



BETEILIGUNGSPRAXIS IN DER ENERGIEWENDE NEU DENKEN

Eine integrative Perspektive

Autor*innen

Daniela Becker (IZES)

Dr. Stephanie Daimer (Fraunhofer ISI)

Sascha Heib (IZES)

Jan Hildebrand (IZES)

Andreas Hummler (Fraunhofer ISI)

Valentin Jahnel (AEE)

Dr. Anne Kantel (Fraunhofer ISI)

Maria Stadler (Fraunhofer ISI)

Simon Stark (AEE)



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhalt

Beteiligungsdiamant: Der INTEGER-Ansatz im Überblick	4
Inhalte.....	6
Beteiligung in der Energiewende – Gegenstände und Kontexte.....	6
Beteiligungstiefen und der Wert konsultativer Beteiligung	7
Stufenmodell der Beteiligungstiefe	7
Beteiligungsverfahren als gesellschaftlicher Diskursraum	8
Politischer Wert von Beteiligung	8
Wie profitieren Vorhabenträger/Projektierer von Beteiligung?	9
INFOKASTEN – <i>Konflikte im Rahmen von Energiewende und Beteiligung</i>	9
Auf- und Ausbau von Kompetenzen durch Beteiligung	10
INFOKASTEN – <i>Bildung für Beteiligung in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen</i> ...	11
Prozesse	12
Vorbereitung integrativer Beteiligung	12
Zielgruppen und deren Ansprache	13
Stakeholderbeteiligung und Bürgerbeteiligung	13
Zielgruppen bei der Bürgerbeteiligung	13
Ansprache und Motivierung von Bürger*innen	14
Methoden und Formate der Beteiligung	14
Analog, digital, hybrid?	16
INFOKASTEN – <i>Formelle und informelle Beteiligung</i>	16
Information, Kommunikation, Medienarbeit	17
Multimedial und von Anfang bis Ende	18
Strukturen	19
Online-Portal als Knotenpunkt integrativer Beteiligung	19
Schnittstellen in integrativen Beteiligungsprozessen	20
Austausch und Vernetzung	21
Zuständigkeiten	21
Ebenen und Hierarchien	21
Verwaltungsinterne Abstimmung	22
INFOKASTEN – <i>Aktuelle Entwicklungen beim rechtlichen Rahmen für Beteiligung</i>	22
Jugendbeteiligung	23
Ansprache über Social Media und Multiplikatoren	23
Angepasste Beteiligungsformate	24
INFOKASTEN – <i>Jugendbeteiligung: Erwartungen und Angebote</i>	24

Hinweis für Benutzer*innen des INTEGER-Ansatzes

Der integrative Beteiligungsansatz soll Anregungen und Tipps bei der Planung, Gestaltung und Umsetzung integrativer Energiewende-Beteiligung bieten. Er richtet sich dabei an verschiedene Akteursgruppen der Beteiligungspraxis (Planungsbehörden, Vorhabenträger u.a.m.) und wirft seinen Blick auf ein breites Spektrum möglicher Beteiligungsgegenstände (Bau von Infrastrukturanlagen, Entwicklung von Klimaschutzstrategien, u.a.m.) sowie Beteiligungsebenen und -formen (kommunale bis bundesweite, formelle und informelle). Je nach Beteiligungsfall oder Akteursfragestellung, bietet der INTEGER-Ansatz so Anwender*innen einen spezifischen Zugang zu einer integrativen Perspektive auf Beteiligung über die unterschiedlichen Elemente des Ansatzes hinweg, modellhaft dargestellt in Form eines Diamanten. Insbesondere können sich dabei auch die Stellen im Beteiligungsprozess unterscheiden, an denen sich die Chance bietet, integrative Maßnahmen zu ergreifen und deren Potenzial zur Verbesserung der Beteiligung zu nutzen. Die Möglichkeit der bedarfsgerechten Auswahl und Kombination verschiedener Module aus den drei Dimensionen des Beteiligungsdiamanten, um Integrationspotenziale für die Beteiligungspraxis zu entdecken, soll innerhalb der Broschüre auch durch Querverweise und interne Verlinkungen erleichtert werden. So kann man schnell zu den Kapiteln und Textabschnitten gelangen, die gerade für den eigenen Kontext bzw. die eigene Fragestellung passend sind.

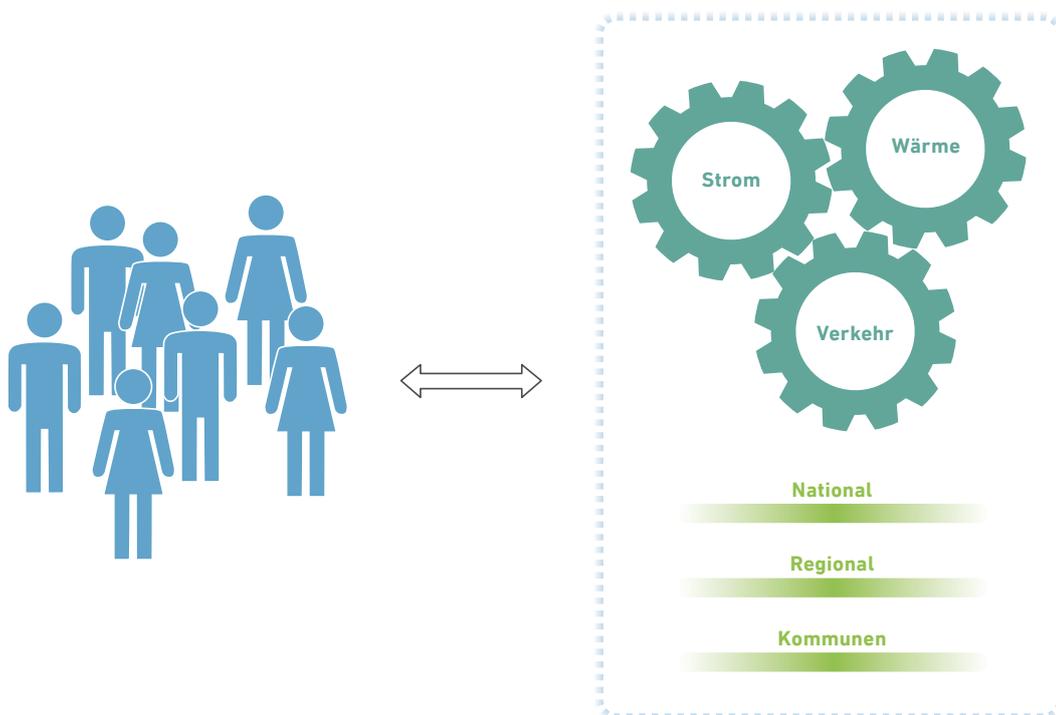
Nutzen Sie den hier vorliegenden INTEGER-Ansatz als konzeptionelles Werkzeug für Ihre Beteiligungspraxis!

Beteiligungsdiamant: Der INTEGER-Ansatz im Überblick

Dieser Ansatz zur Energiewende-Beteiligung soll mögliche Wege aufzeigen zu einer stärkeren Integration der oft unverbunden nebeneinanderstehenden Beteiligungsprozesse auf unterschiedlichen Verwaltungs-/Planungsebenen (Bund, Land, Region, Kommune) und in unterschiedlichen Sektoren (EE-Erzeugung, Stromnetz, Wärme, Verkehr). Mit Hilfe eines modularen Gesamtkonzepts kann zudem häufigen Herausforderungen oder Defiziten von Beteiligungsprozessen entgegengewirkt und spezifische Fragestellungen adressiert werden, beispielsweise bei der Problematik einer unbefriedigenden Teilnahmequote bestimmter Bevölkerungsgruppen, etwa jungen Menschen.

Sektoren- und ebenenübergreifende Bürger*innen-Beteiligung in der Energiewende

Der INTEGER-Beteiligungsansatz umfasst alle Planungs- und Verwaltungsebenen sowie alle für die Energiewende relevanten Sektoren



Quellen: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Institut für ZukunftsEnergie- und Stoffstromsysteme (IZES); Stand: 12/2024
© 2024 Agentur für Erneuerbare Energien e.V.

Abbildung 1: Der INTEGER-Beteiligungsansatz umfasst alle Planungs- und Verwaltungsebenen sowie alle für die Energiewende relevanten Sektoren

Inhalte

Beteiligung in der Energiewende – Gegenstände und Kontexte



Das politische und gesellschaftliche Gesamtprojekt Energiewende ist ein sich im Umsetzungsprozess befindliches Vorhaben, das sich aus zahlreichen, diversen Komponenten und Einzelprojekten zusammensetzt. Für diese gilt, wie auch für die Energiewende insgesamt, dass die Maßnahmen zur Erreichung des Ziels eines klimaneutralen Energiesystems teilweise mit Veränderungen verbunden sind, die weite Teile der Bevölkerung direkt oder indirekt berühren. In irgendeiner Art und Weise wird wohl jede*r Bürger*in von Folgen und Auswirkungen der

Energiewende, wie auch von jenen des Klimawandels, betroffen sein.

Aus einer solchen Betroffenheit ergeben sich Wünsche und Erwartungen, an der Gestaltung der Veränderungsprozesse mitwirken zu können und beteiligt zu werden. In Deutschland sind Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei vielen Vorhaben und Projekten mittlerweile ein regulärer Bestandteil von z.B. Planungs- und Genehmigungsprozessen von Infrastrukturen (u.a. Errichtung von Windkraftanlagen oder Freiflächen-PV-Anlagen, Stromnetzausbau, Verkehrswegebau, ...), ebenso von raumbezogenen Landes- und Regionalplanungen, aber auch von politischen Strategie- oder Konzeptentwicklungen (z.B. Klimaschutzplan der Bundesregierung) [→ [INFOKASTEN](#)].

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Beteiligungsmöglichkeiten, die sich der Öffentlichkeit inzwischen im Zusammenhang mit der Energiewende auf verschiedenen Ebenen bieten, scheint einerseits eine zu begrüßende Entwicklung anzuzeigen, die eine aktivere Rolle der Bürger*innen bei der Transformation des Energiesystems anstrebt. Andererseits kann es dabei schwierig sein, eine Perspektive zu erhalten, die über Einzelvorhaben hinaus einen gesamthaften Überblick gewährt und die „Teile“ in den Kontext des „Ganzen“ einordnet. Unverbunden nebeneinanderstehende Prozesse und nicht koordinierte Aktivitäten unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen (räumlich, administrativ) mindern die Chancen auf eine möglichst effiziente und effektive Energiewende-Planung und -Beteiligung.

Das hier vorgestellte Beteiligungs-Konzept verfolgt daher den Ansatz und das Ziel, zu einer stärkeren Integration von Beteiligung in der Energiewende beizutragen. Ob es nun um ein kommunales Windkraftprojekt geht, um eine regionale Raum- bzw. Flächenplanung, oder um ein Landes- oder Bundesvorhaben zur Aufstellung eines Energie- und Klimakonzepts: Über verschiedene Gegenstände bzw. Inhalte von Beteiligungsverfahren hinweg und alle Planungs- bzw. Verwaltungsebenen übergreifend (von der Kommune bis zur Bundesebene) sollen durch integrative Beteiligung politische und wirtschaftliche Akteure in ihren Planungen durch Mitwirkung der Bürger*innen begleitet werden und der gesellschaftliche Energiewendediskurs bereichert werden.

Beteiligung in der Energiewende

Beteiligung in der Energiewende ist gekennzeichnet durch die Unterschiedlichkeit der betreffenden Inhalte, Ebenen und Akteure; deren Kombination bestimmt im Einzelfall den jeweiligen Kontext.

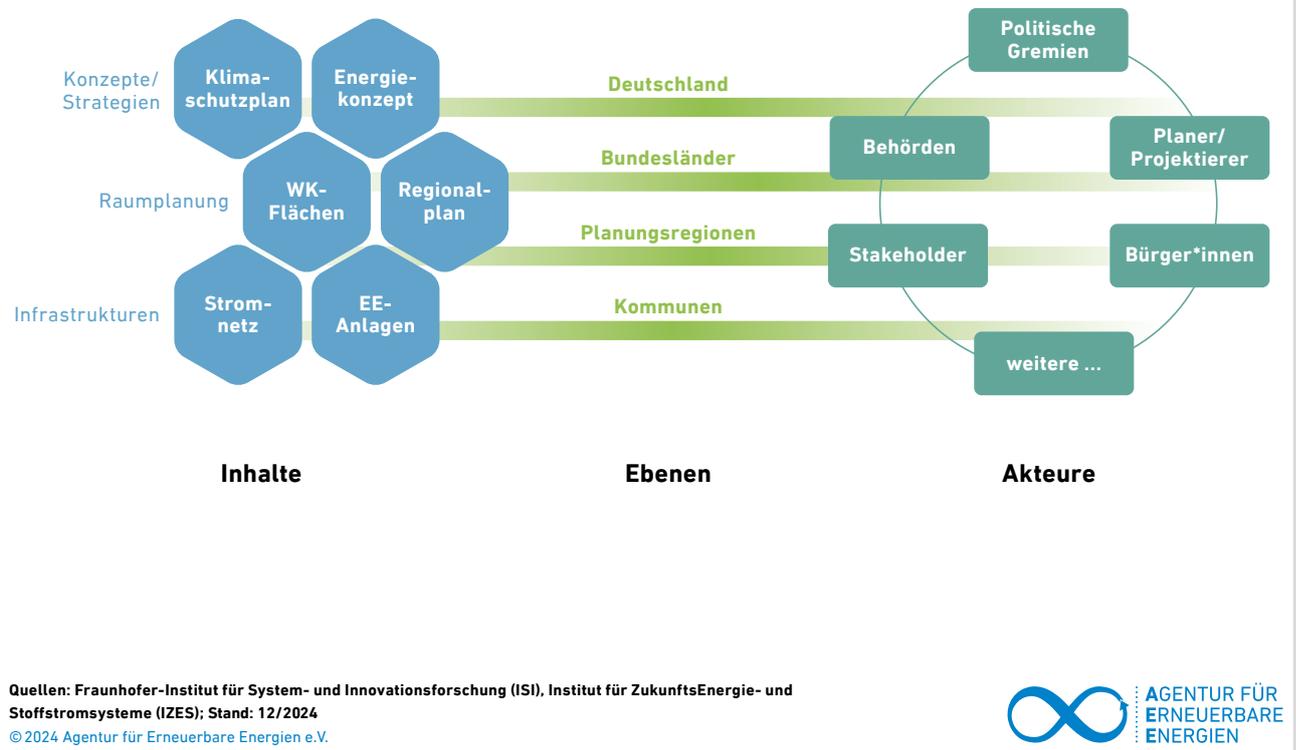


Abbildung 3: Beteiligung in der Energiewende ist gekennzeichnet durch die Unterschiedlichkeit der betreffenden Inhalte, Ebenen und Akteure; deren Kombination bestimmt im Einzelfall den jeweiligen Kontext.

Beteiligungstiefen und der Wert konsultativer Beteiligung

Stufenmodell der Beteiligungstiefe

Wenn über den Nutzen und die Funktion von Bürger*innenbeteiligung diskutiert wird, spielt dabei das Thema Beteiligungstiefe eine große Rolle, also die Frage, wie groß die Mitwirkungs- oder gar Entscheidungsmöglichkeiten sind, die den Bürger*innen durch die Beteiligung eingeräumt werden. Hierzu wurden mehrere Stufenmodelle entwickelt, wie bspw. die Partizipationsleiter nach Arnstein (1969)¹ oder die Partizipationspyramide von Straßburger und Rieger (2014)². Die untersten Beteiligungsstufen stehen dafür, dass den Bürger*innen lediglich Informationen über ein Planungsprojekt vermittelt werden oder sie ggf. ihre Meinung kundtun können. Diese wird von den Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen, muss jedoch nicht in weitergehender Form berücksichtigt werden. Auf den obersten Stufen hingegen verfügen die Bürger*innen über ein Mitwirkungsrecht an Entscheidungen oder ihnen wird die Entscheidungsgewalt sogar vollständig übertragen. Im

¹ Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.

² Straßburger, G., & Rieger, J. (2014). Bedeutung und Formen der Partizipation – Das Modell der Partizipationspyramide. Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe, 12-34.

Allgemein wird Beteiligung als umso wertvoller betrachtet, je höher die erreichte Partizipationsstufe ist. Allerdings wird immer wieder auch die Frage aufgeworfen, inwiefern Beteiligungsformen, die einer nicht gewählten Gruppe von Bürger*innen das Entscheidungsrecht einräumen, mit den Grundprinzipien einer repräsentativen Demokratie vereinbar sind und ob nicht hierdurch die Position gewählter Volksvertreter in parlamentarischen Gremien geschwächt wird.

Beteiligungsverfahren als gesellschaftlicher Diskursraum

In der Praxis kommen Beteiligungsverfahren, bei denen die Entscheidungsmacht von politischen Amts- oder Mandatsträgern auf die Bürger*innen übertragen wird, äußerst selten vor (wenn man von kommunalen Bürgerentscheiden absieht). Auch im Falle (privat)wirtschaftlicher Projekte als Beteiligungsgegenstand werden die verantwortlichen Akteure abschließende Entscheidungen nicht in die Hände der Beteiligten legen. Stattdessen wird den Beteiligten je nach Kontext und Projekt-Merkmalen ein bestimmtes Maß an Mitwirkung zugestanden.

Selbst wenn die Bürger*innen am Ende nicht selbst entscheiden, sollte die Relevanz von Beteiligungsverfahren nicht unterschätzt werden. Auch solche Verfahren, bei denen die Teilnehmenden über Standpunkte, Interessen und Handlungsoptionen diskutieren und diese dann von den Projekt-Akteuren (Planern, Betreibern oder auch der Politik) aufgenommen werden, sind bedeutsam. Solche konsultativen (informellen) Partizipationsverfahren können von großem Wert sein, wenn sie dazu beitragen, verschiedene Perspektiven (in diesem Fall z.B. auf das gesellschaftliche Ziel Energiewende) zusammenzubringen und einen gemeinsamen Diskursraum zu schaffen.

Wenn die daraus entstehenden Standpunkte und Meinungsbeiträge von den (politischen) Entscheidungsgremien aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden, kann dies die Legitimation eines (Planungs-)Verfahrens erhöhen und die öffentliche Zufriedenheit mit dem Ergebnis steigern (erhöhte wahrgenommene Verfahrensgerechtigkeit). Weiterer positiver Effekt ist eine Erfahrung der Selbstwirksamkeit, die sich dann bei den Teilnehmenden einstellt. Voraussetzung dafür ist, dass von Beginn an bei den Beteiligten keine Erwartungen auf eine vollständige Übernahme ihrer Anregungen oder Positionen durch die Politik/die Entscheider geschürt werden, aber ein ernsthaftes Einbeziehen ihrer Anliegen und Argumente bei der abwägenden Entscheidungsfindung gewährleistet wird. Unter diesen Voraussetzungen können Erfahrungen aus der Teilnahme an Bürgerbeteiligung zu einer Stärkung von Diskurs-, Kompromiss- und Demokratiefähigkeit beitragen [→ [Auf- und Ausbau von Kompetenzen durch Beteiligung](#)].

Politischer Wert von Beteiligung

Weitere Nutzeneffekte von Beteiligung können sich auf Seiten der Politik und Verwaltung einstellen. Die im Rahmen der Beteiligung gewonnenen Erkenntnisse über unterschiedliche Perspektiven auf den Beteiligungsgegenstand können als Entscheidungshilfe genutzt werden, und z.B. Wege zu akzeptierbaren Kompromisslösungen weisen. Innerhalb politischer Aushandlungsprozesse können Befunde und Resultate aus Beteiligungsverfahren als Argumentationshilfe gegenüber anderen Positionen genutzt werden. Sie können dazu beitragen, dass solche Maßnahmen, Vorhaben oder Projekte vorangebracht und durchgesetzt werden, die durch die beteiligte Öffentlichkeit positiv bewertet wurden. Generell ist Öffentlichkeitsbeteiligung auch ein Werkzeug für die Politik, um Akzeptanzlagen und Kommunikationsbedarfe bei Bürger*innen bzgl. Vorhaben und Projekten abschätzen zu können. Darauf aufbauend kann eine ggf. notwendige Verbesserung der an die Bevölkerung gerichteten politischen Kommunikation eingeleitet werden.

📖 **Literaturhinweis:** [Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie.](#) Hrsg.: [Allianz Vielfältige Demokratie \(o. J.\).](#)

Wie profitieren Vorhabenträger/Projektierer von Beteiligung?

Unbestreitbar verursacht die Vorbereitung und Umsetzung von Partizipationsangeboten, wie z.B. Verfahren zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, bei Vorhaben-/Projektträgern zunächst einen Mehraufwand an finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen. Doch die Chancen stehen gut, dass bei einer professionell und sachgerecht durchgeführten Beteiligung die Bilanz positiv ausfällt, auch unter ökonomischen Gesichtspunkten. Manchmal braucht es trotzdem ein gewisses Maß an Überzeugungsarbeit, um die betreffenden Akteure von den Vorteilen zu überzeugen. Zu diesen zählen u.a.: (frühe) Beteiligung, die transparent und mit ehrlichem Interesse an offenem Dialog gestaltet wird, fördert die Vertrauensbildung und kann Konflikte [-> [INFOKASTEN](#)] vorbeugen; die Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen erweitert die Informationsbasis für Entscheidungen und reduziert das Risiko von Fehleinschätzungen mit u.U. erhebliche finanziellen Folgen; durch die Aktivierung lokaler Wissensbestände kann die Projektplanung verbessert werden; Risiken von juristischen Auseinandersetzungen mit großem Verzögerungspotenzial werden gemindert. Auch über das einzelne Projekt hinaus kann sich eine gute Informations- und Beteiligungsarbeit für Vorhabenträger auszahlen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt weitere Projekte in derselben Kommune/Region planen.

INFOKASTEN – *Konflikte im Rahmen von Energiewende und Beteiligung*

Ein so tiefgreifender Veränderungsprozess wie die Energiewende, mit den einhergehenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgewirkungen, kann in einer pluralistischen Gesellschaft verständlicherweise zur Entstehung oder Verschärfung von Konflikten führen. Allgemein sind solche Konflikte dadurch gekennzeichnet, dass verschiedene Akteure (Individuen, Vereinigungen, gesellschaftliche Gruppen, ...) einander widersprechende Ziele, Interessen oder Wahrnehmungen bezüglich eines (hier: mit der Energiewende verbundenen) Themas haben.

Im Einzelfall können sich die Konflikte sehr unterschiedlich darstellen, was u. a. Gegenstände, geografische Dimension, Historie und Eskalationsstufe sowie „Ort“ der Austragung (z.B. politischer, sozialer, medialer Raum) angeht. Anhand dieser und weiterer Merkmale wurden schon umfassende **Konflikttypologien** erstellt (siehe Literaturhinweise). Diese sollen nicht zuletzt dazu dienen, ausgehend von einer Konfliktanalyse, einen zum jeweiligen Konflikt passenden Weg der Konfliktbearbeitung bzw. Konfliktminderung auszuwählen.

Im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren kommt Konflikten unterschiedliche Bedeutung zu. Zum Beispiel können Konflikte ein Beteiligungsverfahren stören, Beteiligungsverfahren können Konflikte ans Tageslicht bringen oder sie sogar verschärfen, Beteiligungsverfahren können aber auch eine Maßnahme zur Befriedung – oder schon zur Vorbeugung – von Konflikten sein. Nicht immer haben Konflikte, die im Rahmen von Beteiligungsprozessen auftreten, einen direkten sachlichen Bezug zum Beteiligungsgegenstand. Manche



Konflikt-Themen sind innerhalb behördlicher Planungs- und Genehmigungsprozesse und der formellen Beteiligung zu berücksichtigen, andere jedoch haben in diesen Verfahrens- und Entscheidungsschemata formal betrachtet keinen Platz. Dann sollte allerdings der verfahrensführenden Behörde daran gelegen sein, **informelle Beteiligungsformate zur Konfliktminderung** entweder selbst durchzuführen, oder darauf hinzuwirken, dass der Vorhabenträger dies tut.

Im Sinne eines guten Verlaufs des Beteiligungsverfahrens sollten auch sachfremde Konflikte thematisiert und bearbeitet werden; etwa solche, die sich um übergeordnete Gerechtigkeitsfragen drehen. Andernfalls leiden Vertrauensbildung und Diskursatmosphäre zwischen den Akteuren unter dem mindestens unterschwellig weiterschwelenden Konflikt. Als weitere Folge kann es zudem vorkommen, dass sachrelevante Dinge instrumentalisiert werden, um einen unbearbeiteten (Beziehungs-)Konflikt auszutragen. Das kann sich zum Hemmnis für einen konstruktiven und verzögerungsfreien Prozess entwickeln.

Weitere Informationen zu Konflikten im Rahmen von Energiewende und Beteiligung:

- [Ziekow, J., Barth, R., Schütte, S., & Ewen, C. \(2014\). Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende. Leitfaden für Behörden.](#)
- [Minn, F., Wassermann, S., & León, C. D. \(2022\). SyKonaS-Projektbericht. Nr. 1, Konflikte in der Energiewende: Definitionen und Typologien.](#)
- [Püttner, A., Liebhart, L., Wolf, P., Jaschek, C., León, C. D., Wassermann, S., ... & Otto, J. \(2024\). SyKonaS-Projektbericht. Nr. 4, Entwicklung und Anpassung von Instrumenten zur Konfliktbearbeitung im Rahmen der Energiewende.](#)

Auf- und Ausbau von Kompetenzen durch Beteiligung

Beteiligungsverfahren können, neben ihrer „eigentlichen“ Funktion innerhalb eines Planungs- oder Entwicklungsprozesses, als Nebeneffekt weitere Wirkungen haben, die auf der Seite der Beteiligten und/oder auf Seiten der Beteiligten auftreten können. Eine dieser Nebenwirkungen ist der Auf- oder Ausbau von Kompetenzen, Wissen und Fertigkeiten hinsichtlich politischen Partizipationsprozessen und deren Rolle im Rahmen des demokratisch organisierten sozio-politischen Systems [→ [INFOKASTEN](#)].

Durch eine Beteiligungsplanung und -umsetzung, die sich dieses Aspekts bewusst ist, kann eine Verstärkung dieser positiven Effekte erzielt werden. Im Sinne des „learning by doing“ stellt die Teilnahme an einem Beteiligungsformat per se für die Bürger*innen eine Möglichkeit zum Erfahrungsaufbau und zum Wissenserwerb dar. Zum einen den gegenständlichen Inhalt des Verfahrens betreffend, zum anderen auch bezüglich des Verfahrens an sich. Durch ergänzende Beteiligungsangebote, die einen speziellen Fokus auf Wissensvermittlung und Partizipationsbildung legen, kann der Aufbau von Verfahrenswissen und Sachkenntnissen (zu Erneuerbaren Energien) noch gefördert werden. Durch erweiterte Kompetenzen können Bürger*innen motiviert und befähigt

werden, häufiger und mit größerem Gewinn (für sich selbst und das Verfahren) an weiteren Beteiligungsformaten teilzunehmen.

Lerneffekte und eine Erweiterung von Beteiligungskompetenzen können sich auch bei den Akteuren einstellen, die Beteiligung organisieren und durchführen. Besonders in Verwaltungsstrukturen (Ämtern und Behörden), die noch nicht viel Erfahrung mit informellen/konsultativen Beteiligungsformaten haben, dient jeder durchgeführte Partizipationsprozess dem Aufbau weiterer Expertise. Über → [Schnittstellen](#), die sich gerade bei ebenen- und sektorenintegrativen Beteiligungsverfahren zwischen unterschiedlichen Verwaltungsinstitutionen ergeben, können erworbene Partizipationskompetenzen auch anderen Ämtern/Behörden zur Verfügung gestellt werden bzw. an diese weitergegeben oder Erfahrungen mit ihnen geteilt werden.

☐ **Literaturhinweis:** [Bürgerbeteiligung – welche Voraussetzungen bringe ich mit? Test zur Einschätzung von Bürgerbeteiligungs-Kompetenzen.](#) Hrsg.: Allianz Vielfältige Demokratie (o. J.).

INFOKASTEN – Bildung für Beteiligung in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen

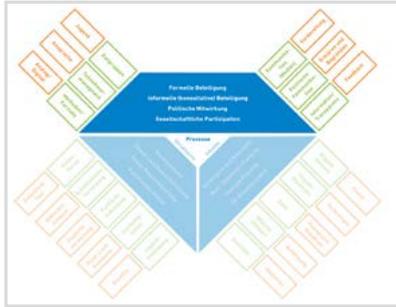
Die Ausübung einer aktiven Bürger*innenrolle, wie sie unter anderem durch die Teilnahme an Beteiligungsprozessen ausgeübt werden kann, setzt in Teilen bestimmte Kenntnisse und Fertigkeiten voraus, oder profitiert zumindest erheblich davon, wenn diese vorhanden sind. In der Breite der Bevölkerung sind sie es allerdings nicht, nur wenige Bürger*innen verfügen über größere Wissensbestände zu den Abläufen und Verfahrensregeln von Planungs-/Genehmigungsverfahren und der zugehörigen Öffentlichkeitsbeteiligung oder zu den verschiedenen Aspekten der Energiewende als Beteiligungsgegenstände (Infrastrukturen, Technologien, rechtliche, ökonomische oder soziale Dimensionen, ...).

Natürlich kann nicht erwartet werden, dass sich jede/r Bürger*in hierzu Expertenkenntnisse aneignet. Angesichts der zentralen Bedeutung der Energiewende für die zukünftige Gestaltung unserer Gesellschaft, und der Relevanz von politischer Partizipation für das Funktionieren der Demokratie, sollte das Bildungssystem jedoch darauf hinwirken, dass niemand eine weiterführende Schule verlässt, ohne in beiden Bereichen wichtige Grundkenntnisse erworben zu haben. Darum ist zu fordern, dass der **Themenkomplex Beteiligung und Energiewende eine stärkere Berücksichtigung bei der Gestaltung von Unterricht und Lehrplänen** erfährt; Anknüpfungspunkte zu unterschiedlichen Schulfächern sind vorhanden (Politik, Geografie, ...). Auch in Form extracurricularer Aktivitäten (Arbeitsgruppen, Projekttag/-wochen, ...) und als Teil der Schülermitwirkung lassen sich theoretische und praktische Elemente von Beteiligung in den Schulalltag integrieren.

Die schulische Vermittlung von Beteiligungskompetenzen ist zu ergänzen durch themenbezogene Bildungsangebote, die sich an die erwachsene Bevölkerung richten. Als besonders zu adressierende Zielgruppe sind hier zunächst die Personengruppen zu nennen, die selbst in Bildungseinrichtungen tätig sind und als Multiplikatoren fungieren können. In den Bundesländern existieren Landesbildungsinstitute, die entsprechende Fortbildungen für Lehrer*innen anbieten könnten. Für die allgemeine **Erwachsenenbildung** kommen als Bildungsträger und Anbieter von Beteiligungskursen o.ä. neben vielen anderen z.B. die Volkshochschulen in Frage.

Prozesse

Vorbereitung integrativer Beteiligung



Jedem erfolgreichen Beteiligungsprozess geht eine umfangreiche und detaillierte Planung voraus. Dies gilt umso mehr, wenn eine ebenen- und/oder sektorenintegrierte Beteiligung angestrebt wird. Die Kombination mehrerer (geografischer/politischer) Planungsebenen und mehrerer Gegenstände/Sektoren erhöht die Zahl der in die Beteiligung und deren Vorbereitung involvierten Akteure. Schon im frühen Stadium der Vorbereitung von Beteiligung ist darum eine intensive → **Kommunikation** und enge Abstimmung aller Mitwirkenden erforderlich.

Am Anfang stehen die folgenden Fragen: Was ist der konkrete Gegenstand der Beteiligung? Wer soll beteiligt werden (→ **Zielgruppen**)? Wie groß ist der Gestaltungsfreiraum, was steht schon fest, worüber kann noch verhandelt werden? Wie werden die Ergebnisse der Beteiligung verwendet, was passiert mit den eingebrachten Beiträgen, Anregungen/Vorschlägen etc. der Bürger*innen? Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf hohe Transparenz gelegt werden, was zum einen die Ziele der Beteiligung aus Sicht der Verfahrensführenden angeht, zum anderen die späteren Rückmeldungen an die Beteiligten zur Verwendung der Resultate.

Die Verfahrensführenden Akteure (Verwaltung, Politik, Vorhabenträger) sollten gegenüber denjenigen, die zur Beteiligung aufgerufen sind bzw. eingeladen werden, ein Höchstmaß an Offenheit praktizieren, was die Intention/Absicht betrifft, die hinter dem Beteiligungsangebot steht. Gleiches gilt für die damit zusammenhängende Frage, wie groß der Einfluss sein wird, den die Resultate der Beteiligung und die in deren Rahmen eingebrachten Beiträge der Bürger*innen haben werden bei der weiteren Bearbeitung des Beteiligungsgegenstandes in Verwaltungsverfahren oder politischen Gremien (Erwartungsmanagement).

Ein Instrument, das zur Klärung vieler Fragen beiträgt, die sich bei der Vorbereitung eines Beteiligungsprozesses stellen, ist die Umfeldanalyse. Sie kann im Einzelfall verschiedene Teilanalysen beinhalten, mindestens jedoch besteht sie in der Regel aus einer Themen(feld)analyse und einer Akteursanalyse (oder Stakeholderanalyse). Erstere führt zu einer Sammlung von Themen und Bedürfnissen, inklusive potenzieller Konflikte [→ **INFOKASTEN**], die es zu beachten gilt. Ergebnisse können als Themenlandkarte dargestellt werden. Die Akteursanalyse dient nicht zuletzt dazu, dass keine Akteursgruppe übersehen wird, keine Interessen oder Betroffenheiten unberücksichtigt bleiben.

Von vorneherein sollten die Planungen für den Beteiligungsprozess so angelegt sein, dass der Prozess nicht mit Ende des letzten Beteiligungsformats abgeschlossen ist. Danach sind noch Angebote/Formate vorzusehen, die dazu dienen, die Beteiligten darüber zu informieren (bzw. sich mit ihnen darüber auszutauschen), wie die Beteiligungsergebnisse in den weiteren Prozess der Planung/des Vorhabens einbezogen werden und welche Berücksichtigung sie in den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsverfahren finden (Feedback an die Beteiligten).

Zielgruppen und deren Ansprache

Stakeholderbeteiligung und Bürgerbeteiligung

Zu den wichtigen Fragen, die vor Durchführung eines Beteiligungsverfahrens geklärt werden müssen, zählt die nach den Stakeholder- und Bevölkerungsgruppen, an die sich das bzw. die Beteiligungsangebote richten (Zielgruppen). Dabei ist zunächst zu entscheiden, ob das Angebot zur Beteiligung sich an organisierte Stakeholder richtet (z.B. Verbände des Handwerks, der Wirtschaft, des Umwelt-/Naturschutzes etc.), an die nicht organisierte Bürger*innenschaft oder an beide Gruppen. Im letzteren Fall schließt sich unmittelbar die Frage an, ob die Beteiligung der beiden Gruppen in getrennten oder gemeinsamen Formaten stattfinden soll. Hier sind unterschiedliche Ansätze denkbar.

Bei gemeinsamer Beteiligung kann z.B. schon zu einem frühen Zeitpunkt eine Begegnung der beiden Gruppen stattfinden, oder aber erst zu einem späteren Zeitpunkt die (Zwischen-)Ergebnisse zunächst getrennter Beteiligungsformate gemeinsam beraten und diskutiert werden. Eine nachträgliche Zusammenfassung getrennt erarbeiteter Beiträge aus Bürgerbeteiligung und Stakeholderbeteiligung, ohne die Möglichkeit zur gemeinschaftlichen Erörterung, stellt in der Regel kein empfehlenswertes Vorgehen dar. In jedem Fall ist es unbedingt erforderlich, beide Gruppen vorab darüber aufzuklären, ob, wie und warum die Beteiligung auch der jeweils anderen Gruppe erfolgt und wichtig ist. Es sollte sichergestellt werden, dass beide Gruppen einen Anspruch der jeweils anderen Gruppe auf gleichwertige Beteiligung akzeptieren und respektieren. Eine nicht gleichwertige Berücksichtigung von Ergebnissen aus Stakeholder- und Bürgerbeteiligung ist nur dann vertretbar, wenn dem beiderseits frühzeitig zugestimmt wird.

Zielgruppen bei der Bürgerbeteiligung

Auch bei einer reinen Bürgerbeteiligung (ohne Beteiligung organisierter Stakeholder) kann es sehr unterschiedliche Zielgruppen geben, abhängig z.B. von Beteiligungsanbieter, -gegenstand und -ziel. In manchen Fällen strebt man mit der Teilnehmerschaft einen breiten Querschnitt der Gesamtbevölkerung an, in anderen sind nur in besonderer Weise vom Gegenstand des Verfahrens betroffene einzuladen (z.B. aus einem bestimmten Ort oder einer Region), oder gewisse Bevölkerungsgruppen sollen gezielt angesprochen werden (z.B. eine bestimmte Altersgruppe [→ [Jugendbeteiligung](#)]). Für einen Teilnehmer*innenkreis, der einer bevölkerungsrepräsentativen Stichprobe möglichst nahekommt, bietet sich zur Rekrutierung von Teilnehmer*innen ein Zufallsauswahlverfahren an. Allerdings werden in der Praxis auch mit diesem Verfahren manche Bevölkerungsgruppen am Ende unterrepräsentiert sein, da ihre Mitglieder*innen aus unterschiedlichen Gründen schwer zu erreichen bzw. zu einer Teilnahme zu motivieren sind.

Die Teilnahmemotivation ist im Allgemeinen vor allem bei Bürger*innen hoch, die bereits eine klare pro- oder contra-Haltung zum betreffenden Beteiligungsgegenstand haben. Die eher neutrale oder noch unentschlossene „Mitte“, welche vermutlich oft die Mehrheit bildet, muss stärker aktiviert werden, damit sie in Beteiligung präsent ist, und damit sicht-/hörbar wird. Durch intensivierte (auch aufsuchende) Maßnahmen der Ansprache, die an identifizierte schwer erreichbare Gruppen gerichtet sind, lassen sich unter Umständen solche „Lücken“ einer Zufallsauswahl nachträglich noch füllen. Das ist jedoch mit zusätzlichem Aufwand verbunden (zeitlich, finanziell, personell). Dabei sind je nach Zielgruppe (z.B. Altersgruppe, Sprachkompetenz etc.) unterschiedliche Kommunikations-/Medienkanäle, Ansprachewege und sprachliche Gestaltungen zu verwenden. Wo immer möglich, sollten Kooperationen gesucht werden mit Gruppierungen, die einen guten

Zugang/Kontakt zu den Zielgruppen haben und die Beteiligungs-Einladungen an diese herantragen können (z.B. Vereine, Sozialverbände, Interessenvertretungen, usw.).

Ansprache und Motivierung von Bürger*innen

Die skizzierten Maßnahmen zur Ansprache spezieller Gruppen beinhalten bereits einige Punkte, die generell zu beachten sind bei der Ansprache von Bürger*innen, die man zur Teilnahme an einem Beteiligungsformat gewinnen möchte. Darunter etwa den Abbau von Hürden der sprachlichen oder auch inhaltlichen Verständlichkeit (durch Verwendung leichter Sprache, Mehrsprachigkeit der Einladungen, Vermeidung von Fachsprache) und die Diversifizierung der Medienkanäle bei Öffentlichkeitsarbeit und Zielgruppenansprache. Darüber hinaus ist es hilfreich und fördert die Teilnahmebereitschaft, wenn eine gute Vermittlung der individuellen Betroffenheit vom Gegenstand des Beteiligungsverfahrens gelingt. Gleiches gilt für eine personalisierte Ansprache der Eingeladenen.

In manchen Fällen erhöht auch das Absenden der Einladung im Namen einer hochrangigen und angesehenen Persönlichkeit aus der Politik (je nach Beteiligungsfall Bürgermeister*in, Landrät*in oder Landes-/Bundesminister*in) die Bereitschaft der Einladung nachzukommen. Das signalisiert den Bürger*innen eine hohe Relevanz des Verfahrens bzw. großes Interesse der Politik an der Mitwirkung der Öffentlichkeit. Grundsätzlich sollte jeder Einladung selbstredend auch angemessenes (ausreichendes, aber nicht abschreckend-überbordendes) Informationsmaterial zu Beteiligungsverfahren und -gegenstand beigefügt sein; mindestens aber sollten leicht nutzbare Zugänge zu solchem Material genannt werden (z.B. Download-Links o. ä.).

Die Motivation zur Teilnahme an einem Beteiligungsformat kann in einigen Fällen auch durch Anreize in Form persönlicher Benefits für die Teilnehmenden gefördert werden. Können solche gewährt werden, kann dies schon in der Bewerbung der Veranstaltung bzw. bei Ansprache der Bürger*innen kommuniziert werden. Als denkbare Vorteile, die sich bei einer Teilnahme bieten, können z.B. betrachtet werden: Die Möglichkeit zur Mitgestaltung (die umso glaubwürdiger vermittelt wird, wenn die behördlich zuständigen Ansprechpartner*innen am Format teilnehmen und wenn es Feedback zu den eingebrachten Vorschlägen gibt), ein frühzeitiger Zugang zu Information über den Beteiligungsgegenstand und weitere relevante Themen (ggf. vermittelt durch entsprechende Experten), der Ausbau von Fähigkeiten der Teilnehmenden (u.a. als Multiplikator*innen), ein exklusiver Zugang zu wichtigen Personen (z.B. "Polit-Prominenz", wenn etwa eine Minister*in beim Beteiligungs-Kick-off oder bei Übergabe der erarbeiteten Vorschläge anwesend ist).

📖 **Literaturhinweis:** [Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele.](#) Hrsg.: [Allianz Vielfältige Demokratie \(o. J.\).](#)

Methoden und Formate der Beteiligung

Bei der informellen, konsultativen Beteiligung sind die Anbieter prinzipiell frei in der Umsetzung. Zu den Kriterien, an denen sich die Auswahl der geeigneten Instrumente entscheiden sollte, zählen die hinter der Beteiligung stehenden Ziele und Intentionen, der Inhalt der Beteiligung, die Zielgruppen, zeitliche, personelle und finanzielle Kapazitäten und ggf. praktische Anwendungsbeschränkungen.

Gestaltung wirkungsvoller Beteiligungsverfahren

Auswahl von Formaten und Methoden für unterschiedliche Verfahrenszwecke und Beteiligungsziele

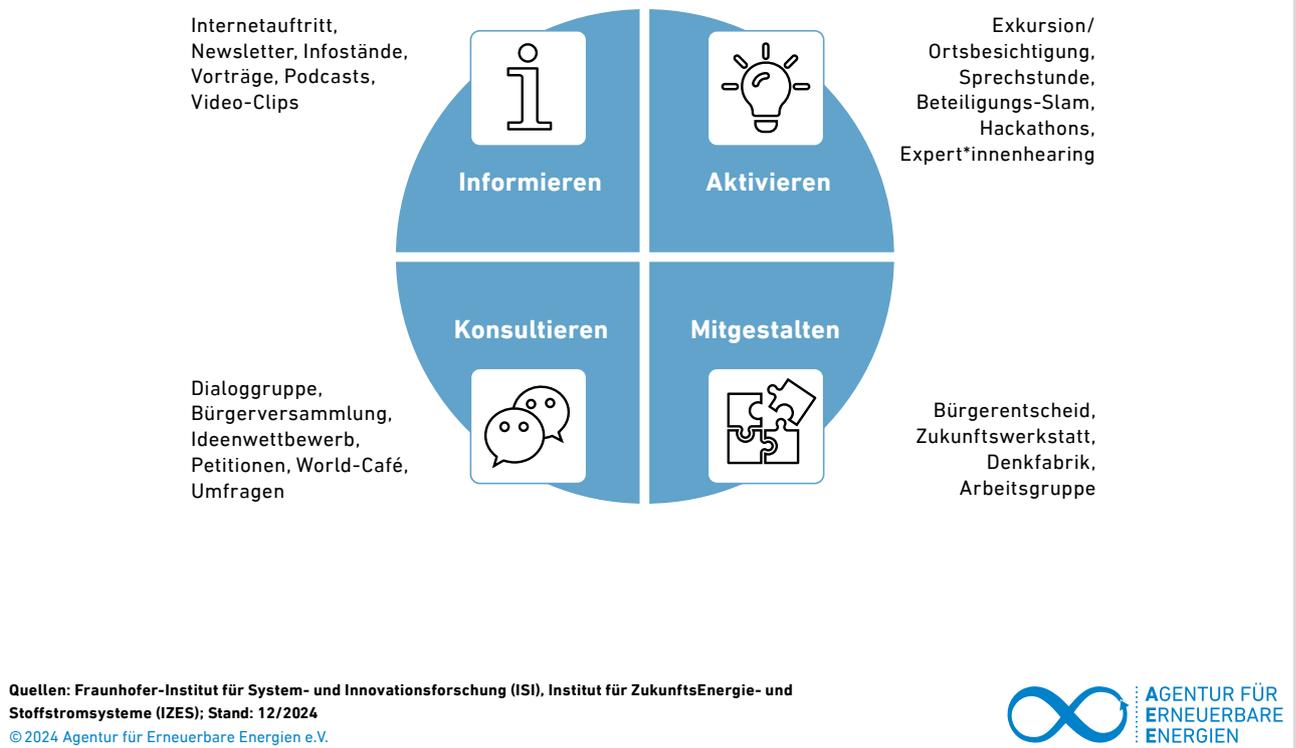


Abbildung 4: Auswahl von Formaten und Methoden für unterschiedliche Verfahrenszwecke und Beteiligungsziele

Nicht erfolgversprechend ist jedenfalls der Versuch, mit einem einzigen Format den diversen Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von zu beteiligenden Menschen zu begegnen. Vielmehr braucht es eine gut gewählte Kombination verschiedener Formate auf Grundlage einer Bestimmung und Analyse der Zielgruppe(n). Für gemeinsame Beteiligung von organisierten Stakeholdern und Bürger*innen eignen sich z.B. andere Formate und auch Methoden als für die Beteiligung speziell junger Menschen [→ [Stakeholderbeteiligung und Bürgerbeteiligung](#); → [Jugendbeteiligung](#)].

Niedrigschwellige Angebote sind eine oft genannte Empfehlung; aber für verschiedene Gruppen sind darunter ganz unterschiedliche Formate und Methoden, aber auch Modi von Beteiligungsangeboten zu verstehen. So kann es etwa zielführend sein, im lokalen Kontext vor allem darauf zu achten, den Ort der Veranstaltung gut zu wählen, damit er für die Zielgruppe(n) leicht zu erreichen ist. Denkbar sind auch Ortstermine direkt dort, wo z.B. ein Infrastrukturprojekt umgesetzt werden soll. Es kann sich im Sinne einer Steigerung der Teilnehmer*innenzahl auch lohnen, über eine Verknüpfung mit bzw. ein Andocken des Beteiligungsangebots an ein anderes Event nachzudenken, das viele Menschen anzieht. Eine thematische Nähe zum Gegenstand der Beteiligung ist dabei hilfreich, aber nicht unbedingt erforderlich; auch lokale Freizeit- und Vergnügungsveranstaltungen können genutzt werden (Beteiligungsangebote in alltagsnahe Settings integrieren).

Neben der Wahl des Ortes kann auch die Wahl des Termins der Beteiligungsangebote mit darüber entscheiden, wie groß der Zuspruch ausfällt. Wochentag und Tageszeit sind hier die wichtigsten Variablen. Die am besten geeignete Zeit hängt jedoch wiederum von der Zielgruppe ab.

Weitgehend unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Beteiligungsformats sind ein paar Punkte als nützlich bzw. vorteilhaft für eine gewinnbringende Veranstaltung zu betrachten. Dazu

zählt die Anwesenheit von hochrangigen Politikern oder Verwaltungsvertretern, zur Beantwortung von Fragen zum Projekt/Vorhaben. Je nach regionaler Ebene können dies z.B. Bürgermeister*innen oder auch Ministeriumsvertreter*innen sein. Gleiches gilt für die Anwesenheit von Expert*innen, die v.a. fachliche Fragen zum Beteiligungsgegenstand (möglichst neutral und unabhängig) beantworten können. Die Gesamtmoderation der Formate sollte ebenfalls in der Hand erfahrener Beteiligungs-Expert*innen liegen.

Analog, digital, hybrid?

Die besonders im Zuge der Corona-Pandemie stark ausgebauten Angebote der digitalen (und teils hybriden) Beteiligung werden voraussichtlich auch in Zukunft eine große Bedeutung behalten. Innerhalb eines Beteiligungsprozesses mit mehreren Einzelangeboten lassen sich analoge und digitale Angebote so kombinieren, dass die Vorteile beider Modi genutzt werden. Die Online-Angebote können u.a. durch Ortsunabhängigkeit und auch mit reduziertem Aufwand für die durchführenden Behörden etc. punkten. Die persönliche Begegnung und der reale Diskursraum analoger Formate ist durch sie jedoch nicht gleichwertig zu ersetzen. Selbst die besonders Internet-affine junge Bevölkerung scheint mehrheitlich nicht von der Eignung digitaler Formate als alleinigem Weg der Beteiligung überzeugt zu sein.

📖 **Literaturhinweis:** [Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung.](#) Hrsg.: Geschäftsstelle des Landes NRW „Dialog schafft Zukunft“ im Ministerium für Wirtschaft Nordrhein-Westfalen (2012).

[Handbuch Bürgerbeteiligung.](#) Nanz, P. & Fritsche, M. (2012).

[Politik beleben, Bürger beteiligen: Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle.](#) Hrsg.: Bertelsmann-Stiftung (2012).

INFOKASTEN – *Formelle und informelle Beteiligung*

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (Bürgerbeteiligung) ist zu unterscheiden zwischen der formellen Beteiligung und der informellen Beteiligung. Zur **formellen Beteiligung** (auch: gesetzliche, obligatorische oder verpflichtende Beteiligung) werden alle Verfahren der Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung gerechnet, die in Fachgesetzen und Verordnungen verbindlich vorgeschrieben sind (u.a. Bauleitplanung, Raumordnungsverfahren, Genehmigungsverfahren, Landes- und Regionalplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung). Es bestehen Vorgaben dazu, welche Personen/Akteure als Beteiligte anzusprechen sind (z. B. Behörden, Träger öffentlicher Belange, betroffene Bürger*innen). Die Umsetzung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt üblicherweise durch eine Auslegung von Unterlagen zum betreffenden Vorhaben, die Möglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist schriftliche Eingaben zu machen, und die Durchführung eines Erörterungstermins. Konkrete Merkmale von Art, Umfang und Zeitrahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheiden sich je nach Vorhaben und Rechtsgrundlage.

Informelle Beteiligungsverfahren sind nicht verpflichtend und werden von den Durchführenden i.d.S. freiwillig angeboten. Informelle Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung



kann im Rahmen von Planungs-, Zulassungs-, und übergreifenden Strategie- und Gesetzgebungsprozessen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene genutzt werden. Dabei können Art, Methode, Zeitpunkt und Umfang der informellen Beteiligung sehr unterschiedlich sein, abhängig u.a. von Ziel und Zweck, die mit der Beteiligung verfolgt werden. Das Spektrum beginnt bei simplen Formen der Meinungsabfrage, häufig kommen bei informeller Beteiligung aber auch dialogorientierte (diskursive) Methoden zum Einsatz, bei denen z.B. gemeinsam Vorschläge oder Ideen erarbeitet werden können.

In umfassenderen Beteiligungsprozessen bietet sich oft eine **Kombination formeller und informeller Beteiligungsformate** an, um die jeweiligen Beteiligungsziele und Formatfunktionen bestmöglich umzusetzen bzw. zu nutzen. Wie eine optimale Verknüpfung und eine sinnvolle zeitliche Abfolge formeller und informeller Beteiligungselemente in einem Gesamtverfahren aussehen, hängt vom konkreten Einzelfall ab. Einige allgemeine Gelingensfaktoren lassen sich jedoch benennen. Hierzu zählen eine enge Abstimmung der Beteiligungsanbieter und Durchführenden (Behörden, Vorhabenträger, Beteiligungsdienstleister, ...) bei Planung und Umsetzung des Beteiligungsprozesses, eine gute Aufklärung der Bürger*innen/Beteiligten über Bedeutung und Funktion jedes einzelnen Beteiligungselements innerhalb des Gesamtverfahrens, festgelegte und transparente Regelungen zur Verwendung/Überführung der Beteiligungsergebnisse aus den informellen Formaten in den formellen Prozess und letztlich die Entscheidungsfindung.

Weitere Informationen zur Verknüpfung von formeller und informeller Beteiligung:

- [Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Hrsg.: Geschäftsstelle „Dialog schafft Zukunft“ im Ministerium für Wirtschaft Nordrhein-Westfalen \(2012\).](#)

Information, Kommunikation, Medienarbeit

Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger*innen, die zu wertvollen und verwertbaren Ergebnissen führt, ist, dass die Beteiligten zu jeder Zeit mit ausreichenden Informationen über den Gegenstand, den Ablauf und den aktuellen Sachstand des Verfahrens in den Prozess gehen. Nur so ist eine faktenbasierte Meinungsbildung der Teilnehmenden möglich und die Basis für eine sachbezogene Bewertungs- und Diskurskompetenz gegeben, die zu konstruktiven Ergebnissen der Bürger*innenbeteiligung beiträgt.

Grundsätzlich ist zu bedenken, dass es sich bei der Teilnahme an einer Bürgerbeteiligung um eine Form des freiwilligen gesellschaftlichen Engagements handelt, für das die betreffenden Personen einen Teil ihrer Freizeit „opfern“. Vor diesem Hintergrund, und eingedenk des Umstands, dass bei den Teilnehmenden von einem unterschiedlichen Kenntnisstand (i.d.R. auf Laienniveau) ausgegangen werden muss, ist darauf zu achten, die Beteiligten informationell nicht zu überlasten bzw. zu überfordern. Ein Weg um dies zu verhindern, besteht darin, bereits den Umfang des Beteiligungsgegenstands auf eine handhabbare und gut vermittelbare Dimension zu beschränken bzw. auch an den geplanten Zeitrahmen anzupassen (den Beteiligungsprozess inhaltlich nicht zu überfrachten).

Multimedial und von Anfang bis Ende

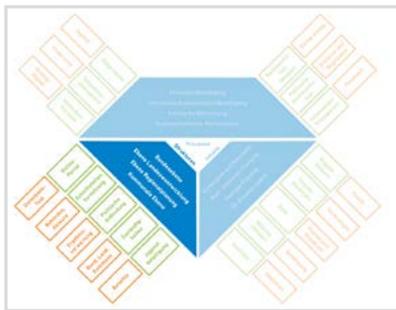
Der Planungsprozess und speziell die zugehörigen Beteiligungsverfahren sollten von Beginn an und fortlaufend von einer intensiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, die sich über unterschiedliche Medienformate und Verbreitungswege hinweg erstreckt. Um eine kohärente und widerspruchsfreie Kommunikation zu gewährleisten, sollte die Rolle des (Haupt-)Kommunikators von den verantwortlichen Akteuren untereinander eindeutig geklärt und anschließend nach außen vermittelt werden. Eine rechtzeitige, umfängliche und verständliche Information der Öffentlichkeit über bevorstehende Aktivitäten und Beteiligungsangebote der Planer und Behörden ist aus mehreren Gründen wichtig. Sie schafft Transparenz und kann somit Vertrauensstärkend wirken, sie reduziert Unklarheiten und Unsicherheiten bzgl. des aktuellen Standes und Fortschritts laufender Planungen, und sie ist ein Baustein zur Ansprache und Einladung von Bürger*innen zur Teilnahme an Beteiligungsformaten.

Um den unterschiedlichen Medienkonsumgewohnheiten verschiedener Bevölkerungsgruppen (z.B. Altersbezogene Differenzen) Rechnung zu tragen, sollten die PR-Aktivitäten sowohl in klassischen (analogen) Kanälen erfolgen, also in regionalen Tageszeitungen, kommunalen Mitteilungsblättern etc., als auch in den digitalen Verbreitungswegen, wie Social Media und Messenger-Kanälen. Form und Inhalt der Beiträge sind dabei jeweils an das Medium und die Zielgruppe(n) anzupassen.

Der Kommunikationsbedarf bleibt auch nach einem erfolgten Beteiligungsformat oder nach einem abgeschlossenen Schritt im Planungsprozess bestehen. Speziell die Teilnehmer*innen an Beteiligungsangeboten haben einen Anspruch darauf, Rückmeldung über Resultate und Folgen der Beteiligung zu erhalten (Feedback). Für die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit einem Beteiligungsverfahren ist nicht nur ausschlaggebend, ob von Ihnen eingebrachte Anmerkungen oder Vorschläge letztlich in den weiteren Planungsprozess aufgenommen werden oder nicht, sondern auch, dass deren Berücksichtigung oder Zurückweisung nicht ohne Begründung erfolgen. Auch die breitere Öffentlichkeit muss darüber informiert werden, was die Beteiligung ergeben hat, wie die Beiträge der Bürger*innen berücksichtigt wurden, wie eine Entscheidung zustande gekommen ist, und wie es im Prozess weitergeht.

Strukturen

Online-Portal als Knotenpunkt integrativer Beteiligung



Integrativ angelegte Beteiligungsprozesse benötigen ein zentrales Strukturelement, eine Art Knotenpunkt, an dem die unterschiedlichen inhaltlichen Stränge und die zahlreichen involvierten Akteure zusammenfinden und alle Interessierten sämtliche wichtige Informationen zum Beteiligungsprozess vorfinden. Als solches bietet sich ein Online-Beteiligungsportal an. Einige Bundesländer betreiben bereits – in unterschiedlichen Formen und Umfängen – so ein Webangebot, in dem z.B. alle laufenden Beteiligungsangebote innerhalb der Landesgrenzen

verzeichnet sind, teilweise auch Unterlagen zu den Vorhaben verfügbar sind und Eingaben gemacht werden können.

Der Betreiber eines integrativen Beteiligungsportals sollte wenigstens auf Landesebene agieren, besser noch auf Bundesebene, damit die Integration sich über möglichst viele politische bzw. Verwaltungsebenen erstrecken kann [→ [Ebenen und Hierarchien](#)]. Das Portal sollte allen Bürger*innen die Möglichkeit bieten, sich über Beteiligungsverfahren von der kommunalen bis zur Bundesebene und in den unterschiedlichen Sektoren der Energiewende umfassend zu informieren (Beteiligungsgegenstand und Ort; Bezug zu anderen Vorhaben; Wann und wie kann man teilnehmen? Was sind die Rahmenseetzungen bzw. Gestaltungsmöglichkeiten? Wie werden die Beteiligungsergebnisse genutzt?). Zudem ist die Funktion der Teilnahme an digitalen oder hybriden Beteiligungsformaten in das Portal zu integrieren [→ [Analog, digital, hybrid?](#)]. Zu beendeten Beteiligungsverfahren sind Dokumentationsmaterialien zugänglich, es gibt Verweise auf Folgeveranstaltungen und Angaben dazu, wie die Ergebnisse (politisch) verwertet wurden und wie sie im Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden.

Ein gesonderter, zugangsbeschränkter Bereich der Website bietet allen Anbietern und Durchführenden von Beteiligungsverfahren (Verfahrensführende Behörden, Vorhabenträger etc.) ein Forum zum formellen und informellen Austausch über Energiewendebezogene Planungs- und Beteiligungsvorhaben. Hier könnten Möglichkeiten zu zwischenbehördlicher und interkommunaler Abstimmung, sowie zur intensiveren Mehrebenenkommunikation zwischen Kommunen, Regionalplanungsbehörden und Bundesländern eingerichtet werden, was eine Umsetzung stärker aufeinander abgestimmter, integrierter Planungs- und Beteiligungsverfahren erleichtern soll.

Schnittstellen in integrativen Beteiligungsprozessen

Eine Herausforderung beim Bestreben, Beteiligungsprozesse integrativer zu gestalten (bzgl. Ebenen und Sektoren) liegt darin, diese Integration in der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Vorhabenträgern praktisch umzusetzen. Schon innerhalb der Verwaltungsinstitutionen ergeben sich Bedarfe, Integration zunächst in den inner- und zwischenbehördlichen Prozessen und Strukturen zu verankern bzw. auszubauen. Wobei im Rahmen von Verfahren der Raumordnung (Landesentwicklung, Regionalplanung) vielfach bereits integrativ vorgegangen wird, im Sinne einer gemeinsamen Betrachtung unterschiedlicher thematischer/inhaltlicher Bereiche und geografischer/administrativer Ebenen. Dies betrifft i.d.R. jedoch mehr die eigentliche Planung, aber nicht die zugehörige Beteiligung.

Die Zusammenführung von Themen und Inhalten aus Beteiligungsverfahren auf unterschiedlichen Planungsebenen kann sehr nützlich sein, z.B. wenn dadurch Informationen aus höheren Ebenen in nachgelagerten Ebenen berücksichtigt werden können (Bsp. Regionalplanung zu Windkraft-Vorranggebieten → kommunaler Flächennutzungsplan). Vergleichbare vorteilhafte Effekte hat ein intensiver Informationsfluss zwischen informeller Beteiligung und den formellen Prozessen [→ [INFO-KASTEN](#)]. Gerade die letztgenannte Verknüpfungsaufgabe kann, zumindest wenn es um definierte Einzelprojekte geht, von einem Projektmanager mit Schnittstellenfunktion übernommen werden.

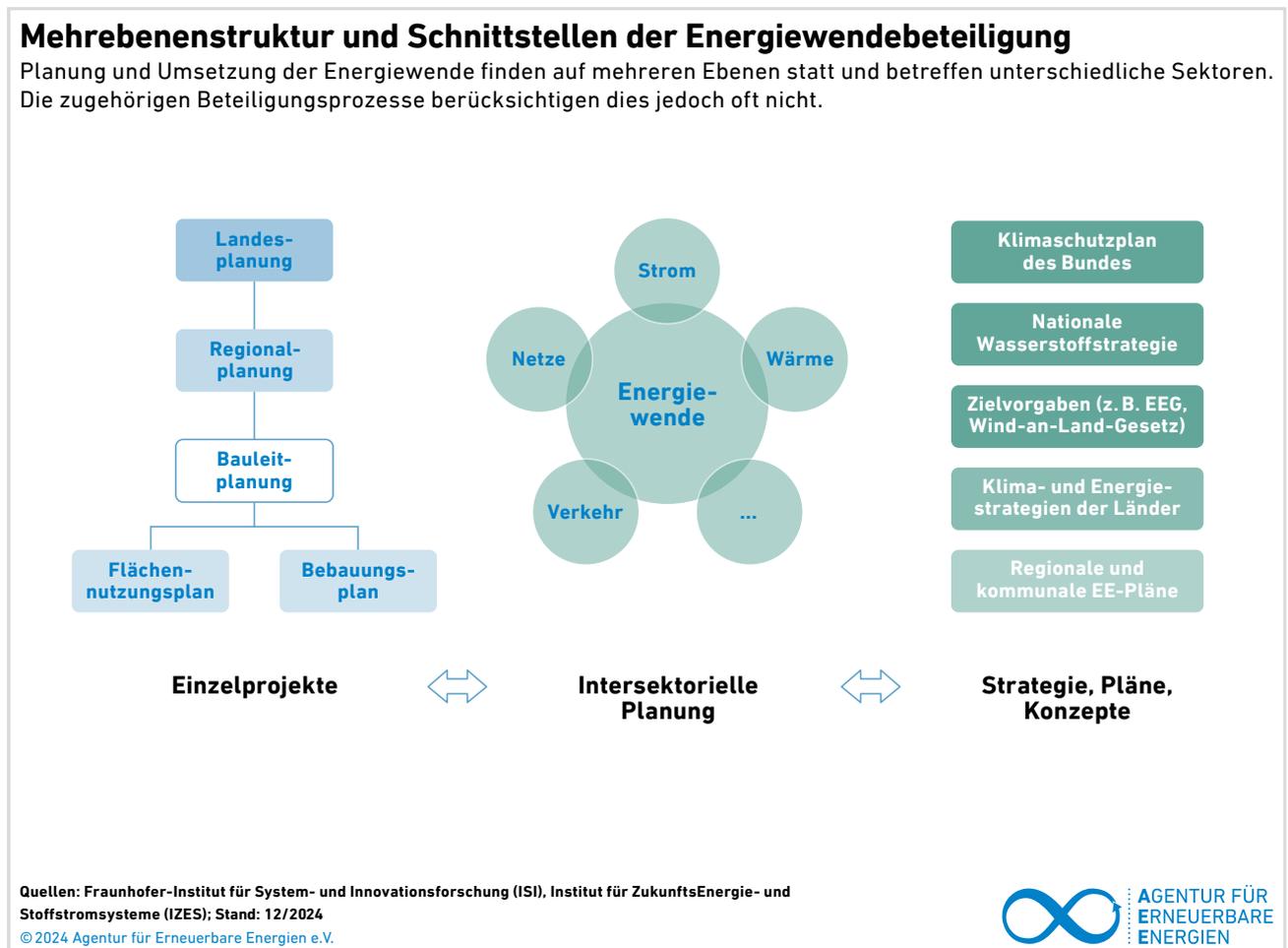


Abbildung 5: Planung und Umsetzung der Energiewende finden auf mehreren Ebenen statt und betreffen unterschiedliche Sektoren. Die zugehörigen Beteiligungsprozesse berücksichtigen dies jedoch oft nicht.

Austausch und Vernetzung

Eine vergleichsweise leicht umzusetzende Maßnahme, um Planungs- und Beteiligungsprozesse unterschiedlichen Inhalts und auf verschiedenen Ebenen stärker miteinander in Bezug zu setzen und in einem gesamt-systemischen Rahmen zu betrachten, könnte das oben beschriebene → [Online-Beteiligungsportal](#) sein. Neben seinen Funktionalitäten, die sich an die Öffentlichkeit richten, kann es ein zentraler digitaler Platz zum Austausch und zur Vernetzung von Beteiligungs-anbietenden (Behörden, Vorhabenträgern, ...) sein. Ergänzend zu diesem Treffpunkt im Netz sollten auch in physischer Präsenz Vertreter*innen von Bund (z.B. Repräsentanten der bundesweiten Projekte wie Stromnetzausbau, Bundesverkehrswegeplanung usw.), Ländern, Regionalplanung und Kommunen regelmäßig in einem Arbeitskreis zusammenkommen, um über alle Planungs- und Beteiligungs-Aktivitäten mit Energiewendebezug zu beraten.

Solch ein Arbeitskreis kann schon in Form einer zeitlich auf ein konkretes Vorhaben beschränkten Projektgruppe sinnvoll sein. Darüber hinaus ist aber auch der Aufbau dauerhafter Netzwerke zu empfehlen. Ein vorrangiges Ziel der Beratungen sollte dabei sein, einzelne Vorhaben und Projekte von Beginn an vor dem Hintergrund des Gesamtvorhabens Energiewende zu betrachten. Die Bedeutung von Einzelvorhaben sollte in den systemischen Kontext eingeordnet werden, um davon ausgehend sowohl die Planung selbst, als auch die begleitenden Beteiligungsverfahren nicht isoliert zu behandeln. Integrativere Beteiligungsverfahren stellen dann auch eine Möglichkeit dar, die Bedeutung einzelner (möglicherweise umstrittener) Projekte im Rahmen übergeordneter Planungen besser an die Öffentlichkeit zu vermitteln.

Zuständigkeiten

Zwei konkrete Funktionen, die die Einrichtung von Schnittstellen und ein integrativer Energiewende-Beteiligungsprozess erfüllen könnten und sollten, lassen sich folgendermaßen beschreiben: Zum einen könnten Planung und Beteiligung auf kommunaler Ebene besser in vorgelagerte Prozesse auf höheren Verwaltungsebenen eingebunden werden (z.B. Flächenausweisung zum Windkraftausbau, Netzentwicklungsplanung, Landesentwicklungsplanung), wodurch möglicherweise später auftretenden Problemen (oder auch → [Konflikten](#)) vor Ort vorzubeugen wäre. Zum zweiten wäre ein besserer Umgang möglich mit in Beteiligungsverfahren vorgebrachten Bürgervorschlägen, die aufgrund von Zuständigkeiten an eine andere Ebene, als jene der Beteiligungsanbietenden Instanz zu richten wären. In Ebenen-integrativen Verfahren wäre es leichter solche Vorschläge unkompliziert an die richtige Stelle/Ebene weiterzuleiten.

Unter Umständen bietet es sich an, am Beginn eines Ebenen-übergreifenden Beteiligungsprozesses ein erstes Beteiligungsformat speziell zur Sammlung von Vorschlägen/Ideen zum Beteiligungsgegenstand durchzuführen. In diesem Auftaktformat könnten Zuständigkeiten und Handlungsspielräume der unterschiedlichen Ebenen geklärt und transparent gemacht werden, um anschließend die eingebrachten Vorschläge und Ideen den zuständigen Ebenen zuzuordnen.

Ebenen und Hierarchien

Generell lässt sich sagen, dass es in mancherlei Hinsicht einen Unterschied macht, auf welcher Ebene ein Beteiligungsverfahren stattfindet. Auf höheren Ebenen (EU, Bund) geht es meist um abstraktere Beteiligungsgegenstände, wie etwa übergeordnete Konzepte oder Strategien. Das kann die Kommunikation darüber schwieriger gestalten. Diese muss eventuell zunächst darauf zielen, Teilen der Bevölkerung den Bezug zum eigenen Leben aufzuzeigen, damit sie eine eigene Betroffenheit erkennen und Interesse an Beteiligung geweckt wird. Auf regionaler oder lokaler Ebene

sind die Beteiligungsgegenstände oft konkreter, es geht z.B. um spezifische Infrastrukturvorhaben an einem bestimmten Ort; der Beteiligungsbedarf wird vielen hier leichter ersichtlich.

Problemträchtige Fälle ergeben sich vergleichsweise schnell dann, wenn mehrere Ebenen nach folgendem Muster involviert sind: Eine höhere Ebene macht Vorgaben oder fasst Beschlüsse, die auf einer niedrigeren Ebene dann umzusetzen sind, meist mit wenig verbleibendem Gestaltungsfreiraum. Adäquate Beteiligungsmöglichkeiten sollte es in solchen Fällen auf jeder der betreffenden Ebenen geben. Eine frühe, (ggf. noch abstrakte) Beteiligung auf höherer Ebene ersetzt nicht eine (konkretere) Beteiligung auf niedrigerer Ebene zu einem späteren Zeitpunkt. Und auch wenn durch übergeordnete Vorgaben lokal evtl. nicht mehr viele Dinge beeinflussbar sind, muss das nicht gegen eine Beteiligung vor Ort sprechen; sie muss dann jedoch diesen Umständen entsprechend gestaltet sein.

Verwaltungsinterne Abstimmung

Auch für die innerhalb der politischen und Verwaltungsinstitutionen (Ämter, Behörden, Referate, Ministerien) mit Energiewende-Beteiligung befassten Akteure könnten sich durch die Einrichtung (in-)formeller Schnittstellen und eine intensivere Abstimmung untereinander Vorteile ergeben, die Planungs- und Beteiligungsverfahren letztlich effizienter machen. So sollten etwa bei Verfahren, die von einem Referat oder einem Ressort durchgeführt werden, auch andere Referate bzw. Ressorts aus inhaltlich naheliegenden Bereichen eingebunden werden, mindestens durch gemeinsame Informationsveranstaltungen.

Noch besser wäre es, wenn die anderen Referate/Ressorts schon während des Beteiligungsverfahrens (nicht erst an bzw. nach dessen Ende) Rückmeldungen zu den Vorschlägen aus der Beteiligung abgeben können. Dadurch würde frühzeitig erkennbar, welche Vorschläge auch in den referats-/ressortübergreifenden und der Beteiligung nachfolgenden innerpolitischen/administrativen Aushandlungs- und Entscheidungsverfahren konsensfähig wären. Das Beteiligungsdurchführende Referat/Ressort hätte bei einem solchen Vorgehen Aussichten auf mehr Akzeptanz bzw. Legitimität der Beteiligungsergebnisse [→ [Politischer Wert von Beteiligung](#)].

INFOKASTEN – *Aktuelle Entwicklungen beim rechtlichen Rahmen für Beteiligung*

Einige aktuelle rechtliche Entwicklungen und Gesetzesänderungen werden sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren auswirken, und Art sowie Umfang ihrer Ausführung beeinflussen.

Der am 6. November 2023 beschlossene [Bund-Länder-Beschleunigung-Pakt](#) sieht unter anderem eine Reduzierung und Standardisierung von Prüfschritten in Planungs- und Genehmigungsverfahren vor. Die gesetzlich vorgesehene Bürgerbeteiligung bei EE-Projekten darf schon vor der durch die Behörde durchgeführten Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen gestartet werden, wodurch **Bürger*innen zu einem früheren Zeitpunkt involviert** sein können. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch in dem ["Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der früheren Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren"](#) vom 26. Juni 2024 verankert. Zielstellung ist auch eine digitale und dadurch möglichst beschleunigte Durchführung von Verwaltungsverfahren; hierzu erfolgt eine Ergänzung des VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) um § 25a. Zur **stärkeren Digitalisierung der**



Öffentlichkeitsbeteiligung sollen des Weiteren zunächst befristete Regelungen aus der Zeit der COVID-19 Pandemie (PlanSiG) etwas verändert in das VwVfG übernommen werden („[Gesetzesentwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften](#)“). Zudem führt ein am 07. Juli 2023 in Kraft getretenes Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren im Regelfall zur Umstellung des förmlichen Beteiligungsverfahrens auf ein digitales Verfahren.

Ein weiterer Aspekt der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, welcher sich direkt auf die Öffentlichkeitsbeteiligung auswirkt, ist das Auslassen von Verfahrensschritten in der Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein Beispiel hierfür ist der am 22. Juli 2024 erlassene Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie, sowie für [Energiespeicheranlagen am selben Standort](#). Insbesondere das teilweise **Wegfallen von Umweltverträglichkeitsprüfungen** und der daran geknüpften Öffentlichkeitsbeteiligung wird von manchen kritisiert (z.B. von Naturschutzverbänden).

Zum Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung gehören auch Änderungen am [Raumordnungsgesetz \(ROGÄndG\)](#), betreffend § 9, in welchem die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen gesetzlich festgesetzt ist. Eine wichtige Änderung ist die **Vermeidung von Redundanzen bei einer Planungsänderung**, die nach schon durchgeführter Bürgerbeteiligung stattfindet. Hier sind nur noch durch die Änderung erstmals Betroffene oder durch sie stärker Betroffene zu beteiligen, und deren Stellungnahmen sind nur zulässig, wenn sie sich speziell auf die Änderung beziehen (nicht auf die ursprüngliche, grundsätzliche Planung).

Jugendbeteiligung

Eine besondere Herausforderung ist oft die Beteiligung junger Menschen. Obwohl gerade diese Bevölkerungsgruppe ein großes Interesse daran haben muss, dass das Langzeitprojekt Energiewende gelingt, um einerseits die zukünftige Energieversorgung auf sichere und nachhaltige Beine zu stellen, und andererseits auch im Energiesektor den Treibhausgasausstoß weiter zu senken und den Klimawandel zu bremsen, ist sie in Beteiligungsverfahren oft unterrepräsentiert. Dafür wurden schon seit Jahren viele mögliche Gründe identifiziert, manche davon resultieren aus strukturellen Defiziten der gängigen Beteiligungspraxis [→ [INFOKASTEN](#)]. Dazu zählen zu komplizierte/komplexe (oder zumindest so wahrgenommene) Inhalte von Beteiligung, unverständliche oder ungeeignete Form der Aufbereitung und Vermittlung der Inhalte, nicht erkannte Relevanz des Themas, schlechte Formen und Wege der Zielgruppen-Ansprache, Zweifel an Wirksamkeit und Mehrwert der Beteiligung, unpassende Formate, Zeiten und Orte von Beteiligungsveranstaltungen etc.

Ansprache über Social Media und Multiplikatoren

Viele dieser Beteiligungshemmnisse können durch eine Zielgruppen-adäquate Vorbereitung und Umsetzung von Beteiligungsangeboten für junge Menschen überwunden werden. Von großer Bedeutung ist die Nutzung passender Medien und Ansprachewege, um junge Menschen zu erreichen. Zeitgemäß und erfolgversprechend ist insbesondere die verstärkte Bewerbung von Jugend-Beteiligungsangeboten über Social-Media-Kanäle. Welche Kanäle konkret am besten geeignet

sind, hängt von den jeweiligen Umständen ab (Beteiligungsgegenstand, Altersspanne der Zielgruppe, lokale Akteure mit Bezug zur jungen Bevölkerung, ...) und sollte im Einzelfall zunächst in Erfahrung gebracht werden.

Ein weiterer wichtiger Weg der Ansprache junger Menschen führt über den Einsatz von Multiplikatoren und Peer Groups. Eine persönliche Ansprache auf diesen Wegen kann an Orten bzw. bei Gelegenheiten stattfinden, die junge Menschen häufiger in ihrem Alltag aufsuchen. Dabei ist an Schulen und andere (Aus-)Bildungsstätten zu denken [→ [INFOKASTEN](#)], an Vereine und andere (Jugend-)Organisationen, ggf. an Jugendzentren/-treffs usw. Junge Menschen, die bereits gesellschaftlich/politisch engagiert sind, können ebenfalls als Multiplikatoren in Frage kommen, z.B. können Vertreter von kommunalen Jugendparlamenten o. ä. als „Beteiligungs-Botschafter“ eingesetzt werden, die Kontakt zu weiteren Jugendgruppen herstellen und pflegen.

Angepasste Beteiligungsformate

Bei den Beteiligungsformaten selbst gibt es ebenfalls einige Dinge, die bei Angeboten für junge Menschen besonders zu beachten sind; neben den allgemeinen Punkten, die schon weiter oben behandelt wurden [→ [Methoden und Formate der Beteiligung](#)]. Generell stellt sich zunächst die Frage, ob man getrennte Formate zur Beteiligung junger Menschen anbieten soll, ergänzend zu solchen, die allen Altersgruppen offenstehen. Im besten Fall gibt es beides; sowohl Beteiligungsangebote, die sich an alle richten, in denen die unterschiedlichen Generationen ihre Standpunkte und Argumente austauschen und in einen gemeinsamen Diskurs zum Thema eintreten, als auch gesonderte Angebote für junge Menschen. In letzteren kann besser auf deren Bedürfnisse und Ansprüche eingegangen werden und es wird ihnen ein „geschützter Raum“ geboten. In diesem können junge Menschen sich weniger gehemmt fühlen und offen sprechen, ohne die Sorge, dass erfahrene Teilnehmer*innen ihre Ideen und Argumente als unqualifiziert oder naiv abwerten.

Ein paar Aspekte sind möglicherweise speziell bei der Jugendbeteiligung noch wichtiger als bei Beteiligung allgemein. Dazu zählt eine gute Moderation, die dafür Sorge trägt, dass alle vertretenen Positionen und Meinungen vorgebracht werden können und respektiert werden. Weiterhin die Ermöglichung eines Zusammentreffens und Austauschs sehr unterschiedlicher Perspektiven, das Miteinander-in-Kontakt-kommen von (jungen) Menschen aus unterschiedlichen Lebenswelten, mit teils sehr verschiedenen Ansichten. Außerdem eine klare Darstellung der Relevanz der Beteiligung, zum einen für die jungen Teilnehmer*innen selbst, zum anderen für die weitere Entwicklung des Beteiligungsgegenstands (wie werden die Beteiligungsergebnisse im weiteren Prozess berücksichtigt, wie fließen sie in Entscheidungsprozesse ein).

📄 **Literaturhinweis:** [Gemeinsam entscheiden. Gemeinsam gestalten. Alle Kinder und Jugendlichen beteiligen!](#) Hrsg.: Deutsche Kinder- und Jugendstiftung GmbH (2023).

INFOKASTEN – *Jugendbeteiligung: Erwartungen und Angebote*

In mehreren aktuellen Studien zur Wahrnehmung ihrer Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme und Mitwirkung äußern sich die darin befragten jungen Menschen tendenziell unzufrieden mit den derzeitigen Gegebenheiten. Sowohl die Jugendstudie 2024 der



[TUI Stiftung](#), als auch die [SINUS-Jugendstudie 2024](#) zeichnen ein Bild von jungen Menschen, die zwar allgemein vielleicht kein sehr großes Interesse an Politik haben, die bei spezifischen Themen aber gerne Stellung nehmen (mitreden) und teils auch Einfluss ausüben (mitentscheiden) möchten. Eine gewisse Distanz zu politischen Themen und Beteiligungsformen wird vor allem mit der gefühlten Einflusslosigkeit und einer als gering empfundenen persönlichen Kompetenz begründet. Eine Erkenntnis, die sich durch die Studien zieht, ist das Gefühl der jungen Menschen, durch Parlamente nicht gut repräsentiert zu sein. Auch stimmen viele junge Menschen der Aussage zu, dass sich aktuelle Politiker*innen nicht viel um die Belange junger Menschen kümmern.

Von Seiten der Politik sind in jüngerer Zeit einige Bestrebungen festzustellen, junge Menschen stärker an der Gestaltung politischer Inhalte bzw. Vorhaben partizipieren zu lassen. Mit der neuen [Jugendstrategie der Bundesregierung](#) startet ein nationaler Plan, der bis 2025 das Ziel setzt, die politische Partizipation junger Menschen in Deutschland zu erhöhen. Handelnde bei der Umsetzung des Plans sollen neben den Ländern auch Kommunen, Zivilgesellschaft und junge Menschen selbst sein. Die Jugendstrategie setzt dabei an neun jugendrelevanten Handlungsfeldern an, von spezieller Bedeutung ist dabei der Bereich „Beteiligung“. Hier sollen neue starke Kinder- und Jugendparlamente begründet werden, zudem soll Partizipation gefördert werden, indem die jugendgerechte Kommunikation verbessert wird. Ein Ziel ist auch die Festschreibung von Qualitätsstandards für die politische Partizipation junger Menschen in der gesamten Republik.

Einige Bundesländer haben ebenfalls Maßnahmen eingeleitet, um die Beteiligung junger Menschen zu fördern. Im Saarland beispielsweise steht ein [Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetz](#) vor der Verabschiedung. Gegenstand dieses Gesetzes sind im Grunde alle Fragen, die für junge Menschen relevant sind. Geplant ist die Installation von Beteiligungsforen und -verfahren mit einer vereinfachten Zugänglichkeit (z.B. Online-Angebote). Zudem soll eine neue Fach- und Servicestelle Jugendbeteiligung für die Prüfung und Überwachung der Gesetzesumsetzung zuständig sein. Außerdem werden Fonds für neue „junge Ideen“ begründet und eine zweijährige Berichterstattung durch die Landesregierung über die gewonnenen Fortschritte festgelegt. Dabei folgt der Plan der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und soll die Anliegen der jungen Menschen entsprechend ihrem Alter und Entwicklungsstand berücksichtigen.

Herausgegeben von:

Agentur für Erneuerbare Energien e.V.

EUREF-Campus 16

10829 Berlin

Tel.: 030 200535 30

E-Mail: kontakt@unendlich-viel-energie.de

Web: www.unendlich-viel-energie.de

V.i.S.d.P.: Dr. Robert Brandt

Layout: Dirk Brauns

Stand: Dezember 2024

Ein Projekt von:



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages