

SyKonaS

Systemische **K**onfliktanalyse mittels **S**zenariotechnik:
Gesellschaftliche Konflikte und deren Wechselwirkungen in der
Energiewende verstehen, antizipieren und Lösungsvorschläge entwickeln



**Akteurskonflikten in der
Energiewende gegensteuern:**
Impulse für die Instrumentenentwicklung

IMPULSPAPIER

IMPRESSUM

HERAUSGEGEBEN DURCH

Verbundvorhaben SyKonaS

Koordination: Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS)

www.zirius.uni-stuttgart.de/projekte/sykonas/

Stuttgart, 31. März 2024

AUTOR:INNEN

Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS)

Carolin Jaschek, Christian D. León

Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW)

Laura Liebhart, Andreas Püttner, Patrick Wolf

Stiftung Umweltenergierecht

Katharina Klug, Jonas Otto, Nils Wegner

DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH

Marion Dreyer

REDAKTION

DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH

Marion Dreyer, Frank Dratsdrummer, Bianca Witzel

ZITIERVORSCHLAG

Forschungsprojekt SyKonaS (Hrsg.) (Autor:innen in alphabetischer Reihenfolge: Dreyer, M., Jaschek, C., Klug, K., León, C. D., Liebhart, L., Otto, J., Püttner, A., Wegner, N., Wolf, P.) (2024). Akteurskonflikten in der Energiewende gegensteuern: Impulse für die Instrumentenentwicklung. Universität Stuttgart.

GESTALTUNG

OTANI.de · Titelbild: Tomko91 / Shutterstock.com

SYKONAS PROJEKTPARTNER



ZIRIUS · Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung
der Universität Stuttgart · www.ziriUS.uni-stuttgart.de

Kontakt

Christian D. León
christian.leon@ziriUS.uni-stuttgart.de
Tel. +49 711 685 83974



Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung
Baden-Württemberg (ZSW) · www.zsw-bw.de

Kontakte

Maike Schmidt
maike.schmidt@zsw-bw.de
Tel. +49 711 7870 232

Andreas Püttner
andreas.puettner@zsw-bw.de
Tel. +49 711 7870 268

Stiftung Umweltenergierecht

Stiftung Umweltenergierecht
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Kontakt

Dr. Nils Wegner
wegner@stiftung-umweltenergierecht.de
Tel. +49 931 794077 20



DIALOGIK · gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und
Kooperationsforschung mbH · www.dialogik-expert.de

Kontakt

Dr. Marion Dreyer
dreyer@dialogik-expert.de
Tel. +49 711 3585 2164

DISCLAIMER

Das diesem Impulspapier zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) unter dem Förderkennzeichen 03EI1034 (A,B,C,D) gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALT

Vorwort	6
01 Gesellschaftliche Energiewendekonflikte vorausschauend angehen	8
02 Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung: Instrumentenoptionen	12
03 Flächennutzung: Instrumentenoptionen	20
04 Partizipation: Instrumentenoptionen	26
05 Ausblick	36
Quellen und Referenzen	38

ABKÜRZUNGEN · INFOBOXEN · TABELLEN

BauGB	Baugesetzbuch
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BReg	Bundesregierung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DBG	Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz
EBM-RL	Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie
EE	Erneuerbare Energien
EE-Anlagen	Erneuerbare-Energien-Anlagen
EE-Gemeinschaft	Erneuerbare-Energien-Gemeinschaft
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EE-RL	Erneuerbare-Energien-Richtlinie
EnWG-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts
EU	Europäische Union
GW	Gigawatt
PV	Photovoltaik
PV-Freiflächenanlagen	Photovoltaik-Freiflächenanlagen
SDBBW	Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg
SyKonaS	Systemische Konfliktanalyse mittels Szenariotechnik
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz

Infobox 1	Der SyKonaS-Ansatz: Gesellschaftliche Konflikte verstehen, antizipieren, aktiv angehen	S. 9
Infobox 2	Was versteht SyKonaS unter Energiewendekonflikten?	S. 10
Infobox 3	Wie wurden die Instrumentenoptionen für die Konfliktbearbeitung entwickelt?	S. 11
Infobox 4	Workshopreihe „Akteurskonflikte in der Energiewende verstehen und antizipieren“	S. 14
Infobox 5	Kurzinformation zum Instrument „Verpflichtende Pachtzahlungen an Flächennachbar:innen“	S. 16
Infobox 6	Diskussion zu Netzentgelten und Strompreiszonen	S. 19
Infobox 7	Kriterien für gelingende Beteiligung	S. 33
Infobox 8	Konfliktverlagerung ins Ausland: Ein Thema für Forschung und Politik	S. 37

Tabelle 1	Konfliktthemen, Konfliktfelder und ihre Zuordnung zu Konflikttypen	S. 10
Tabelle 2	Identifizierte Instrumentenoptionen für „Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung“	S. 13
Tabelle 3	Identifizierte Instrumentenoptionen für „Partizipation“	S. 27

VORWORT

Dieses Impulspapier adressiert gesellschaftliche Energiewendekonflikte als politisches und rechtliches Handlungsfeld und präsentiert eine Reihe von Instrumentenoptionen für die Bearbeitung von bereits bestehenden und möglichen zukünftigen Akteurskonflikten im Kontext der Energiewende. Der Fokus liegt auf der Konfliktbearbeitung bei der Transformation des Stromsektors und auf drei ausgewählten Konfliktfeldern: Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung, Flächennutzung und Partizipation.

Die vorgestellten Instrumente zielen in Summe darauf ab, dass Maßnahmen zum Umbau des Stromsektors so ausgestaltet werden, dass Kosten und Lasten fair verteilt, Flächen ressourceneffizient genutzt und Teilhabeoptionen an der Stromwende lokal ermöglicht werden und damit wichtige Konfliktursachen aktiv angegangen werden. Unter den Instrumenten sind Maßnahmen ökonomischer Art wie zum Beispiel finanzielle Förderungen und entsprechende Veränderungen energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, Anpassungen im Pachtrecht, Naturschutzrecht und Planungsrecht sowie Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligung an der Energiewende.

Die Empfehlung des Impulspapiers ist es, diese Instrumente in Betracht zu ziehen, wenn es darum geht, vielversprechende Instrumentenoptionen einer tiefergehenden Untersuchung, vor allem in Bezug auf Wechselwirkungen und rechtliche Umsetzbarkeit und Ausgestaltung, zu unterziehen. Das Papier richtet sich an alle Energiewende-Interessierten und insbesondere an Akteure aus Praxis und Forschung, die einen Beitrag dazu leisten möchten, einer gesamtgesellschaftlich getragenen Energiewende in Deutschland den Weg zu ebnen. Dazu gehören politische Entscheidungsträger:innen, Energieagenturen und andere Service-Organisationen der Energiewende, Akteure der Energiewirtschaft wie die Erneuerbare-Energien-Branche, Energiegenossenschaften, Stadtwerke und Kommunen, zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Umwelt- und Verbraucherschutz, Institute, die mit angewandter Energieforschung befasst sind, und viele mehr.

Das Impulspapier ist ein Ergebnis des Verbundprojekts „SyKonaS – **S**ystemische **K**onfliktanalyse mittels **S**zenariotechnik: Gesellschaftliche Konflikte und deren Wechselwirkungen in der Energiewende verstehen, antizipieren und Lösungsvorschläge entwickeln“, das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) unter dem 7. Energieforschungsprogramm der Bundesregierung gefördert wird (Laufzeit: April 2021 bis April 2024). Ziel des Forschungsprojekts ist es, eine konzeptionelle und methodische Herangehensweise zur Analyse von Akteurskonflikten in Energietransformationspfaden zu entwickeln.

Mit diesem Ansatz sollen gesellschaftliche Konflikte und deren Wechselwirkungen besser verstanden und soweit möglich antizipiert werden, so dass eine frühzeitige Bearbeitung von Konflikten erleichtert wird. Die oben angeführte Hauptzielgruppe des Impulspapiers war über Akteursworkshops und Interviews in die Forschungsarbeit von SyKonaS eingebunden.

Danksagungen

Das SyKonaS-Projektteam ist all jenen dankbar, die sich die Zeit genommen haben, das Projekt mit ihrem Wissen und mit wertvollen Informationen, Einschätzungen, Rückmeldungen und Ideen im Rahmen von Interviews und moderierten Online-Workshops zu unterstützen.

Das SyKonaS-Projektteam ist diesen Personen zu großem Dank verpflichtet:

- Den Expert:innen aus Praxis und Wissenschaft für ihre wertvollen Einschätzungen, die sie im Rahmen von Interviews in das Projekt eingespeist haben.
- Den Praxisexpert:innen für ihre wertvollen Rückmeldungen und Impulse zum Zwischenstand der Analyse des Konfliktpotentials einschlägiger Energiewendeszenarien, die sie in die drei Workshops zum Thema „Akteurskonflikte in der Energiewende verstehen und antizipieren“ (Mai 2022) eingebracht haben. Die Workshops brachten jeweils unterschiedliche Akteursgruppen zusammen: Energieagenturen und andere für die Energiewende relevante Service- und Beratungsorganisationen; Politik, Verwaltung, Think Tanks und andere zivilgesellschaftliche Organisationen; Energiewirtschaft einschließlich Energieversorger, Projektierer und Verbände sowie Institute der angewandten Energieforschung.
- Den Expert:innen aus Praxis und Wissenschaft für ihre wertvollen Rückmeldungen und Impulse zu Ansatzpunkten für eine (Weiter-)Entwicklung von Instrumenten der Konfliktbearbeitung, die sie in den Workshop „Akteurskonflikten in der Energie gegensteuern“ (Dezember 2023) eingebracht haben.

Viele Hinweise aus den Interviews und Workshops sind in die Entwicklung der Impulse für die Instrumentenentwicklung eingeflossen.

Unser herzlicher Dank geht außerdem an Wolfgang Hauser, Sigrid Prehofer, Patricia Oviedo, Sandra Wassermann und Wolfgang Weimer-Jehle für ihre Beiträge und Unterstützung.

Schließlich danken wir dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz für die Förderung des Projekts.

01

GESELLSCHAFTLICHE
ENERGIEWENDEKONFLIKTE
VORAUSSCHAUEND ANGEHEN

Eine auf das Jahr 2023 bezogene Bestandsaufnahme der Energiewende in Deutschland zeigt deutliche Fortschritte beim Ausbau der Erneuerbaren Energien¹. Sie macht gleichzeitig deutlich, dass der weitere Ausbau keineswegs ein Selbstläufer ist. Die positiven Tendenzen beschränken sich auf den Stromsektor. Hier ist der Anteil Erneuerbarer Energien bei der Stromerzeugung auf dem Zielpfad, in den Bereichen Wärme und Verkehr ist das nicht der Fall. Zudem gibt es eine Reihe von Entwicklungen, die die Unterstützung von Klimaschutz in der deutschen Bevölkerung gefährden könnten und Konfliktpotential für die Energiewende insgesamt bergen.

Zu diesen zum Teil gegenläufigen aktuellen Entwicklungen gehört², dass Energieversorgung und Klimaschutz in der deutschen Bevölkerung bei der Prioritätensetzung an Wichtigkeit verloren haben und sich ein Teil der Menschen durch Klimaschutz auch finanziell bedroht fühlt. Gleichzeitig haben Teile der Klimabewegung verstärkt Maßnahmen des zivilen Ungehorsams ergriffen, um weitergehenden Klimaschutz einzufordern. Im Stromsektor zeigt sich die Konfliktrichtigkeit außerdem in den in Teilen Deutschlands ungebrochenen Protesten einer Minderheit gegen Infrastrukturprojekte wie Windkraftanlagen und Stromtrassen.

Konflikte können aber auch eine produktive und demokratiestärkende Seite haben und als Beschleuniger der Energiewende wirken. Sie zu unterdrücken, darf daher nicht das Ziel sein. Es muss aber Vorsorge getroffen werden, dass gesellschaftliche Konflikte den Transformationsprozess nicht ausbremsen und die Zielerreichung der Energiewende dabei ernsthaft gefährden (siehe Infoboxen 1 und 2). Denn der Handlungsdruck bei Energiewende und Klimaneutralität wächst immer weiter.

Der Klimawandel schreitet beunruhigend³ schnell voran, und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat gezeigt, wie riskant die Abhängigkeit von fossilen Energieimporten ist. Die für 2023 beobachtete positive Dynamik beim Ausbau der Erneuerbaren Energien muss sich daher nicht nur verstetigen, sondern weiter beschleunigen.

Infobox 1

Der SyKonaS-Ansatz: Gesellschaftliche Konflikte verstehen, antizipieren, aktiv angehen

Mit Blick auf die möglichen Entwicklungspfade der Energiewende müssen gesellschaftliche Konflikte möglichst frühzeitig antizipiert und rechtzeitig adressiert werden, bevor sie sich in der Umsetzung breiter manifestieren. Dies trägt wesentlich zu einer resilienteren Gestaltung von Energiewendepfaden bei. Dafür ist es wichtig, ein besseres Verständnis für die Ursachen der Akteurskonflikte in der Energiewende und ihre Wechselwirkungen mit institutionellen, energietechnischen, ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu erhalten.

Dieses Impulspapier skizziert in Bezug auf ausgewählte Konfliktthemen (siehe Tabelle 1) eine Reihe von Instrumentenoptionen zur Bearbeitung von bestehenden und möglichen zukünftigen Konflikten im Kontext der Energiewende. Der Fokus liegt dabei auf dem **Umbau des Stromsektors** und den **drei Konfliktfeldern** Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung, Flächennutzung und Partizipation (siehe Infobox 3). Für jedes der drei Konfliktfelder werden im Folgenden eine Reihe von Instrumentenoptionen vorgestellt. Das Impulspapier schließt mit einem kurzen Ausblick.

¹ Agora Energiewende 2024

² Agora Energiewende 2024, S. 89 - 92

³ Der UNEP-Bericht von 2024 (S. 1) stellt fest: „The world is witnessing a disturbing acceleration in the number, speed and scale of broken climate records.“

Was versteht SyKonaS unter Energiewendekonflikten⁴?

Energiewendekonflikte sind Auseinandersetzungen von mindestens zwei Akteuren um politische, ökonomische, soziale, technische, ökologische und/oder globale Fragen beziehungsweise Perspektiven der Energiewende allgemein oder ihrer Umsetzung vor Ort. In diesen Konflikten stehen sich widersprüchliche Ziele, Interessen und/oder Wahrnehmungen der Akteure

zu einem Thema gegenüber und mindestens einer der Akteure fühlt sich direkt oder indirekt benachteiligt, wenn es dem anderen Akteur gelingt, seine Ziele/Interessen durchzusetzen.

Gleichzeitig besteht jetzt oder zukünftig ein Handlungsdruck, auf diese Widersprüche in irgendeiner Form zu reagieren.

Tabelle 1: **Konfliktthemen⁵, Konfliktfelder und ihre Zuordnung zu Konflikttypen**

Im Impulspapier behandelte Konfliktthemen	Konfliktfeld	Konflikttypen
Flächennutzungskonkurrenz: PV-Freifläche	Flächennutzung	Flächennutzungskonflikte Standortkonflikte
Soziale und regionale Kosten-/Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen	Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung	Regulative Konflikte Standortkonflikte Verteilungskonflikte
Ungleichbehandlung und Gewinnverteilung bei Flächeneigentümer:innen	Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung	Standortkonflikte Verteilungskonflikte
Lokale Teilhabe an der Energiewende: Finanziell	Partizipation	Verteilungskonflikte
Lokale Teilhabe an der Energiewende: Verfahrensbezogen	Partizipation	Verfahrenskonflikte

⁴ Angelehnt an Renn 2013; Becker & Naumann 2016

⁵ Während in diesem Impulspapier eine Auswahl an Konfliktthemen und Instrumentenoptionen präsentiert wird, finden sich im Projektbericht Nr. 4 alle Themen und Instrumentenoptionen erläutert, die in SyKonaS für die verschiedenen Konfliktfelder identifiziert wurden (Püttner et al. 2024, s. Quellen und Referenzen).

Wie wurden die Instrumentenoptionen für die Konfliktbearbeitung entwickelt?

Nachfolgende Punkte skizzieren die Hauptarbeitsschritte – der Fokus lag jeweils auf dem **Stromsektor**:

- Literaturbasierte Zusammenstellung von Energie-wendekonflikten, Entwicklung einer Konfliktypologie sowie Bewertung und Auswahl von Konflikten anhand Konfliktschwere und -häufigkeit
- Recherche und Identifikation bestehender Instrumente zur Konfliktlösung beziehungsweise Konfliktbearbeitung und Beschreibung und Bewertung der Instrumente anhand eines mehrdimensionalen Beschreibungs- und Bewertungsrasters
- Mapping der ausgewählten Konflikte mit den analysierten Instrumenten, fußend auf dem zuvor entwickelten Bewertungsraster und weiterer Projekterkenntnisse (insbesondere Szenarioanalyse für die Identifizierung zukünftig wichtiger beziehungsweise auftretender Konfliktthemen), Expert:inneninterviews, Feedback-Workshops mit Praxisakteuren
- Identifikation von Lücken und Problemstellungen, die die bestehenden Instrumente noch nicht ausreichend adressieren
- Zuordnung der als besonders relevant identifizierten Konfliktthemen zu fünf **Konfliktfeldern** für eine weitere Eingrenzung des nachfolgenden Betrachtungsumfelds zur Instrumenten(weiter-)entwicklung
 - › **Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung**
 - › **Flächennutzung**
 - › **Partizipation (finanziell und verfahrensbezogen)**
 - › Arten-, Natur-, Landschafts- und Gesundheitsschutz
 - › Themenübergreifende Aspekte (vor allem Konflikte, die sich auf internationaler Ebene ergeben)
- Konzentration der (Weiter-)Entwicklung von Instrumentenoptionen auf: Größe der Lücken im Instrumentenkasten und (energie-)politische Dringlichkeit der Konfliktadressierung; Ergebnisse der Akteursworkshops; Ausmaß, in dem Konfliktthemen bereits in der Literatur behandelt wurden; Schwerpunkt-Knowhow des Konsortiums – Schwerpunktsetzung auf **drei Konfliktfelder**.



02

GERECHTIGKEIT UND KOSTEN-/LASTENVERTEILUNG: INSTRUMENTENOPTIONEN

Konfliktfeld „Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung“

Gerechtigkeit wie auch die Kosten-/Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen sind als zentrale Konfliktbereiche in der Energiewende zu sehen, da sie direkt mit der Frage der Fairness, Teilhabe und Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen und deren unterschiedliche soziale und ökonomische Belastbarkeit verbunden sind. Der Bereich Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung beschäftigt sich deshalb mit grundlegenden Fragen zur sozialen Verträglichkeit und Fairness und wie diesbezügliche Konflikte aufgelöst oder zumindest abgemindert werden können. Er fokussiert hierbei insbesondere auf Fragestellungen in Bezug auf finanzielle Aspekte sowie auf die faire beziehungsweise gleichmäßigere Verteilung der Standorte und damit der standortbezogenen Lasten von Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen).

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf die finanziellen Aspekte. Über die in SyKonaS insgesamt in diesem Konfliktfeld bearbeiteten Konfliktthemen und Instrumentenoptionen gibt Tabelle 2 einen Überblick. Die Relevanz dieses Konfliktfelds für die Energiewende wurde in Feedback-Workshops mit Praxisakteuren besonders hervorgehoben (siehe Infobox 4).

Tabelle 2:

Identifizierte Instrumentenoptionen für „Gerechtigkeit und Kosten-/Lastenverteilung“

Das Impulspapier fokussiert auf die hervorgehobenen Instrumente.

Konfliktthema	Instrumente
Ungleichbehandlung und Gewinnverteilung bei Flächeneigentümer:innen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Natürliche) Deckelung der Höhe von Pachtzahlungen ▪ Weiterentwicklung von Flächenpooling-Modellen ▪ Verpflichtende Pachtzahlungen an Flächennachbar:innen ▪ Bevorzugte finanzielle Beteiligung von Flächennachbar:innen
Soziale Kosten- und Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle Förderung von erschwinglichen Balkonkraftwerken oder Mini-PV-Anlagen und Erleichterungen zu ihrer Nutzung ▪ Einführung der „gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung“ als eigenständiges Modell des erzeugungsnahen Stromverbrauchs aus PV-Anlagen ▪ Verstärkte Ausrichtung von Finanzierungsmodellen auf sozial schwächere Haushalte ▪ Schaffung eines Marktrahmens zur Unterstützung des Zusammenschlusses von Bürger:innen aller Bevölkerungsgruppen in Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften
Regionale Kosten- und Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenzertifikatehandel auf Erneuerbare-Energien-Ausbau übertragen ▪ Knüpfen von Förderstrukturen für ländliche Räume an Erneuerbare-Energien-Ausbau ▪ Bewerbung und Unterstützung von regionalen Entwicklungskonzepten

Konfliktthema „Ungleichbehandlung und Gewinnverteilung bei Flächeneigentümer:innen“

Der Konflikt „Ungleichbehandlung und Gewinnverteilung bei Flächeneigentümer:innen“ basiert darauf, dass im Grundsatz nur ein (sehr) kleiner Kreis von Flächeneigentümer:innen von Pachtzahlungen im Zuge der Verpachtung ihrer Flächen für den Bau von EE-Anlagen profitiert und andere (angrenzende) Flächeneigentümer:innen keine direkten Vorteile beziehungsweise Nutzen aus der Installation von EE-Anlagen ziehen können. Bei diesem Konflikt

handelt es sich im Grunde um eine Neiddebatte. Durch eine solche Benachteiligungswahrnehmung kann es zu Widerständen durch Eigentümer:innen von Nachbarflächen kommen, die Projekte beispielsweise durch Klagen verhindern oder deutlich verzögern können. Außerdem können Widerstände daraus resultieren, dass Flächennachbar:innen Nachteile wie einen eingeschränkten Zugang zu ihren eigenen Flächen oder Wertverluste erwarten.

Infobox 4

Workshopreihe „Akteurskonflikte in der Energiewende verstehen und antizipieren“

Im Zuge der Identifikation von Kernkonflikten in der Energiewende fanden im Frühjahr 2022 drei Workshops mit Praxisakteuren statt. Ziel der Workshops war es, auf Basis der Erfahrungen und des Fachwissens der Teilnehmenden aus der Praxis Rückmeldungen und Hinweise für die Plausibilisierung, Schärfung oder Anpassung der vorab identifizierten Konflikte einzuholen.

Die Workshopreihe unterteilte sich in drei Workshops mit Fokus auf unterschiedliche Akteursgruppen:

- Energieagenturen und für die Energiewende relevante Service- und Beratungsorganisationen
- Politik, Verwaltung, Think Tanks und zivilgesellschaftliche Organisationen
- Energiewirtschaft einschließlich Energieversorger, Projektierer und Verbände sowie Institute der angewandten Energieforschung

Workshopübergreifend gaben die Praxisakteure unter anderem diese Rückmeldungen:

- Neben den generellen Technologien der Energiewende sind auch die Infrastrukturen sowie zentrale und dezentrale Versorgungsstrukturen und Importabhängigkeiten als potenzielle Konflikte nicht zu vernachlässigen.
- Gerechte und frühzeitige Teilhabeoptionen an der Energiewende sind zentrale Instrumentenoptionen, um lokalen Widerständen zu begegnen.
- Das Thema Verteilungsgerechtigkeit beziehungsweise die Verteilung der Lasten von Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende sind zentrale Konfliktfelder. Dabei spielen verschiedene Verteilungsaspekte eine Rolle, darunter finanzielle und geografische Verteilungsaspekte und eine als gerecht empfundene Verteilung beziehungsweise Belegung von Flächen.

Instrumentenoption „Weiterentwicklung von Flächenpooling-Modellen“

Hintergrund und zentrales Ziel bei der Umsetzung von Flächenpooling-Modellen ist, dass nicht nur die Flächeneigentümer:innen, auf deren Fläche die EE-Anlage steht, finanziell profitieren, sondern auch die in der Regel ebenfalls betroffene Nachbarschaft und Anrainer:innen der jeweiligen Gebiete. Hierdurch soll letztlich eine faire Teilhabe aller Betroffenen ermöglicht und im Rahmen dessen auch eine gerechte Verteilung der Nutzungsentgelte auf die betroffenen Grundstückseigentümer:innen sichergestellt werden. Zugleich stärkt die Umsetzung eines Flächenpoolings die Verhandlungsposition der Flächeneigentümer:innen gegenüber dem (potenziellen) Betreiber beziehungsweise Projektierer (zum Beispiel über Pachthöhe, Beteiligungsoptionen oder sonstige Gestaltungswünsche vor Ort). Sie ermöglicht außerdem eine Einflussnahme auf Projektparameter, wodurch lokale Interessen der Flächeneigentümer:innen bei der Projektentwicklung besser berücksichtigt werden können. Auf Seite des Projektierers ergeben sich wiederum die Vorteile, dass dieser das entsprechende Projekt einheitlich beplanen und die betreffenden Flächen effizienter nutzen kann. Des Weiteren dürfte der potenzielle Widerstand der Flächeneigentümer:innen beziehungsweise Flächennachbar:innen vor Ort aufgrund der Vorab-Einbindung geringer ausfallen.

Aktuell gibt es bereits Initiativen im Rahmen der Anwendung dieses Instruments, begleitet von einzelnen Hinweisdokumenten und ersten Erfahrungsberichten⁶. Aufbauend hierauf werden im Folgenden Hinweise zu Ansatzpunkten für einen optimierten Einsatz des Instruments gegeben. Da eine Verpflichtung von Flächeneigentümer:innen für ein (vorausschauendes) Flächenpooling nicht als zielführend erachtet wird und auch eigentumsrechtlich sowie im Hinblick auf die Vertragsfreiheit problematisch erscheint, setzen die Hinweise an einem freiwilligen Modell an. Zentrale Akteure im Rahmen des Instruments sind dabei vor allem Flächeneigentümer:innen, Projektierer beziehungsweise Anlagenbetreiber und gegebenenfalls Kommunen.

Aufgrund des freiwilligen Modellansatzes sind gesetzgebende Instanzen hingegen keine direkt adressierten Akteure. Einige der nachfolgend angeführten Hinweise werden in der Praxis bereits teilweise umgesetzt.

- Wesentliche Basis für die Umsetzung des Instruments ist es, dass nicht nur Eigentümer:innen der Flächen, auf denen EE-Anlagen gebaut werden sollen, sondern auch Eigentümer:innen von Nachbarflächen (vorab) eingebunden werden.
- Dies sollte idealerweise über die Gründung einer übergeordneten Eigentümergesellschaft geschehen.
- Die Aufteilung der Pachteinnahmen sollte nach vorab verabredeten Kriterien beziehungsweise einem vorab definierten Schlüssel möglichst frühzeitig vereinbart werden. Dies erhöht die (Planungs-)Sicherheit und gewährleistet den Zugang zu den Flächen.
- Um die Verhandlungsmacht gegenüber potenziellen Anlagenbetreibern zu stärken und eine bessere Verteilung der Pachteinnahmen über alle Flächen hinweg erreichen zu können, sollten Vereinbarungen zum Flächenpooling möglichst frühzeitig geschlossen werden. Am vielversprechendsten fällt das Flächenpooling noch vor dem Vorliegen konkreter Anlagenplanungen aus. Dann bietet sich die Möglichkeit, proaktiv auf EE-Anlagenprojektierer zuzugehen und selbst Einfluss auf die Projektplanung zu nehmen.
- Eine parallele Einbindung der Kommunen ist vorteilhaft, da somit weiteren Konflikten vorgebeugt werden kann und die Umsetzung von Projekten einfacher möglich wird.

Die erfolgreiche Umsetzung eines Flächenpoolings hängt letztlich vom Wohlwollen und generellen Verhalten der einzelnen Flächeneigentümer:innen ab. Entscheidend für den Erfolg des Instruments ist, dass alle Flächeneigentümer:innen zum Flächenpooling-Modell beisteuern, damit eine für alle Seiten als fair erachtete Vereinbarung geschlossen werden kann.

⁶ Rothe 2021; FA Wind 2021; LfU Bayern 2023

Instrumentenoption „Deckelung der Höhe von Pachtzahlungen“

Eine Möglichkeit zur Minderung des Konflikts könnte die Deckelung von Pachtzahlungen an Flächeneigentümer:innen darstellen. Eine solche Deckelung kann Flächennachbar:innen und Anwohner:innen signalisieren, dass Pachtzahlungen nicht nach oben eskalieren können, und einer Wahrnehmung von Ungerechtigkeit entgegenwirken. Dabei wird ein Maximalbetrag (zum Beispiel in Euro je Hektar Fläche) eingeführt, der nicht überschritten werden darf. Dies könnte dazu beitragen, die Kosten für die Allgemeinheit geringer zu halten und der Wahrnehmung einer unfairen Verteilung oder eines zu hohen Profits bei Flächennachbar:innen entgegenzuwirken.

Das Instrument ist jedoch nur teilweise geeignet, um der Neiddebatte zu begegnen. Ein alternativer Weg zur vorausschauenden Konfliktbearbeitung könnte eine Deckelung von Pachthöhen in Kombination mit Zahlungen an betroffene Kommunen sein. Dabei wird eine Grenze von Pachtzahlungen, beispielsweise in Euro je Hektar Fläche, festgelegt. Bei Überschreiten dieser Grenze ist ein festgelegter Prozentsatz der Pachtsummen an die Standortkommunen zu zahlen,

indem er vom Projektierer an die betroffenen Kommunen weitergereicht wird. Hierdurch können positive finanzielle Effekte für die Standortkommunen entstehen. Zugleich wird dadurch verhindert, dass Pachthöhen sehr stark steigen und in der Konsequenz die Verteilung der Kosten beziehungsweise Lasten als noch weniger fair wahrgenommen wird.

Im Ergebnis erfolgt der finanzielle Ausgleich an der Stelle, an der auch der Gewinn generiert wird, also beim Projektierer beziehungsweise Anlagenbetreiber, und nicht bei den Flächeneigentümer:innen. Unter der Voraussetzung, dass die Kommunen beteiligt werden, profitiert damit nicht nur eine einzelne Person, sondern auch die Allgemeinheit. Wichtig für den Erfolg eines solchen Instruments ist, dass die Zahlungen an die Kommunen von dieser tatsächlich für die Allgemeinheit genutzt werden und darüber transparent und sichtbar kommuniziert wird. Dadurch können sich zugleich positive Effekte auf die Akzeptanz der Energiewende vor Ort ergeben. Es ist jedoch zu beachten, dass die genannten Lösungen einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen, da der Verhandlungsspielraum zwischen Flächeneigentümer:innen und Projektierern eingegrenzt wird.

Infobox 5

Kurzinformation zum Instrument „Verpflichtende Pachtzahlungen an Flächennachbar:innen“

Im Zuge der Instrumentenrecherche wurde auch das Instrument „Verpflichtende Pachtzahlungen an Flächennachbar:innen“ in den Blick genommen. Dabei wird vom Gesetzgeber für Anlagenbetreiber eine Verpflichtung erlassen, dass diese auch Eigentümer:innen von Nachbarflächen (in einem zuvor festgelegten Umkreis) eine finanzielle Leistung bieten müssen. Damit könnte das Instrument das Konfliktthema der Ungleichbehandlung auf Ebene der Flächennach-

bar:innen auflösen. Da je nach konkreter Ausgestaltung Mehrkosten für Anlagenbetreiber oder geringere Einnahmen von Flächeneigentümer:innen durch Umverteilungseffekte entstehen können, kann es allerdings zu entsprechenden Anschlusskonflikten kommen, wodurch letztlich nur eine Konfliktverlagerung erfolgen würde. Außerdem ist dieses Instrument mit einem erheblichen Eingriff in die Verhandlungsfreiheit der beiden Parteien verbunden.

Konfliktthema „Soziale Auswirkungen der Kosten-/Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen“

Die aktuelle Debatte über die Kosten- und Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen ist geprägt von sozialen Ungleichheiten, die besondere Aufmerksamkeit erfordern. Die Transformation des Energiesektors macht erhebliche Investitionen notwendig, deren Auswirkungen die Energiekosten von verschiedenen Haushalten oder Bevölkerungsgruppen ungleich beeinflussen und belasten können. So können staatliche Investitionen, finanziert über Steuern oder Energiepreiserhöhungen, einkommensschwache Haushalte, darunter insbesondere Alleinerziehende, Singles, Geringverdienende und ältere Personen, unverhältnismäßig belasten. Einkommensschwache Haushalte verfügen zudem nur über begrenzte Möglichkeiten, den höheren Energiepreisen durch eigene Energieerzeugung, etwa mittels Solaranlagen oder Solarthermie, entgegenzuwirken. Insbesondere auch Mieter:innen stehen vor großen Herausforderungen, da sie selbst keinen oder nur geringen Einfluss auf die Art der Energieversorgung in ihrem Wohngebäude nehmen können.

Instrumente und Ansätze zur Konfliktbearbeitung

Es existiert bereits ein breites Spektrum an Instrumenten zur Unterstützung, sowohl finanzieller als auch nicht-finanzieller Natur. Dazu gehören Maßnahmen wie der Klimabonus in der Grundsicherung, privatwirtschaftliche Förderprogramme und Sozialfonds sowie Energieberatungen, insbesondere auch für einkommensschwache Haushalte. Dennoch bestehen hier nach wie vor Defizite, insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit und Zielgenauigkeit, die eine weitere Beschäftigung mit diesem Problemfeld erfordern.

Allgemeine Ansätze zur Konfliktminderung könnten niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten an der Energiewende sein. Ein Beispiel wäre die Förderung von erschwinglichen Balkonkraftwerken oder Mini-PV-Anlagen, gepaart mit Erleichterungen zu ihrer Nutzung. Die Einführung der "gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung" als eigenständiges Modell für den erzeugungsnahen Stromverbrauch aus PV-Anlagen könnte einen bedeutenden Beitrag leisten. Hierbei bildet das sogenannte Solarpaket I des BMWK bereits eine erste solide Basis. Weitere Ansätze liegen in einer verstärkten Ausrichtung von Finanzierungsmodellen auf sozial schwächere Haushalte sowie die Schaffung eines Marktrahmens, der den Zusammenschluss von Bürger:innen aller Bevölkerungsgruppen in Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften (EE-Gemeinschaften) unterstützt.

Konfliktthema „Regionale Auswirkungen der Kosten-/Lastenverteilung von Energiewendemaßnahmen“

Neben einer ungleichmäßigen Verteilung von Kosten und Nutzen von Energiewendemaßnahmen nach dem finanziellen Spielraum, also den monetären Aspekten, sind auch regionale Ungleichheiten ein wesentlicher Nährboden für Konflikte. Der Ausbau Erneuerbarer Energien ist in Deutschland in den verschiedenen Regionen und Bundesländern unterschiedlich stark verteilt, wodurch wahrgenommene Ungerechtigkeiten im Hinblick auf die Verteilung von Kosten und Lasten entstehen können.

Insbesondere stellt sich in diesem Kontext die Frage, wie mit dem Problem umzugehen ist, dass die Belastungen im Zuge der Umsetzung der Energiewende zwischen Regionen und zwischen Städten und ländlichen Regionen unterschiedlich stark verteilt sind.

Instrumente und Ansätze zur Konfliktbearbeitung

Bereits etablierte Instrumente, die den vorgestellten Konflikt adressieren, sind die in § 36h EEG 2023 verankerte Unterstützung von windschwachen Standorten, das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) sowie Maßnahmen, die die Attraktivität von PV-Dachanlagen steigern. Das WindBG verpflichtet alle Bundesländer, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Landesfläche planerisch für Windenergieanlagen auszuweisen. § 36h EEG setzt an der Stelle an, auch windschwache Standorte für den Bau von Anlagen attraktiver zu machen und stärkt in Form des angepassten Referenzertragsmodells den Bau von Windenergieanlagen (gerade im Süden Deutschlands).

Denkbare Instrumente über den bereits bestehenden Instrumentenbaukasten hinaus könnten ein Flächenzertifikatemechanismus (angelehnt an den EU-Emissionshandel), die Verknüpfung von Förderprogrammen und Förderstrukturen für den ländlichen Raum mit einem parallel ablaufenden Ausbau von Erneuerbaren Energien oder allgemein die Unterstützung von regionalen Entwicklungskonzepten sein.

Diskussion zu Netzentgelten und Strompreiszonen

In den aktuellen politischen Debatten um mögliche Reformen des deutschen Energie-/Strommarktdesigns fallen häufig die Begriffe „Netzentgeltreform“ und „Strompreiszonentrennung“, welche auch die hier vorgestellten Konfliktthemen der sozialen beziehungsweise regionalen Auswirkungen von Energie-wendemaßnahmen adressieren. SyKonaS hat sich mit diesen politisch sehr dynamisch verhandelten Maßnahmen nicht konkret auseinandergesetzt, da diese bereits umfassend in der Literatur diskutiert worden und konkrete Ausgestaltungsoptionen der Instrumente schon bei den politischen Entscheidungsträgern angekommen sind. An dieser Stelle soll aber eine kurze Einordnung der beiden Themen erfolgen.

Netzentgeltreform

Netzentgelte sind der Preis, den jeder Netznutzer für Nutzung/Verbrauch von Strom an den Netzbetreiber zahlen muss. Das Netzentgelt bildet sich aufgrund der Monopoleigenschaft von Netzen nicht am freien Markt, sondern wird reguliert und durch die Netzbetreiber veröffentlicht. Dabei dienen die Entgelte der Deckung der Kosten von Stromübertragungs- und Verteilnetzen und variieren je Netzbetreiber beziehungsweise Netzregion. Dort wo besonders viele Netzausbaumaßnahmen notwendig sind, sind die Netzentgelte besonders hoch, da der Netzbetreiber die Kosten über die Netzentgelte an die Verbraucher:innen weitergibt. Nach der aktuellen Systematik sind Regionen mit besonders viel Ausbau von Erneuerbaren Energien (Nord und Nordosten) und demnach auch Netzen besonders belastet, wohingegen Regionen mit einem besonders hohen Verbrauch und geringem Ausbau (Süden) eher von der aktuellen Verteilung profitieren.

In den aktuellen Debatten wird daher über eine faire Verteilung dieser Kosten für den Netzausbau diskutiert. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat im Zuge dessen ein Eckpunktepapier veröffentlicht. Demnach sollen die Netzentgelte in den Regionen mit besonders viel Erzeugung und wenig Verbrauch sinken, was auf der anderen Seite zu „überschaubaren“ zusätzlichen Kosten für alle Stromverbraucher in ganz Deutschland führen soll.⁷

Strompreiszonentrennung

In der oben geschilderten Debatte fällt auch vermehrt das Stichwort einer Strompreiszonentrennung. Dieser Mechanismus setzt jedoch auf einer anderen Ebene an und muss daher von der Netzentgeltreform unterschieden werden. Vielmehr ist eine Strompreiszonentrennung als Alternativmodell zu verstehen, falls es zu keiner Reform der Netzentgelte kommt.

Aktuell wird der Strom an der Strombörse deutschlandweit zu einheitlichen Preisen gehandelt. Ein Vorschlag, der in politischen Kreisen kursiert, ist, Deutschland in mehrere Preiszonen aufzuteilen. Innerhalb der Zonen soll sich die Preisgestaltung dann an den regionalen Gegebenheiten des Netzes und somit auch an dem Ausbau der Erneuerbaren Energien orientieren.⁸ Dadurch könnten Preise in den Zonen, in denen mehr Strom erzeugt als verbraucht wird, theoretisch fallen (Norden und Nordosten) und in Zonen mit einem Verbrauchsüberhang eher steigen (Süden). Damit wäre der Konflikt der ungleichmäßigen Belastung von Norden und Süden ebenfalls adressiert. Jedoch besteht auch deutliche Kritik an diesem Modell, da durch eine solche Aufteilung der wirtschaftsstarke Süden relativ stark belastet werden würde und somit auch die Wirtschaftskraft ganz Deutschlands darunter leiden könnte.

⁷ Bundesnetzagentur 2023

⁸ Agora Energiewende 2023



03

FLÄCHENNUTZUNG: INSTRUMENTENOPTIONEN

Konfliktfeld „Flächennutzung“

Der Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-Freiflächenanlagen) steht als stark zunehmende Flächennutzung in Konkurrenz zu bestehenden Flächennutzungen, wie insbesondere der Landwirtschaft und dem Naturschutz. Unter der Prämisse, dass der Zubau der Photovoltaik (PV) insgesamt in etwa hälftig durch Freiflächenanlagen und Dachanlagen erfüllt wird,⁹ soll die installierte Gesamtleistung von Solaranlagen auf 215 Gigawatt (GW) im Jahr 2030 und 309 GW im Jahr 2035 gesteigert werden (§ 4 Nr. 3 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 [EEG 2023]). Hierfür muss der jährliche Zubau von PV-Freiflächenanlagen ab dem Jahr 2026 ca. 11 GW betragen. Besonders zur Landwirtschaft ergeben sich dabei Konfliktlagen, da für den Zubau von PV-Freiflächenanlagen zunehmend nicht nur baulich oder anderweitig vorbelastete, sondern auch landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden. Aus naturschutzfachlicher Sicht können PV-Freiflächenanlagen abhängig von der ökologischen Ausgangssituation auf der jeweiligen Fläche unter Umständen Verbesserungen bewirken. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine zuvor intensiv genutzte Landwirtschaftsfläche mit einer PV-Freiflächenanlage bebaut wird und in der Folge am Anlagenstandort extensiv genutztes Grünland entsteht. Sofern jedoch ökologisch hochwertigere Flächen für eine PV-Nutzung in Anspruch genommen werden, können die PV-Module, etwa durch ihre Verschattungswirkung und andere Effekte, in ökologischer Hinsicht auch nachteilig wirken.¹⁰

Um die skizzierten Konfliktlagen abzumildern und damit auch zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Energiewende in diesem Bereich beizutragen, könnten zum einen PV-Mehrfachnutzungen durch die Schaffung einer subsidiären Außenbereichsprivilegierung gestärkt werden. Zum anderen könnten die verschiedenen Nutzungsinteressen von Stromerzeugung, Landwirtschaft und Naturschutz stärker auf der Zeitachse miteinander in Einklang gebracht werden, indem der Wechsel zwischen diesen Nutzungen unter gewissen Bedingungen flexibilisiert wird. Beide Instrumentenoptionen werden im Folgenden vorgestellt.

⁹ BMWK 2023, S. 5 f.

¹⁰ Günnewig et al. 2022, S. 55 ff.

Instrumentenoption

„Subsidiäre Außenbereichsprivilegierung für PV-Mehrfachnutzungen“

Als Teil einer technischen Lösung für die beschriebenen Flächenkonkurrenzen kommen PV-Mehrfachnutzungen in Betracht, die das Ziel haben, die PV-Nutzung mit der Landwirtschaft und/oder dem Naturschutz zu verbinden.¹¹ Die Agri-PV strebt unter diesem Aspekt eine Mehrfachnutzung von Stromerzeugung und Landwirtschaft an, indem – je nach Anlagenkonfiguration – entweder unter hochaufgeständerten horizontalen PV-Modulen, zwischen vertikal installierten Modulreihen oder innerhalb der Abstandsflächen zwischen Reihen „klassischer“ oder nachgeführter (schwenkbarer) PV-Module eine gleichzeitige Landwirtschaftsnutzung möglich bleibt. Eine gewisse Verfestigung hat der Begriff der Agri-PV dabei durch die Vorgaben der DIN SPEC 91434:2021-05¹² erfahren. Daneben werden noch weitere Anlagenkonzepte zur Mehrfachnutzung diskutiert, die bislang allerdings begrifflich nur bedingt klar gefasst sind. Zum einen ist dies die „Biodiversitäts-PV“, die auf eine parallele Nutzung aus Stromerzeugung und ökologischer Aufwertung des jeweiligen Anlagenstandortes abzielt. Zum anderen werden verschiedene Spielarten einer „extensive(re)n Agri-PV“ vorgeschlagen, die als Mischformen aus Agri- und „Biodiversitäts-PV“ erscheinen. Im Gegensatz zur „reinen“ Agri-PV erfordern diese abhängig von ihrer Ausprägung neben der Stromerzeugung nicht unbedingt eine landwirtschaftliche Intensivnutzung, sondern sind auf eine Kombination mit Landwirtschaftsnutzungen von geringerer Intensität zuzüglich gewisser Biodiversitätsmaßnahmen ausgerichtet.

In rechtlicher Hinsicht kann die Flächennutzungskonkurrenz zwischen PV und Landwirtschaft sowie Naturschutz dadurch adressiert werden, dass der Zubau der beschriebenen PV-Mehrfachnutzungen

rechtlich angereizt beziehungsweise gefördert wird. Derzeit sind entsprechende finanzielle Fördermöglichkeiten teilweise bereits im EEG 2023 verankert sowie im Entwurf für dessen Novellierung (sogenanntes Solarpaket I) geplant. Zudem findet mit einer Außenbereichsprivilegierung für hofnahe Agri-PV-Anlagen in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB in begrenztem Maß auch eine planungsrechtliche „Förderung“ dieser PV-Mehrfachnutzung statt. Hiernach benötigen hofnahe Agri-PV-Anlagen, die unter den Privilegierungstatbestand fallen, zu ihrer bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit regelmäßig keinen gemeindlichen Bebauungsplan mehr, sondern können direkt auf der Grundlage der gesetzlichen Außenbereichsprivilegierung verwirklicht werden. Für die Vorhabenträger bringt dies Zeit- und typischerweise auch Kostensparnisse mit sich.

Im Anschluss an diese vorhandenen Tendenzen kommt als weitergehende Regelungsoption in Betracht, die planungsrechtliche „Förderung“ von PV-Mehrfachnutzungen durch das Instrument der Außenbereichsprivilegierung auszudehnen. Im Einzelnen hätte der Gesetzgeber hierzu eine Wertungsentscheidung darüber zu treffen, welche der beschriebenen Anlagentypen er in welchem Umfang in eine erweiterte Außenbereichsprivilegierung aufnehmen will. Hiermit würde eine Voraussetzung dafür geschaffen, dass der Anteil dieser PV-Mehrfachnutzungen am Gesamtausbau der PV auf der Freifläche gegenüber regulären PV-Freiflächenanlagen zunimmt und insofern die Zielkonflikte der Energiewende zu Landwirtschaft beziehungsweise Naturschutz abnehmen.

¹¹ Siehe zum Folgenden ausführlich auch Otto & Wegner 2024

¹² Diese regelt Anforderungen an die landwirtschaftliche Hauptnutzung, die parallel zur Stromerzeugung mittels PV erfüllt werden müssen. Zentral ist dabei, dass mindestens 66 % des landwirtschaftlichen Referenzertrages erbracht werden müssen und nur maximal 10 % (horizontale PV-Anlagen) oder 15 % (vertikale PV-Anlagen) der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche durch Aufbauten und Unterkonstruktionen verloren gehen darf.

Unter Akzeptanzgesichtspunkten sollte dabei allerdings – anders als bisher in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB – stärker darauf geachtet werden, durch das Instrument der Außenbereichsprivilegierung die Gestaltungs- und Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden sowie mit ihnen der lokalen Bevölkerung zu wahren. Eine „klassische“ Außenbereichsprivilegierung, wie mit § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB umgesetzt, erscheint unter diesem Gesichtspunkt problematisch, da mit ihr das Erfordernis von Bebauungsplanverfahren für die Realisierung der privilegierten Anlagen vollständig entfällt. Das Bebauungsplanverfahren ist aber nicht nur zentral für die Selbstverwaltung der Kommunen, sondern dient auch als Trägerverfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung der lokalen Bevölkerung, die demgegenüber in bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren, die für privilegierte Anlagen allein erforderlich bleiben, nur eingeschränkt durchgeführt wird.

Eine Regelungsoption, um die Beteiligungsmöglichkeiten von Gemeinden und lokaler Bevölkerung im Rahmen einer Außenbereichsprivilegierung für PV-Mehrfachnutzungen weitestmöglich zu wahren, besteht darin, diese als subsidiär gegenüber der gemeindlichen Bebauungsplanung auszugestalten.¹³ Hiernach bliebe für die planungsrechtliche Zulassung der erfassten Anlagen die gemeindliche Bebauungsplanung dann maßgeblich, wenn die Gemeinden tatsächlich planerisch tätig werden und bis zu einem festzulegenden Mindestmaß in ihren Gemeindegebieten Flächen für die erfassten Anlagen ausweisen. Einzig, wenn die Gemeinden gänzlich untätig blieben oder gemessen an dem Mindestmaß nicht ausreichend Flächen bereitstellten, griffe die subsidiäre Privilegierung, die dann einen Zubau der privilegierten Anlagen außerhalb planerisch ausgewiesener Flächen bis zum Erreichen des Mindestmaßes ermöglichte. Die Gemeinden könnten den Zubau der privilegierten Anlagen bis zu dem festzulegenden

Mindestmaß im Ergebnis zwar nicht verhindern. Wenn sie aber planerisch tätig werden, könnten sie weiterhin über das „Wohin“ der Anlagen im Gemeindegebiet bestimmen und zudem hinsichtlich des „Wieviel“ entscheiden, ob ein Zubau über das gesetzte Mindestmaß hinaus ermöglicht werden soll. Den Bebauungsplanverfahren sowie den in diesem Rahmen durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligungen würde so auch eine zentrale Rolle für die Steuerung des Ausbaus der von der subsidiären Privilegierung erfassten Anlagen zukommen.

¹³ Hierzu ausführlich Otto & Wegner 2023, S. 24 ff.

Instrumentenoption „Flexibilisierung von Nutzungswechseln im Zeitverlauf“

Die Flächennutzungskonkurrenzen zwischen Stromerzeugung, Landwirtschaft und Naturschutz lassen sich weiterhin auch auf der Zeitachse abmildern, indem der Wechsel zwischen diesen Nutzungen unter bestimmten Bedingungen erleichtert wird. Aus der Perspektive von Landwirt:innen bestehen neben dem finanziellen Anreiz zur Verwirklichung einer Freiflächenanlage auch verschiedene rechtliche Hemmnisse, die gegen die PV-Nutzung einer Landwirtschaftsfläche sprechen, selbst wenn diese zeitlich auf 20 - 30 Jahre begrenzt wird. Zum einen sind dies etwa erbschaftssteuerliche Nachteile bei der Hofübergabe, weil Flächen mit klassischen PV-Freiflächenanlagen nicht mehr dem landwirtschaftlichen Vermögen zugerechnet werden¹⁴ und dementsprechend nicht in den Genuss bestimmter steuerrechtlicher Privilegien kommen.¹⁵ Zum anderen besteht derzeit eine gewisse Rechtsunsicherheit darüber, ob und unter welchen Bedingungen die Flächen nach dem Ende der PV-Nutzung wieder in Ackerland rückumgewandelt werden können. Technisch betrachtet sind PV-Freiflächenanlagen zwar leicht rückbaubar. Im Zuge der PV-Nutzung entsteht jedoch typischerweise Grünland, das rechtlich geschützt ist und nur unter bestimmten Bedingungen wieder umgebrochen werden darf. Landwirt:innen gehen somit bei einer PV-Nutzung das Risiko ein, die Anlagenfläche später gar nicht mehr oder nur unter hohen Hürden wieder als Acker nutzen zu können.

Selbst die zeitlich begrenzte PV-Nutzung einer Ackerfläche bedeutet unter ökologischen Gesichtspunkten jedoch eine deutliche Verbesserung gegenüber einer ununterbrochenen landwirtschaftlichen Intensivnutzung, da das im Zuge der PV-Nutzung entstehende Grünland von zentraler Bedeutung für den Artenschutz sowie den Erhalt der Biodiversität ist.¹⁶ Eine Flexibilisierung des Nutzungswechsels, die überhaupt erst bewirkt, dass Ackerflächen zumindest zeitweise für die Stromerzeugung und Grünland-

entstehung bereitgestellt werden, wäre demnach im Ergebnis ein ökologischer Zugewinn im Sinne eines „Naturschutzes auf Zeit“.¹⁷ Noch verstärkt werden könnte dieser Effekt, indem die Ausgestaltung der Freiflächenanlagen in besonderer Weise auf die Erzielung positiver Umweltauswirkungen abgestimmt wird (etwa als „Biodiversitäts-PV“ oder „extensive Agri-PV“). Gleichzeitig wären mit der Möglichkeit, die Flächen später wieder in den Ackerbau rückumzuwandeln, die Interessen der Landwirtschaft weitgehend gewahrt, indem keinesfalls Flächenkontingente kategorisch und dauerhaft für eine Landwirtschaftsnutzung verloren gingen. Zusätzlich könnte die PV-Nutzung auch in Form der Agri-PV erfolgen und mit einer gezielten Grünlandbewirtschaftung einhergehen. Aus der Perspektive der Stromerzeugung würde die Erleichterung eines Nutzungswechsels nicht zuletzt angesichts der hohen Ausbauziele die Flächenbereitstellung für PV-Anlagen stärken.

Ansetzen müsste eine solche Flexibilisierung des Nutzungswechsels auf einer Ackerfläche vornehmlich im Naturschutzrecht. Im Bundesnaturschutzgesetz bestehen im Hinblick auf die Eingriffsregelung sowie den gesetzlichen Biotopschutz bereits Ausnahmen für einen „Naturschutz auf Zeit“¹⁸. Diese sind jedoch entweder nicht auf die Konstellation anwendbar, dass Grünland erstmalig auf einer vorherigen Ackerfläche im Zuge einer PV-Nutzung entsteht, oder bringen mit dem vorausgesetzten Abschluss naturschutzfachlicher Verträge einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich. Als Regelungsoption kommt daher in Betracht, *explizit gesetzlich* vorzusehen, dass die Rückumwandlung einer Grünlandfläche in Ackerland nach dem Ende einer PV-Nutzung keinen Eingriff darstellt beziehungsweise dem gesetzlichen Biotopschutz nicht widerspricht.¹⁹

¹⁴ Vgl. § 159 Abs. 3 Bewertungsgesetz

¹⁵ Vgl. Booth 2023; Fraunhofer ISE 2023, S. 65

¹⁶ UBA 2024

¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz [BNatSchG]

¹⁸ §§ 14 Abs. 3, 30 Abs. 5, 6 BNatSchG

¹⁹ Vgl. Bringewat 2023, S. 13 f.

Darüber hinaus wäre auch im besonderen Artenschutzrecht²⁰ sicherzustellen, dass der Weg zurück zu einer Ackerbaunutzung möglich bleibt. Abstrakte Ausnahmeregelungen erscheinen hier zwar problematisch, da das Artenschutzrecht durch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie sowie die Vogelschutz-Richtlinie europäisch determiniert ist. In Betracht kommen aber andere rechtliche Mechanismen zur Förderung der Rechtssicherheit. Insbesondere können die zuständigen Naturschutzbehörden eine Zusicherung nach § 38 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) darüber abgeben, dass eine etwaige künftige Rückumwandlung der Fläche in den Ackerbau artenschutzrechtlich jedenfalls durch die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG oder Befreiung nach § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG zugelassen wird.²¹ Gesetzgeberisch könnte ein solcher Lösungsweg damit vorgezeichnet werden, dass Flächeneigentümer:innen, die Dauergrünland nach dem Rückbau einer PV-Freiflächenanlage in eine vormalige Ackernutzung rückumwandeln wollen, ein gesetzlicher Anspruch auf die Erteilung einer solchen Zusicherung gegeben wird.²² Diese Zusicherung würde dann bereits vor dem Bau der PV-Freiflächenanlage und der Entstehung des Grünlands eingeholt.

Zuletzt müssten etwaige Verbote eines Grünlandumbruches im Landesrecht mit Ausnahmeregelungen für die beschriebene Konstellation ergänzt werden,²³ sofern sie für Grünland auf PV-Standorten einschlägig sind.²⁴

²⁰ §§ 44 f. BNatSchG

²¹ KNE 2023, S. 14; Stiftung Rheinische Kulturlandschaft 2019, S. 7 ff.

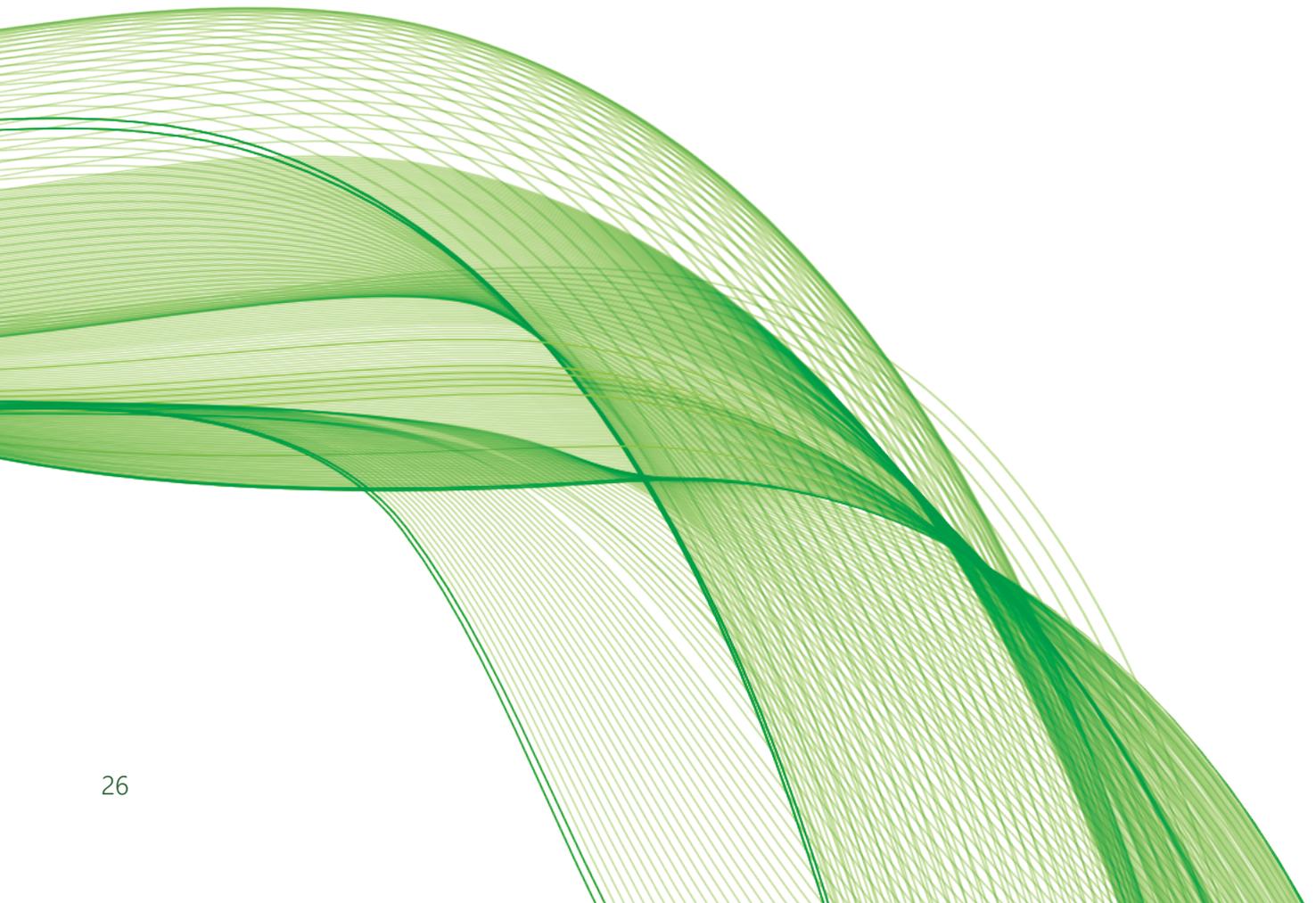
²² Vgl. BVerwG, Urt. v. 23.05.1986 – 8 C 5/85, juris Rn. 25.

²³ § 27a Abs. 1 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg; Art. 3 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz; § 2 S. 1 Dauergrünlanderhaltungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 2a Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Naturschutzgesetz; § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; § 3 Abs. 1 S. 1 Dauergrünlanderhaltungsgesetz Schleswig-Holstein.

²⁴ Vgl. BayStMB 2021, S. 21 f.

04

PARTIZIPATION: INSTRUMENTENOPTIONEN



Konfliktfeld „Partizipation“

Die Bundesregierung hat sich entsprechend der europäischen Vorgaben ehrgeizige Ziele für den Ausbau Erneuerbarer Energien²⁵ und ihrem stetig wachsenden Anteil an der Stromerzeugung gesteckt²⁶. Sollen diese Ausbauziele erreicht werden, gilt es, Proteste gegen Anlagen Dritter durch akzeptanzfördernde Maßnahmen der verfahrensbezogenen und finanziellen Beteiligung zu befrieden, und gleichzeitig, Private als Akteure der Energiewende zu aktivieren²⁷. Die Verknüpfung von Instrumenten der verfahrensbezogenen und der finanziellen Beteiligung kann – über die finanzielle Kompensation hinausgehend – die Einsicht in die Notwendigkeit von Maßnahmen fördern. Dies kann ein Schlüssel für die Konfliktbearbeitung und Akzeptanzsteigerung sein.

Im Folgenden wird zunächst das „Energy Sharing“ als finanzielle Instrumentenoption für eine Akteursaktivierung herausgestellt. Es werden die Erwartungen in Bezug auf Akzeptanzsteigerung sowie die Herausfor-

derungen bei der Umsetzung in die Praxis, die sich mit diesem Instrument verbinden, skizziert.

Darauffolgend werden verfahrensbezogene Instrumentenoptionen zur Stärkung formeller Beteiligungsverfahren, informeller Beteiligungsverfahren und zur Verankerung der Energiewende auf lokaler Ebene präsentiert. Ein indirektes Argument für die Stärkung informeller Beteiligungsverfahren beim Ausbau von Erneuerbaren Energien im Stromsektor ist der perspektivische Nutzen für andere Bereiche. So würde zum Beispiel auch der Wärmesektor, dessen Transformation erst am Anfang steht, vom Aufbau und der Etablierung von Strukturen informeller Beteiligung und deren Professionalisierung profitieren. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die insgesamt in SyKonaS zu diesem Konfliktfeld bearbeiteten Instrumentenoptionen und die Auswahl der in diesem Impulspapier präsentierten Instrumente.

Tabelle 3: **Identifizierte Instrumentenoptionen für „Partizipation“**

Das Impulspapier fokussiert auf die hervorgehobenen Instrumente.

Konfliktthema	Instrumente
Lokale Teilhabe an der Energiewende (finanziell)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energy Sharing ▪ Weiterentwicklung der deutschen Bürgerenergiegemeinschaft ▪ Weiterentwicklung der Unterstützung von Bürgerenergiegemeinschaften ▪ Weiterentwicklung von § 6 EEG zu einer verpflichtenden Zahlung ▪ Landesregelungen (o. vergleichbare internat. Verfahren) bundesweit ausrollen
Lokale Teilhabe an der Energiewende (verfahrensbezogen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung formeller Beteiligungsverfahren ▪ Stärkung informeller Beteiligungsverfahren ▪ Gesetzliche Verankerung einer transparenten und repräsentativen Teilnehmenden-Auswahl bei informellen Bürgerbeteiligungsverfahren ▪ Lokale identitätsstiftende Aktivitäten

²⁵ Der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Europäischen Union soll im Jahr 2030 mindestens 42,5 % betragen, Art. 3 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates.

²⁶ Der Anteil des aus Erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch soll im Bundesgebiet auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden, § 1 Abs. 2 EEG, wobei die spezifischen Ausbaupfade der für dieses Papier relevanten Technologien Windenergieanlagen an Land (mit 115 GW in 2030) sowie Solaranlagen (mit 215 GW in 2030) separat ausgewiesen werden, § 4 Nr. 1 und 3 EEG 2023.

²⁷ So geht auch der europäische Gesetzgeber davon aus, dass das bürgerschaftliche Engagement vor Ort vor dem Hintergrund wachsender Kapazitäten im Bereich Erneuerbare Energien in Zukunft umso wichtiger würde (Erwägungsgrund 70 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen).

Finanzielle Beteiligung: Instrumentenoption „Energy Sharing“

Die Erschließung privater Dachflächen für Solaranlagen beziehungsweise das Engagement in Bürgerenergiegesellschaften als Windenergieanlagenbetreiber:innen können einen wertvollen Beitrag zur Erreichung der ambitionierten Ausbauziele für Erneuerbare Energien leisten.

Ein aktuell unter diesem Blickwinkel diskutiertes Konzept ist das des „Energy Sharing“. Unter diesem Begriff fasst die Energiewirtschaft eine Vielzahl an Konstellationen. Die Spannbreite möglicher Aktivitäten reicht von der Weitergabe von Strom aus dem Einfamilienhaus an Nachbar:innen und dem Teilen von Strom im Mehrfamilienhaus über die Nutzung von gewerblichem Überschussstrom durch benachbarte Privathaushalte bis hin zur Nutzung des Stroms einer Solar- oder Windkraftanlage durch Mitglieder einer Bürgerenergiegesellschaft. Energy Sharing eröffnet eine Chance für Private, durch Beteiligung an EE-Anlagen an der Umsetzung der Energiewende vor Ort teilzuhaben und von vergünstigtem Strom aus Erneuerbaren Energien zu profitieren. Das Konzept ermöglicht eine Beteiligung an der Energiewirtschaft und reduzierten Strompreisen auch ohne eigenen Immobilienbesitz. Energy Sharing wird in der Folge das Potenzial zugeschrieben, durch aktive Teilhabe an der Energiewende und finanzielle Beteiligung (durch gemeinsame Investition beziehungsweise Eigenkapitalbeteiligung oder Bezug von günstigem Ökostrom) zu regionaler Akzeptanz beitragen zu können²⁸.

Rechtlich wurde das Konzept des Energy Sharing bisher ausdrücklich nur auf Ebene des EU-Rechts adressiert. Hier wird es als eine Tätigkeit verstanden, die von kollektiven Eigenversorgern in demselben Gebäude (Art. 21 Abs. 4 Erneuerbare-Energie-Richtlinie²⁹, im Folgenden EE-RL), Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften (Art. 22 EE-RL) und von Bürgerenergiegemeinschaften (Art. 16 Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie³⁰, im Folgenden EBM-RL) neben Erzeugung, Speicherung, Verbrauch und Verkauf von Strom ausgeübt werden kann. Aus einer Zusammenschau dieser europarechtlichen Vorgaben kann Energy Sharing im Rechtssinne verstanden werden als die gemeinsame Nutzung von Energie, an deren Erzeugung die Verbraucher:innen beteiligt waren³¹. Ein so verstandenes Energy Sharing – so das EU-Recht – muss in den Mitgliedstaaten möglich sein.

Anwendungsfälle von Energy Sharing wären demnach der gemeinschaftliche Betrieb einer Solaranlage und die Nutzung des Stroms im Mehrfamilienhaus sowie die Lieferung von Strom einer Bürgerenergiegesellschaft an ihre Mitglieder. Die gemeinsame Stromnutzung beschränkt sich nach diesem Verständnis auf dasselbe Gebäude beziehungsweise auf die Beteiligung an einer Organisation.

Eine solche gemeinsame Nutzung selbst erzeugten Stroms ist in Deutschland rechtlich zwar möglich, aber komplex³² und daher für private Akteure regelmäßig unattraktiv.

²⁸ Siehe Wiesenthal, J. et al. 2022, S. 62, 63 und 74, die als weitere akzeptanzfördernde Potentiale die Einbeziehung der Mitglieder einer EE-Gemeinschaft in die Planung sowie die lokale Wertschöpfung nennen.

²⁹ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328/82.

³⁰ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. EU L 158/125.

³¹ Fietze & Papke 2023, S. 23 und 25; UBA 2023, S. 17

³² UBA 2023, S. 23

Die Komplexität von Energy Sharing folgt in Deutschland aus dem Umstand, dass der jeweilige private Stromerzeuger durch Weitergabe des Stroms an Letztverbraucher zum Stromlieferanten im energierechtlichen Sinne³³ wird und umfangreichen Lieferantenpflichten³⁴ unterworfen wird (Bürokratieaufwand). Erfolgt der Transport des Stroms über ein Netz der öffentlichen Versorgung, fallen die regulären Netznutzungsentgelte sowie Steuern³⁵, Konzessionsabgaben und Umlagen an³⁶. Dies wirkt sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit von Energy Sharing aus.

Ein nationaler Förderrahmen für Energy Sharing existiert nicht. Die Bürgerenergiegesellschaft i.R.d. § 3 Nr. 15 EEG 2023 ist nicht auf Energy Sharing ausgelegt, sondern dient dazu, die Stromerzeugung durch die Gesellschaft zu fördern (Ausnahmen von Ausschreibungen zum Erhalt der Förderung), nicht auch die Nutzung des Stroms durch ihre Mitglieder. Die gemeinsame Stromnutzung innerhalb einer Bürgerenergiegesellschaft nach EEG 2023 unterliegt denselben rechtlichen Rahmenbedingungen wie jede andere Stromlieferung. Auch im Rahmen der Lieferung von Mieterstrom, der nach §§ 19 Abs. 1 Nr. 3, 21 Abs. 3 EEG 2023 gefördert wird, findet kein Energy Sharing im Sinne einer gemeinsamen Nutzung selbst erzeugten Stroms statt, da der Vermieter die Anlage betreibt und den erzeugten Solarstrom lediglich an die Mieter weitergibt. Die Mieter konsumieren damit zwar günstigeren Strom³⁷, haben auf die Erzeugung

aber keinen Einfluss. Auch im Rahmen der gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung, wie sie in § 42b EnWG-Entwurf³⁸ geregelt werden soll, findet ebenfalls kein Energy Sharing statt, solange der Vermieter die Anlage in alleiniger Verantwortung betreibt. Der Anlagenbetreiber und die das Gebäude bewohnenden Letztverbraucher schließen in diesem Fall zwar einen Vertrag über die Nutzung des mit der sogenannten Gebäudestromanlage erzeugten Stroms ab, die Mieter:innen sind aber nicht an der Erzeugung beteiligt³⁹.

Verschiedene Verbände haben Vorschläge für die Entwicklung eines Förderrahmens formuliert, die auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Energy Sharing abzielen. Die Vorschläge umfassen sowohl Prämienmodelle⁴⁰ als auch Vergünstigungen bei Netzentgelten, Steuern und Umlagen⁴¹ (Reduktion der Stromnebenkosten) sowie die Schaffung einer Möglichkeit zum Verkauf von Strom in der Nachbarschaft, unabhängig von der Teilhabe an einem gemeinschaftlichen Bürgerenergieprojekt⁴².

Die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens von Energy Sharing in Deutschland wird maßgeblich durch die aktuell laufende Reform der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie, die sich im Entwurf⁴³ (im Folgenden EBM-RL-Entwurf) befindet, bestimmt werden.

³³ § 3 Nr. 31a EnWG: Stromlieferanten [sind] natürliche und juristische Personen, deren Geschäftstätigkeit ganz oder teilweise auf den Vertrieb von Elektrizität zum Zwecke der Belieferung von Letztverbrauchern ausgerichtet ist.

³⁴ Z.B. Transparenzpflichten nach §§ 40, 41, 42 EnWG, Melde- und Nachweispflichten nach § 5 EnWG, § 3 Abs. 1 Nr. 8 MaStRV, § 4 StromStG, § 4 StromStV

³⁵ Die Stromsteuer fällt an, sofern die EE-Anlage eine elektrische Nennleistung von mehr als 2 MW hat oder sich die Verbrauchenden mehr als 4,5 km entfernt von der Erzeugungsanlage befinden (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 StromStG, § 12 Abs. 4 StromStV).

³⁶ Vgl. § 12 EnFG

³⁷ Maximal 75 Prozent des in dem jeweiligen Netzgebiet geltenden Grundversorgungstarifs, § 42a Abs. 2 Satz 4 EnWG

³⁸ BReg 2023

³⁹ Siehe ausführlich Müller et al. 2023

⁴⁰ Huneke & Roussak 2023

⁴¹ Bne 2023

⁴² Jung 2023

⁴³ European Parliament 2023; die interinstitutionellen Verhandlungen (Trilog) wurden am 14. Dezember 2023 abgeschlossen. Der nächste Schritt wird die formelle Billigung der Vereinbarung durch das Parlament und den Rat sein. Der ITRE-Ausschuss stimmte am 15. Januar für die Vereinbarung, während die Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments für März 2024 geplant ist.

Der EBM-RL-Entwurf definiert erstmals Energy Sharing als Tätigkeit⁴⁴. Der Entwurf versteht Energy Sharing als Verbrauch von aus Erneuerbaren Energien erzeugtem Strom durch aktive Kund:innen, die den Strom entweder vor Ort oder außerhalb ihres Geländes mit eigenen Erzeugungsanlagen gewonnen haben, oder denen ein Recht auf die Stromnutzung entgeltlich oder unentgeltlich von einem anderen aktiven Kunden übertragen wurde⁴⁵. Mit Inkrafttreten des Entwurfs würde damit der Anwendungsbereich von Energy Sharing durch eine Loslösung von den Rechtsfiguren der EE-RL (kollektive Eigenversorgung, EE-Gemeinschaft) und der Elektrizitätsbinnenmarkt-richtlinie (Bürgerenergiegemeinschaft) erweitert. Im Ergebnis würde sich der Begriff des Energy Sharings damit unter anderem auch auf die Weitergabe von Strom an Nachbarn in anderen Gebäuden erstrecken, ohne dass Stromerzeuger und -verbraucher einer vordefinierten Gemeinschaft angehören müssten. Darüber hinaus statuiert Art. 15a EBM-RL-Entwurf ein Recht auf Energy Sharing für bestimmte Personengruppen (Haushalte, kleine und mittlere Unternehmen, öffentliche Körperschaften) und verknüpft dieses mit einzelnen Rechten und Privilegien für aktive Kund:innen. Diese wesentlich detaillierteren Vorgaben des Richtlinienentwurfs zielen allesamt darauf ab, Energy Sharing für zusätzliche Akteure zu öffnen und die Tätigkeit insgesamt zu erleichtern⁴⁶. Besonders hervorzuheben ist, dass Anlagen, die bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten, im Rahmen des Energy Sharing von der Geltung der Lieferantenpflichten ausgenommen werden sollen, womit ein Teil der oben geschilderten Komplexität entfielen.

In Bezug auf die Vorgaben der novellierten EBM-RL wird somit voraussichtlich Anpassungsbedarf im deutschen Recht entstehen. Dieser beträfe unter anderem das neue Recht der Letztverbraucher auf eine viertelstundenscharfe Verrechnung des „geteilten“ Stroms mit dem Gesamtstrombezug⁴⁷, die Einführung von Schwellenwerten für die Geltung von Lieferantenpflichten im Rahmen des Energy Sharings⁴⁸ sowie den Zugang aktiver Kund:innen zu Musterverträgen⁴⁹. Eine Privilegierung von Energy Sharing bezüglich der Stromnebenkosten sieht die Novelle der EBM-RL nicht vor. Etwaige Begünstigungen in Bezug auf die Netzentgelte fielen in den Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur, die jedoch diesbezüglich keine explizite Pflicht zur Schaffung von Erleichterungen trifft und bei der Umsetzung solcher Erleichterungen zudem die allgemeinen EU-Vorgaben für die Ausgestaltung von Netzentgelten zu beachten hätte.

⁴⁴ Art. 2 Nr. 10a EBM-RL-Entwurf

⁴⁵ Eigene Übersetzung; Originaltext: "Art. 2 (10a) 'energy sharing' means the self-consumption by active customers of renewable energy either: (a) generated or stored offsite or on sites between them by a facility they own, lease, rent in whole or in part; or (b) the right to which has been transferred to them by another active customer whether free of charge or for a price."

⁴⁶ Erwägungsgründe 19, 22 sowie Art. 15a Abs. 1 und 7 EBM-RL-Entwurf

⁴⁷ Art. 15a Abs. 4 lit. a) EBM-RL-Entwurf

⁴⁸ Art. 15a Abs. 4 lit. c) EBM-RL-Entwurf

⁴⁹ Art. 15a Abs. 4 lit. d) EBM-RL-Entwurf

Instrumentenoptionen der verfahrensbezogenen Beteiligung

Partizipative Instrumente sind ein unverzichtbarer Bestandteil, um die gesellschaftliche Teilhabe an der Energiewende zu stärken. Diese Instrumente umfassen sowohl formelle als auch informelle Beteiligungsverfahren. Formelle Beteiligungsverfahren sind gesetzlich vorgeschrieben und finden in Zusammenhang mit beispielsweise Raumplanungs- und Genehmigungsverfahren statt⁵⁰. Hierbei können der Gegenstand und der Prozess der Beteiligung konkret vorgegeben sein. Manchmal ist allerdings das „Wie“ nicht eindeutig definiert, so dass bei der Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses Handlungsspielräume bestehen.

Informelle Beteiligungsverfahren sind grundsätzlich gesetzlich nicht verbindlich festgelegte kommunikative und dialogorientierte Prozesse. In diesen erhalten Bürger:innen und/oder Vertreter:innen von Organisationen, „die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit [...], durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkt oder indirekt Einfluss zu nehmen“⁵¹. Hierzu genutzte Formate umfassen unter anderem Projekt- und Fokusgruppen, Runde Tische, Zukunftskonferenzen, Planungswerkstätten und Bürgerforen⁵² sowie Mediation und Schlichtung.

Am nachhaltigsten können formelle und informelle Instrumente wirken, wenn sie in einer frühen Phase des Planungsprozesses, in der die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Bürger:innen am stärksten gegeben sind, parallel beginnen beziehungsweise geplant werden⁵³. Informations- und Aufklärungskampagnen sind flankierend wichtige Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz und zur Wissensvermittlung, denn fundierte Informationen sind die Grundlage für Bürger:innen und zivilgesellschaftliche Akteure, um am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilnehmen zu können.

Formelle Beteiligung: Stärkung bestehender Verfahren

Formelle Verfahren sollten gestärkt werden, indem vor allem die dafür in Verwaltung und Kommunen vorgehaltenen Kapazitäten und Kompetenzen erhöht und verbessert werden. Eine reine Ausweitung formeller Beteiligungsverfahren kann die Gefahr von Blockaden durch komplexe bürokratische Prozesse bergen.

Zusätzliche Angebote wie beispielsweise eine „zentrale Stelle“ können auf Landesebene unterstützend tätig werden. Als allparteiliche Anlaufstelle liegt das Potenzial einer solchen Stelle darin, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu professionalisieren, indem sie einerseits zielgruppengerechte Informationen zum Beispiel über aktuelle Planungs- und Genehmigungsverfahren bereitstellt und andererseits die Weiterbildung der Verwaltungsmitarbeitenden organisiert⁵⁴. Weitere Leistungen können darin bestehen, bei Entscheidungen hinsichtlich der Ausgestaltung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu beraten⁵⁵. Eine reine Veröffentlichung in Amtsblättern kann zum Beispiel durch eine Informationsveranstaltung begleitet werden.

Darüber hinaus kann eine Verknüpfung von formellen und informellen Beteiligungsverfahren die Effektivität und gesellschaftliche Legitimität des Gesamtverfahrens einer Beteiligung fördern (weiter unten werden dazu zwei Praxisbeispiele angeführt).

⁵⁰ Heinrich Böll Stiftung o.J.

⁵¹ Renn 2011, S. 32

⁵² Wachinger et al. 2020a

⁵³ NRW 2019

⁵⁴ Hüge & Roßnagel 2018, S. 618

⁵⁵ Hüge & Roßnagel 2018, S. 617 f.

Informelle Beteiligung: Klare Spielregeln bei der Umsetzung

Informelle Beteiligungsverfahren werden bereits an vielen Stellen eingesetzt, zum Beispiel bei politischen Fragen zu Bildung, Sicherheit, Umwelt- und Naturschutz, bei der Flächennutzungsplanung und bei Haushaltsfragen. Die Erfahrungen damit sind unterschiedlich und nicht immer positiv. So können Beteiligungsprozesse beispielsweise misslingen, wenn sie zu spät im Verfahren einsetzen, zu schnell, zu unprofessionell oder nicht unabhängig organisiert sind. Projekte ohne Beteiligung oder Rückhalt in der Bevölkerung stoßen häufig auf Widerstand, was zu Verzögerungen oder gar zum Scheitern führen kann⁵⁶. Eine Stärkung informeller Prozesse liegt daher zuallererst in der verbesserten Anwendung bereits vorhandener Methoden und Verfahren. Dabei sollten die gewählten Beteiligungsverfahren frühzeitig eingesetzt sowie an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst werden (siehe Infobox 7).

Informelle Beteiligung: Instrumentenoption „Gesetzliche Verankerung von transparenter und repräsentativer Auswahl der Teilnehmenden“

Um die Repräsentativität der teilnehmenden Personen in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren herzustellen, ist die gesteuerte Auswahl von Zufallsbürger:innen empfehlenswert⁵⁹. In Baden-Württemberg gibt es seit 2021 das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (DBG)⁶⁰. Es definiert dialogische Bürgerbeteiligung als eine freiwillig wahrnehmbare, öffentliche Aufgabe und sichert die Möglichkeit von Behörden rechtlich ab, diese durchzuführen. In dem Gesetz wurde der Zugriff auf das Melderegister verbrieft, womit eine repräsentative Auswahl von Zufallsbürger:innen bei informellen Beteiligungsverfahren gewährleistet werden kann. Dass Bürgerbeteiligung eine gesetzliche Grundlage bekommen hat, ist in Deutschland bisher einzigartig⁶¹. Informelle Verfahren mit Zufallsbürger:innen können eine große Wirkung entfalten, wenn sie vor formellen Verfahren wie Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid erfolgen. Denn damit erfährt die Diskussion eine Versachlichung, und Bürger:innen nehmen ihr Abstimmungsmandat nach einem Zufallsbürgerprozess – mit entsprechender Begleitkommunikation – besser informiert wahr⁶².

⁵⁶ Allianz Vielfältige Demokratie 2023

⁵⁹ Landesgesundheitsamt BW 2014; Goldschmidt 2014; Rohr et al. 2017; Arnstein 1969; Wachinger et al. 2020a

⁶⁰ Benz et al. 2019

⁶¹ Beteiligungsportal Baden-Württemberg o. D. b)

⁶² Initiative Allianz für Beteiligung e. V. & Mehr Demokratie e.V. 2018

Kriterien für gelingende Beteiligung

Die folgenden Kriterien sind entscheidend für den Erfolg von Partizipationsverfahren⁵⁷ – unabhängig von der konkreten Auswahl des Instruments. Durch ihre Berücksichtigung wird allen Beteiligten die Möglichkeit gegeben, sich umfassend zu beteiligen und ihre Anliegen vorzubringen.

- Frühzeitige und den ganzen Prozess umfassende Beteiligung
- Professionelle, allparteiliche Moderation
- Klar definiertes Mandat und Leitplanken: Welche Wirkung und Ziele erwarten die Entscheidungstragenden von dem Verfahren, in welchem Handlungs- und Entscheidungsspielraum bewegt es sich?
- Ergebnisoffenheit bezüglich des Ausgangs des Verfahrens
- Auftraggeber:innen müssen sich klar zu dem Prozess bekennen
- Transparente Informationen
- Ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen für das Beteiligungsverfahren sowohl auf Seiten der Behörden und Verwaltung als auch auf Seiten der sich beteiligenden Bürger:innen, um zum Beispiel selbst Gutachten in Auftrag geben zu können
- Fairer Umgang auf Augenhöhe zwischen allen Beteiligten
- Anschlussfähigkeit der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens

Weitere Empfehlungen aus der Praxis für die Praxis umfassen⁵⁸:

- Frühzeitige Erstellung eines Beteiligungskonzepts, zum Beispiel als informelle vorgezogene Beteiligung
- Enge Zusammenarbeit mit der Verwaltung sowie Einbezug von Gemeinderat und Gremien
- Unterstützung ehrenamtlicher Multiplikator:innen beispielsweise mithilfe digitaler Werkzeuge
- Einbezug Nicht-Anwesender
- Vermeidung der Präsentation von Vorab-Lösungen durch die Verwaltung
- Realistische Erwartungen in Bürgerbeteiligung
- Herausarbeiten von Interessen durch Mediation
- Aufbau einer nachhaltigen Beteiligungskultur in der Kommune
- Schulung von Akteuren in Verwaltung und Politik (siehe „Zentrale Stelle“)

⁵⁷ Landesgesundheitsamt BW 2014; Goldschmidt 2014; Rohr et al. 2017; Arnstein 1969; Wachinger et al. 2020a

⁵⁸ Benz et al. 2019

Informelle Beteiligung: Unterstützende Angebote auf Landesebene

In einigen Bundesländern existieren unterstützende Angebote für informelle Bürgerbeteiligung. So gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg seit 2020 die Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung, die baden-württembergische Behörden, öffentliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen im Sinne des Gesetzes über die dialogische Bürgerbeteiligung bei der Bürgerbeteiligung berät und unterstützt, gegebenenfalls auch bei deren Umsetzung hilft⁶³. Außerdem übernimmt die Servicestelle, wenn gewünscht, die Verantwortung für die Bürgerbeteiligung, so dass die Zuständigen vor Ort sich auf den inhaltlichen Teil der Arbeit konzentrieren können. Das kostenlose Angebot ist auf Landesebene angesiedelt⁶⁴ und hat das Ziel, die dialogische Bürgerbeteiligung kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu fördern.

Eine weitere Anlaufstelle in Baden-Württemberg ist das Forum Energiedialog, das Kommunen bei Konflikten begleitet, wenn Bürgermeister:innen um Unterstützung bitten⁶⁵. Das Angebot des Landes bietet Beratungen, die Durchführung und Moderation von Veranstaltungen, Mediation, die Klärung fachlicher Streitfragen und darüber hinausgehende kommunikative Leistungen an. Sobald mit Konflikten zu rechnen ist, können Kommunen das Angebot in Anspruch nehmen⁶⁶. Zur Entschärfung der Konflikte und Unterstützung der Kommunen bei der Entscheidungsfindung in Bezug auf das kontroverse Thema entsteht ein Dialogprozess, der auf die jeweilige lokale Situation zugeschnitten ist und verschiedene Informations- und Dialoginstrumente umfasst. Bestenfalls führt der Prozess zu einem breit getragenen Ergebnis in der Bürgerschaft. Seit 2016 arbeiteten über 30 baden-württembergische Kommunen mit dem Forum zusammen.

⁶³ SDBBW o. D.

⁶⁴ Staatsministerium Baden-Württemberg 2022

⁶⁵ Forum Energiedialog o. D.

Verknüpfung formeller und informeller Beteiligungsverfahren: Praxisbeispiele

Das effektive Zusammenspiel von formellen und informellen Verfahren erhöht die Erfolgchancen von Beteiligungsprozessen. Dies illustriert das Praxisbeispiel einer frühen Beteiligung bei der Erarbeitung eines Energiekonzepts für den Landkreis Ahrweiler⁶⁷. Schon im Vorfeld der formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren wurden zur Vorbereitung politischer Entscheidungen die Beratung und Beteiligung der Stakeholder umgesetzt. Dabei stand einerseits die Information der Beteiligten im Mittelpunkt und andererseits deren Input. Darüber hinaus wurde die Rolle von Verwaltung und Politik zur Umsetzung des Beschlusses „100% Strom aus Erneuerbaren Energien“ des Kreistags diskutiert. Eine externe, allparteiliche, neutrale Moderation stellte sicher, dass während der Beratungs- und Beteiligungsveranstaltungen alle Meinungen und Ideen Raum fanden und in das Energiekonzept einfließen konnten. Genutzte Formate waren Fokusgruppen und ein Runder Tisch, der den Umweltverbänden und Vereinen ein Forum bot, ihre unterschiedlichen Interessen frühzeitig in den Prozess einzubringen, so dass diese noch ausreichend diskutiert und entsprechend berücksichtigt werden konnten. Mit diesem Vorgehen konnte Klagen vorgebeugt werden.

Ein weiteres Beispiel für die Verzahnung formeller und informeller Beteiligung findet sich bei der Beteiligung zur Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen in den beiden baden-württembergischen Gemeinden Schorndorf und Winterbach⁶⁸. Nach der Vorstellung des geänderten Regionalplans des Verbands Region Stuttgart, der fünf Vorranggebiete „Wind“ für Winterbach und Schorndorf enthielt, fanden im Abstand von vier Wochen zwei Planungsworkshops statt, zwischen denen ein Expert:innen-Hearing zur Klärung offener fachlicher Fragen lag.

⁶⁶ Beteiligungsportal Baden-Württemberg o. D. a)

⁶⁷ Wachinger et al. 2020b

⁶⁸ Wachinger & Kinn 2020

Anregungen, Chancen und Risiken der Flächen wurden ergebnisoffen mit den Beteiligten diskutiert und allparteilich und neutral moderiert. Am Ende des Prozesses, der durch einen kontinuierlichen Austausch mit der Verwaltung und von Öffentlichkeitsarbeit sowie Berichterstattung im Gemeinderat begleitet wurde, stand eine Bürger:innenempfehlung, die dem Gemeinderat übergeben wurde. Das Beteiligungsverfahren hat nach Auffassung der Verwaltung einen relevanten Beitrag zur politischen Meinungsbildung geleistet. Im weiteren Verlauf des Projekts flankierte eine verfahrensbegleitende Online-Beteiligung des Verbands Region Stuttgart die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung, die der Abwägung und Beschlussfassung durch die Verbandsversammlung vorausging.

Lokale identitätsstiftende Aktivitäten: Verankerung der Energiewende vor Ort

Etwaige Informations- und Vertrauensdefizite können durch informelle Beteiligungsverfahren, die auf gegenseitiges Verständnis abzielen, ausgeglichen werden, weshalb deren Stärkung als sehr relevant einzustufen ist. Die Verbundenheit vor Ort kann darüber hinaus durch lokale identitätsstiftende Aktivitäten unterstützt werden. Diese erhöhen die Identifikation der Anwohner:innen mit lokalen Projekten und verdeutlichen ihnen die gemeinwohltiftende Komponente der Energiewende. In diesem Rahmen können die Selbstwirksamkeit der Bürger:innen und Local Ownership, also die lokale Einbettung und Umsetzung eines Projekts, gefördert werden. Das kann bei den Menschen vor Ort die Akzeptanz der Energiewende weiter erhöhen und könnte immaterielle Verteilungskonflikte minimieren. Die Energiewende sollte auf lokaler Ebene als Chance und Bürgerbeteiligung als wertvolle Ressource verstanden und kommuniziert werden⁶⁹. Wenn aus Bürger:innen, die bisher passiv von Entscheidungen betroffen waren, im Rahmen von informellen Beteiligungsverfahren aktiv Gestaltende werden, kann das eine starke identitätsstiftende Wirkung haben. Wer beispielsweise an einem Bürgerrat teilgenommen hat, hat sich intensiv mit einem Thema, das sie oder ihn direkt betrifft, auseinandergesetzt, dieses aus den unterschiedlichen Perspektiven der verschiedenen Beteiligten betrachtet und am Ergebnis des Willensbildungsprozesses mitgewirkt, das am Ende den Entscheidungsträger:innen zugeht.

Selbst kleine Symbole für die Verbundenheit eines EE-Projekts mit der Region können identitätsstiftende Maßnahmen sein. So kann zum Beispiel eine Bank an einem Aussichtspunkt mit Blick auf die „eigenen“ Windenergieanlagen aufgestellt oder ein Spielplatz, der aus Mitteln des Erneuerbare-Energien-Projekts vor Ort finanziert wurde, mit einem entsprechenden Hinweis versehen werden.

⁶⁹ acatech et al. 2022, S. 14

05

AUSBLICK



Die in diesem Impulspapier umrissenen Instrumente sind vielversprechende Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung im Kontext der Stromwende in Deutschland, das zeigen die in SyKonaS generierten Forschungsergebnisse. Die Maßnahmen sind ein Ausschnitt der im Projekt identifizierten Instrumentenoptionen, die wichtige Konfliktthemen adressieren und in Bezug auf verschiedene Kategorien positiv bewertet wurden. Damit qualifizieren sie sich als Kandidaten für eine tiefgreifendere Analyse, in der Bedingungen und Voraussetzungen ihrer Umsetzung genauer untersucht werden. Es sollten zum Beispiel Wechselwirkungen zwischen den Instrumenten umfänglicher analysiert werden. Auch gilt es, die rechtlichen Rahmenbedingungen und Umsetzungserfordernisse vertieft zu untersuchen.

Wissenschaftlich wie auch politisch sollte die Konfliktanalyse in Zukunft verstärkt aus einer globalen Per-

spektive erfolgen. Deutschland, wie auch andere Länder, greifen auf natürliche Ressourcen im außereuropäischen Ausland zurück, um die heimische Energiewende zu stemmen. Die Energiewende ist auf natürliche Ressourcen wie Land, Wasser, Nahrungspflanzen und Mineralien angewiesen. Wenn Rohstoffe für den Ausbau der Erneuerbaren Energien oder Erneuerbare Energien als solche importiert werden, kann eine Konfliktverlagerung ins Ausland entstehen. Dabei würden Nutzungskonkurrenzen, Umweltbelastungen und soziale Konflikte nicht in Deutschland, sondern in den Ländern entstehen und virulent werden, wo die Produktion beziehungsweise der Rohstoffabbau stattfindet. Hier ist in Forschung und Politik intensiver der Frage nachzugehen, wie es gelingen kann, Energiewende und Wertschöpfung in Deutschland wie auch bei den internationalen Handelspartnern sozial- und umweltverträglich voranzubringen (siehe Infobox 8).

Infobox 8

Konfliktverlagerung ins Ausland: Ein Thema für Forschung und Politik

In die Diskussion gekommen ist das Thema Konfliktverlagerung zuletzt durch die Pläne der Bundesregierung, grünen Wasserstoff zu großen Teilen von außerhalb Europas zu importieren. Begründet wird ein Import damit, dass die Erzeugungskosten außerhalb Deutschlands niedriger ausfallen würden, da dort beispielsweise Flächenverfügbarkeit für Erneuerbare Energien und Sonneneinstrahlung oder Windkraftpotenziale höher seien. Zudem wird von einem positiven sozioökonomischen Nutzen in den Exportländern ausgegangen. Dem gegenüber steht das Argument, dass in diesen Ländern die Arbeitsbedingungen und Umweltstandards oft niedriger als in Deutschland sind.

Als besonders problematisch wird gesehen, wenn Erneuerbare Energien aus Ländern importiert werden, in denen die lokale Bevölkerung selbst über keine ausreichende Energieversorgung verfügt, kein demokratisches Mitbestimmungsrecht hat, unter Bedingungen lebt, in denen die Menschenrechte nicht gewahrt werden, und/oder von korrupten Eliten regiert wird. Erörterungen und Analysen, wie eine Konfliktverlagerung ins Ausland vermieden und Ausbau und Nutzung Erneuerbarer Energien in globaler Perspektive sozial und umweltgerecht erfolgen kann, stehen in Forschung wie Politik noch in den Anfängen.

QUELLEN UND REFERENZEN

SyKonaS-Projektberichte

Die folgenden SyKonaS-Projektberichte bilden die Hauptbasis für das Impulspapier:

Minn, F., Wassermann, S., & León, C. D. (2022). SyKonaS - Projektbericht. Nr. 1, Konflikte in der Energiewende: Definitionen und Typologien. Stuttgart: Verbundvorhaben SyKonaS, Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS). doi.org/10.18419/opus-13956

León, C. D., Minn, F., & Wassermann, S. (2022). SyKonaS - Projektbericht. Nr. 2, Konflikte in der Energiewende: Detailanalysen mit Akteursfokus. Stuttgart: Verbundvorhaben SyKonaS, Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS). doi.org/10.18419/opus-13957

Püttner, A., Liebhart, L., Wolf, P., León, C. D., Prehofer, S., & Wassermann, S. (2023). SyKonaS - Projektbericht. Nr. 3, Abschätzung gesellschaftlicher Konflikte in Energieszenarien. Stuttgart: Verbundvorhaben SyKonaS, Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS). doi.org/10.18419/opus-13958

Püttner, A., Liebhart, L., Wolf, P., Wegner, N., Klug, K., Otto, J., León, C. D., Jaschek, C., & Wassermann, S. (2024). SyKonaS-Projektbericht. Nr. 4, Entwicklung und Anpassung von Instrumenten zur Konfliktbearbeitung im Rahmen der Energiewende. Stuttgart und Würzburg: Verbundvorhaben SyKonaS, Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW), Stiftung Umweltenergierecht, Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS). doi.org/10.18419/opus-14085

Referierte Literatur und Dokumente

Nachstehend sind die weiteren Fachveröffentlichungen und Dokumente aufgeführt, auf die das Impulspapier verweist:

acatech/Leopoldina/Akademienunion (Hrsg.) (2022). Wie kann der Ausbau von Photovoltaik und Windenergie beschleunigt werden? (Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung). www.acatech.de/publikation/ausbau-photovoltaik-windenergie/

Agora Energiewende (2023). Strompreiszonen für Deutschland - Vorbild Skandinavien? (24. November 2023). www.agora-energiewende.de/aktuelles/strompreiszonen-fuer-deutschland-vorbild-skandinavien

Agora Energiewende (2024). Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024. www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf

Allianz Vielfältige Demokratie (2023). Häufige Vorbehalte gegen Bürgerbeteiligung. 10 Antworten. allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2023/10/Vorbehalte_Buergerbeteiligung.pdf

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Baden-Württemberg Landesrecht BW (2021). Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz - DBG) vom 4. Februar 2021.
www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-DialogB%C3%BCrgBetGBWrahmen/part/X

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (BayStMB) (2021). Bau- und landesplanerische Behandlung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen, 10.12.2021.
www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/25_rundschreiben_freiflaechen-photovoltaik.pdf

Benz, T., Berke, R., Bohlmann, R., Böhr, B., Carius, R., Dembski, F., Erzigkeit, I., Fauth, E., Fritz, R., Goder, J., Haberstroh, C., Henke, C., Köppel, M., Kretschmer, R., O'Brian, C., Peschen, C., Schlagwein, W., Schüler, R., Wachinger, G., & Wist, S.-K. (2019). Beteiligung in der kommunalen Planung. Zwölf Empfehlungen aus der Praxis für die Praxis. *Spektrum der Mediation*, 77, 26-31.

Beteiligungsportal Baden-Württemberg (o. D. a). Forum Energiedialog in der Praxis.
beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-und-berichte/forum-energiedialog

Beteiligungsportal Baden-Württemberg (o. D. b). Informieren, konsultieren, kooperieren.
beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/moeglichkeiten/kommune/informelle-beteiligung

Booth, J. (2023). Steuerrechtliche Auswirkungen der Vermietung landwirtschaftlicher Flächen zum Zwecke der Errichtung und des Betriebs von Freilandphotovoltaikanlagen, *Agrarbetrieb* 4, 214.

Bringewat, J. (2023). Kurzugutachterliche Stellungnahme im Auftrag von Green Planet Energy e.G.: „Vorschlag zur Verbesserung der Zulassung von Freiflächenphotovoltaikanlagen durch Einführung des städtebaulichen Instruments eines befristeten Bebauungsplans“, 30.03.2023.
green-planet-energy.de/fileadmin/docs/publikationen/Studien/Kurzugutachten-befristeter_Bebauungsplan.pdf

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023). Photovoltaik-Strategie, Handlungsfelder und Maßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Photovoltaik, Stand 05.05.2023.
www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/photovoltaik-strategie-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=8

Bundesnetzagentur (2023). Eckpunktepapier - Festlegung zur sachgerechten Verteilung von Mehrkosten aus der Integration von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien (Dezember 2023).
www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Aktuelles_enwg/VerteilungNetzkosten/eckpunktepapier_verteilungnetzkosten.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Bundesregierung – BReg (2023). Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung. Kabinettsfassung vom 16.08.2023. Berlin.

Bundesverband Neue Energiewirtschaft (bne) (2023). bne-Impulspapier: Energy Sharing System. Die Energiewende vor Ort einfach, unbürokratisch und skalierbar umsetzen. Bundesverband Neue Energiewirtschaft e.V.. www.bne-online.de/bne-impulspapier-energy-sharing-system/

European Parliament, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2019/943 and (EU) 2019/942 as well as Directives (EU) 2018/2001 and (EU) 2019/944 to improve the Union's electricity market design (COM(2023)0148 – C9-0049/2023 – 2023/0077(COD)) vom 22.12.2023.
www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/AG/2024/01-15/1293668EN.pdf

FA Wind (2021). Flächenpoolgemeinschaften - Grundlage für Effizienz und Fairness. Fachagentur Windenergie an Land. www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Handlungsempfehlungen/FA_Wind_Handlungsempfehlung_3_Flaechenpoolgemeinschaften_07-2021.pdf

Fietze, D., & Papke, A. (2023). Die „gemeinsame Nutzung“ von Strom und die Versorgerpflichten im Europarecht. EnWZ 1-2, 23-29.

Forum Energiedialog (o. D.). Vorgehen. www.energiedialog-bw.de/vorgehen/

Fraunhofer ISE, Agri-Photovoltaik (2023). Chance für Landwirtschaft und Energiewende, 3. Ausg. 2023. www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/agri-photovoltaik-chance-fuer-landwirtschaft-und-energiewende.html

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66 (Special Issue: Collaborative Public Management), 66-75.

Goldschmidt, R. (2014). Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren. Wiesbaden: Springer VS.

Günnewig, D., Johannwerner, E., Kelm, T., Metzger, J., & Wegner, N. (2022). Abschlussbericht, Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen, UBA TEXTE 141/2022. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_141-2022_umweltvertraegliche_standortsteuerung_von_solar-freiflaechenanlagen.pdf

Heinrich Böll Stiftung (o. D.). Formelle Bürgerbeteiligung. kommunalwiki.boell.de/index.php/Formelle_B%C3%BCrgerbeteiligung

Huge, A., & Roßnagel, A. (2018). Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen. In L. Holstenkamp & J. Radtke (Hrsg.), Handbuch Energiewende und Partizipation (S. 613-625). Springer VS. doi.org/10.1007/978-3-658-09416-4_37

Huneke, F., & Roussak, F. (2023). Höhe einer Energy-Sharing-Prämie. Kostenbasierte Ermittlung einer Prämienhöhe für Wind- und Solaranlagen im Energy Sharing. Energy Brainpool (04.07.2023). www.buendnis-buergerenergie.de/fileadmin/user_upload/2023-07-04_Studie_Energy-Sharing-Praemie.pdf

Initiative Allianz für Beteiligung e. V., & Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.) (2018). Mitmachen & Entscheiden – Bürgerentscheide im Dialog gestalten.

beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Publikationen/2018_AfB_Methodenhandbuch_Mitmachen_Entscheiden.pdf

Jung, S. (2023). Solarstrom an die Nachbarschaft verkaufen - ein Diskussionsvorschlag. Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V..

Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) (2023). Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland – Teil 2, Folgenutzung von landwirtschaftlichen PV-Flächen: Natur- und Artenschutzrecht, 06.09.2023.

www.naturschutz-energiewende.de/wp-content/uploads/KNE_Photovoltaik_und_Folgenutzung_auf_Ackerland_und_Gruenland_Teil-2.pdf

Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg (2014). Handlungsempfehlung zur Bürgerbeteiligung bei Gesundheitsthemen aus den Pilotgesundheitsdialogen im Rahmen des Zukunftsplans Gesundheit. Stuttgart: LGA. www.gesundheitsdialog-bw.de/fileadmin/media/Download/Downloads_Publikationen/Handlungsempfehlung_Buergerbeteiligung_bei_Gesundheitsthemen.pdf

LfU Bayern (2023). Leitfaden „Kommunales Flächenpooling“. Landesagentur für Energie und Klimaschutz (LENK) im Bayerischen Landesamt für Umwelt (LfU) (Hrsg.). Augsburg.

www.lfu.bayern.de/publikationen/get_pdf.htm?art_nr=lfu_klima_00213

Müller, T., Fietze, D., Kahles, M., & Wegner, N. (2023). Rechtliche Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Klimaschutz und Energie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung (BT-Drs. 20/8657) am 15. November 2023.

stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2023/11/Stiftung_Umweltenergierecht_Stellungnahme_Mueller_Solarpaket_I_2023-11-13.pdf

NRW, Geschäftsstelle des Landes NRW im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (Hrsg.) (2019). Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz: Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Düsseldorf.

www.bezreg-muenster.de/zentralablage/dokumente/service/oeffentlichkeitsbeteiligung/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung-_1_.pdf

Otto, J., & Wegner, N. (2023). Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Außenbereichsprivilegierung von PV-Freiflächenanlagen, Konzeptionelle Möglichkeiten zur Stärkung der Flächenbereitstellung und weiterer Steuerungsziele bei Erhalt kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten, Würzburger Bericht zum Umweltenergierecht, Nr. 56, 16.02.2023.

stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2023/02/2023-02-16_Wuerzburger-Bericht_Aussenbereichsprivilegierung-PV-Freiflaechenanlagen.pdf

Otto, J. & Wegner, N. (2024). Hofnahe Agri-PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB: Privilegierte Mehrfachnutzung für weniger Flächenkonkurrenz und mehr Akzeptanz?, ZUR 2024, i. E.

Renn, O. (2011). Bürgerbeteiligung. Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In J. Hilpert (Hrsg.), Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Beteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, 19 (S. 19-41). dx.doi.org/10.18419/opus-5543

Renn, O. (2015). Akzeptanz und Energiewende. Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für gelingende Transformationsprozesse. Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften, 56, 133-155.

Reusswig, F., Lass, W., & Bock, S. (2020). Abschied vom NIMBY. Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 33(1), 140-160. doi.org/10.1515/fjsb-2020-0012

Rohr, J., Ehlert, H., Möller, B., Hörster, S., & Hoppe, M. (2017). Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. Texte | 36/2017. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (UBA). www.umweltbundesamt.de/publikationen/impulse-zur-buergerbeteiligung-vor-allem-unter

Rothe, R. (2021). Initiierung von Flächenpools. Rolle, Möglichkeiten, Grenzen von Landesenergieagenturen. Länderfachgespräch Beteiligung und Teilhabe 08.10.2021. Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur GmbH (ThEGA). www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veranstaltungen/2021_Laenderfachgespraeche/FA_Wind_Laenderfach_I_8.10.2021_Flaechenpool_Ramona_Rothe.pdf

Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg (SDBBW) o. D.. Herzlich Willkommen bei der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung! www.servicestelle-buergerbeteiligung.de

Staatsministerium Baden-Württemberg (2022). Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums über die Verwaltung und Organisation der nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg (VwV BE SDBBW) Vom 15. November 2022 – Az.: STMBRG-0221.0-1/1/7. Gemeinsames Amtsblatt 12, 971-973. www.servicestelle-buergerbeteiligung.de/fileadmin/_servicestelle_buergerbeteiligung/PDFs/GABI-2022_969-G_VwV_Servicestelle.pdf

Stiftung Rheinische Kulturlandschaft (2021). Kurzbericht: Natur auf Zeit, Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen, März 2019. www.bfn.de/sites/default/files/2021-08/2019-natur-auf-zeit-bericht.pdf

Umweltbundesamt (UBA) (2023). Energy Sharing – Bestandsaufnahme und Strukturierung der deutschen Debatte unter Berücksichtigung des EU-Rechts. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/06112023_46_2023_cc_energy_sharing.pdf

Umweltbundesamt (UBA) (2024). Grünlandumbruch, 08.01.2024. www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch

United Nations Environment Programme (UNEP) (2023). Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). Nairobi.
doi.org/10.59117/20.500.11822/43922

Wachinger, G., & Kinn, U. (2020). Praxisbeispiel: Beteiligung zur Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen. In G. Wachinger, S.-K. Wist, A. Schaffrin & J. Goder (Hrsg.), *Kommunale Planung: Bürger erfolgreich beteiligen* (S. 55-59), Kohlhammer.

Wachinger, G., Wist, S.-K., & Schaffrin, A. (2020a). Erfolgsfaktoren und Formate der Beteiligung. In G. Wachinger, S.-K. Wist, A. Schaffrin & J. Goder (Hrsg.), *Kommunale Planung: Bürger erfolgreich beteiligen*. (S. 18-29), Kohlhammer.

Wachinger, G., Wist, S.-K., & Schaffrin, A. (2020b). Praxisbeispiel zu zivilgesellschaftlichen Beratungs- und Beteiligungsprozessen: Energiekonzept Landkreis Ahrweiler. In G. Wachinger, S.-K. Wist, A. Schaffrin & J. Goder (Hrsg.), *Kommunale Planung: Bürger erfolgreich beteiligen*. (S. 51-55), Kohlhammer.

Wiesenthal, J., Aretz, A., Ouanes, N., & Petrick, K. (2022). Energy Sharing: Eine Potenzialanalyse. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).
www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2022/Energy_Sharing_Eine_Potenzialanalyse_1.pdf

