wiesbaden: Springer VS, 539–556.

Naturschutzbund Deutschland (NABU) Landesverband Baden-Württemberg e.V.; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Baden-Württemberg e.V. (Hg.) (2014): *Beteiligungsleitfaden Windenergie. Hinweise zu Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden in Verfahren zur Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen*. Erstellt vom Dialogforum Erneuerbare Energien und Naturschutz von BUND und NABU Baden-Württemberg. Online verfügbar unter [https://baden-wuerttemberg.nabu.de/imperia/md/content/badenwuerttemberg/themen/energie/beteiligungsleitfaden\\_windenergie\\_nabu\\_bund\\_2014.pdf](https://baden-wuerttemberg.nabu.de/imperia/md/content/badenwuerttemberg/themen/energie/beteiligungsleitfaden_windenergie_nabu_bund_2014.pdf), zuletzt geprüft am 29.01.2022.

Regierungspräsidium Gießen (Hg.) (2021): *Teilregionalplan Energie Mittelhessen*. Beschlossen durch die Regionalversammlung Mittelhessen am 23. Januar 2020 Genehmigt durch die Hessische Landesregierung am 29. Juni 2020 Bekannt gemacht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 4 am 25. Januar 2021. Gießen. Online verfügbar unter <https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/1%20TRPEM%202016%202020%20Text.pdf>, zuletzt geprüft am 27.01.2022.

Reimann, Sara; Matthes, Gesa; Preisling, Tobias; Pusch, Charlotte (2021): *Digitale Analysekarten und handgemalte Infozeichnungen. Visualisierung regionaler Daseinsvorsorge in Beteiligungsprozessen - Eine Gegenüberstellung von Techniken visueller Kommunikation aus der Planungspraxis*. In: Diedrich Bruns, Boris Stemmer, Daniel Münderlein und Simone Theile (Hg.): *Handbuch Methoden Visueller Kommunikation in der räumlichen Planung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH and Springer VS.

Reusswig, Fritz; Braun, Florian; Eichenauer, Eva; Fahrenkrug, Katrin; Franzke, Jochen; Heger, Ines et al. (2016): *Energiekonflikte. Akzeptanzkriterien und Gerechtigkeitsvorstellungen in der Energiewende. Kerneergebnisse und Handlungsempfehlungen eines interdisziplinären Forschungsprojektes*. Arbeitspapier Energiekonflikte.

Riedl, Ulrich; Stemmer, Boris; Philipper, Sven; Peters, Wolfgang; Schicketanz, Sven; Thylmann, Miron et al. (2021): *Szenarien für den Ausbau der erneuerbaren Energien aus Naturschutzsicht*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz (BfN-Skripten, 570).

Schmidt, Catrin; Hage, Gottfried; Bernstein, Franziska; Riedl, Lena; Seidel, Andrea; Gagern, Maxim von; Stemmer, Boris (2021): Landschaftsrahmenplanung: Fachkonzept des Naturschutzes, Umsetzung und Partizipation. Innovative Methoden der öffentlichen Mitwirkung in der Landschaftsrahmenplanung. Bonn: Bundesamt für Naturschutz (BfN-Skripten, 579).

Siegel, Thorsten (2017): Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* (9), S. 451–455.

Staatsministerium Baden-Württemberg Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung (Hg.): Leitfaden für eine neue Planungskultur. Online verfügbar unter [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf), zuletzt geprüft am 05.09.2018.

Stemmer, Boris (2016): Kooperative Landschaftsbewertung in der räumlichen Planung. Sozialkonstruktivistische Analyse der Landschaftswahrnehmung der Öffentlichkeit. Dissertation an der Universität Kassel unter dem Titel: Neue Landschaftliche Leitbilder - Landschaftsbewertung durch Web-GIS-basierte Kommunikationstechnik: Springer VS.

Stemmer, Boris; Kaußen, Lucas (2018): Partizipative Methoden der Landschafts(bild)bewertung - Was soll das bringen? In: Olaf Kühne und Florian Weber (Hg.): Bausteine der Energiewende. Wiesbaden: Springer VS, S. 489–507.

Stemmer, Boris; Peters, Wolfgang; Matthes, Felix (2021): „Mehr Flächen für Windenergie“ — natur- und landschaftsverträglich verteilt. Zur Debatte. Zwischenergebnisse aus dem FuE-Vorhaben Planspiel zur naturverträglichen räumlichen Verteilung der erneuerbaren Energieerzeugung in Beispielregionen. Online verfügbar unter [https://www.natur-und-erneuerbare.de/fileadmin/Daten/Download\\_Dokumente/ZUR\\_DEBATTE\\_Naturschutz\\_Flaechen\\_Windenergie\\_Juni\\_2021.pdf](https://www.natur-und-erneuerbare.de/fileadmin/Daten/Download_Dokumente/ZUR_DEBATTE_Naturschutz_Flaechen_Windenergie_Juni_2021.pdf), zuletzt geprüft am 24.01.2021.

Stiftung Klimaneutralität (Hg.) (2021): Genehmigungsverfahren beschleunigen mit einem Windenergie-an-Land-Gesetz. Ein Regelungsvorschlag. Online verfügbar unter <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-07-Genehmigungsverfahren-beschleunigen-mit-einem-Wind-an-Land-Gesetz.pdf>, zuletzt geprüft am 23.01.2022.

Umweltministerkonferenz (UMK) (Hg.) (2020): Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) an Land - Signifikanzrahmen. Online verfügbar unter [https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/vollzugshilfe\\_signifikanzrahmen\\_11-12-2020\\_1608198177.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/vollzugshilfe_signifikanzrahmen_11-12-2020_1608198177.pdf), zuletzt geprüft am 29.03.2021.

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Angelika Vetter (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Städte und Regionen in Europa, 16), S. 9–28.

Walz, Susanne (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin: Kulturbuch-Verl.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hg.) (2018): Entwicklung der Präklusionsregelungen im Umweltrecht. Dokumentation (WD 7 - 3000 - 115/18). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/562792/9fda7896348c13f200b89c8708e574e6/wd-7-115-18-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 23.01.2022.