OFATE
DFBEW

HINTERGRUNDPAPIER

Bürgerbeteiligung bei der Energiewende in Deutschland und Frankreich – eine Übersicht der finanziellen und politischen Beteiligungsformate

September 2022

Autorin:
Anna Brehm, DFBEW · anna.brehm.extern@bmwk.bund.de

Gefördert durch:
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Gefördert durch:
MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

Zusammenfassung

Eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und Frankreich stimmt den Zielen der Energiewende und dem Ausbau erneuerbarer Energien grundsätzlich zu. Allerdings stoßen die konkreten Infrastrukturprojekte wie Stromtrassen oder Windenergieanlagen regelmäßig auf Ablehnung von einem Teil der Anwohnenden, Bürgerinitiativen oder Kommunen. Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit bei der Umsetzung der Energie- und Klimaziele ist die Sicherung von Akzeptanz für die Einzelprojekte der Energiewende von zentraler Bedeutung, um eine schnelle Umsetzung zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird Bürgerbeteiligung als eine zentrale Strategie zur Konfliktbewältigung und Steigerung von lokaler Akzeptanz angesehen. Grundsätzlich kann dabei zwischen Formaten der finanziellen Bürgerbeteiligung und Formaten der Beteiligung von Bürger:innen an politischen Entscheidungen unterschieden werden. Das vorliegende Hintergrundpapier präsentiert die verschiedenen Formate der Bürgerbeteiligung bei der Energiewende sowie deren Rechtsrahmen in Deutschland und Frankreich. Es analysiert, inwiefern die verschiedenen Beteiligungsverfahren zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen können.

Die Wirkung von Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz von Bürger:innen hängt grundsätzlich von der Art der Beteiligung und von den konkreten Bedingungen vor Ort ab. Außerdem muss zwischen der Akzeptanz der Infrastruktur selbst und der Akzeptanz von Entscheidungsprozessen unterschieden werden. Finanzielle Beteiligung kann die projektbezogene Akzeptanz von Infrastrukturmaßnahmen bei lokalen Betroffenen erhöhen, indem die betroffenen Bürger:innen selbst als Akteure auftreten und am wirtschaftlichen Erfolg der Maßnahme beteiligt werden. Dies gilt sowohl für direkte finanzielle Beteiligung der lokalen Bevölkerung oder Kommune, als auch für übergreifende wirtschaftliche Vorteile und Wertschöpfungseffekte für die gesamte Region. Politische Beteiligung im Planungs- und Entscheidungsprozess wiederum kann eher zur Akzeptanz von Entscheidungen beitragen, indem sie betroffenen Bürger:innen signalisiert, dass ihre Meinungen und Bedürfnisse ernst genommen werden und Mitgestaltung erwünscht ist.

Disclaimer

Der vorliegende Text wurde durch das Deutsch-französische Büro für die Energiewende (DFBEW) verfasst. Die Ausarbeitung erfolgte mit der größtmöglichen Sorgfalt. Das DFBEW übernimmt allerdings keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen.

Alle textlichen und graphischen Inhalte unterliegen dem deutschen Urheber- und Leistungsschutzrecht. Sie dürfen, teilweise oder gänzlich, nicht ohne schriftliche Genehmigung seitens des Verfassers und Herausgebers weiterverwendet werden. Dies gilt insbesondere für die Vervielfältigung, Bearbeitung, Übersetzung, Verarbeitung, Einspeicherung und Wiedergabe in Datenbanken und anderen elektronischen Medien und Systemen.

Das DFBEW hat keine Kontrolle über die Webseiten, auf die die in diesem Dokument sich befindenden Links führen. Für den Inhalt, die Benutzung oder die Auswirkungen einer verlinkten Webseite kann das DFBEW keine Verantwortung übernehmen.

Inhalt

Zusammenfassung 2
Disclaimer 2
I. Einleitung 4
II. Definition von Bürgerbeteiligung 5
III. Rechtliche Vorschriften und Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung 8
IV. Übersicht der Beteiligungsformate in der Energiewende 10
IV.1. Finanzielle Bürgerbeteiligung 10
IV.1.1. Deutschland 10
IV.1.2. Frankreich 15
IV.2. Politische Bürgerbeteiligung 18
IV.2.1. Deutschland 19
IV.2.2. Frankreich 21

I. Einleitung

Die Umsetzung der Energiewende führt, durch den Ausbau von erneuerbaren Energien, zu **mehr Dezentralität im Energiesystem:** Während in der Vergangenheit ein großer Teil der Rohstoffförderung im Ausland und die Energieerzeugung aus Kohle, Gas und Öl zentralisiert in teils großen Kraftwerken stattfand, wird Energie nun zunehmend dezentralisiert im Inland erzeugt. Da die Dekarbonisierung der Wirtschaftssektoren vor allem über Elektrifizierung der Gebräuche erreicht werden soll, muss künftig der überwiegende Teil des Energiebedarfs durch dekarbonisierten Strom bereitgestellt werden, der im Inland produziert und transportiert wird. Hieraus resultieren ein erhöhter Bedarf für den Stromtransport und große Infrastrukturprojekte**.** Für die Energiewende ist sowohl ein umfangreicher Ausbau von Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) als auch ein Ausbau der Stromnetzinfrastruktur nötig. **Daher wird durch die Energiewende die Erzeugung und den Transport von Energie in der Form von Strom für Bürger:innen zunehmend sichtbarer**. Dies bedeutet auch, dass Bürger:innen im Zuge der Energiewende durch neue Infrastrukturprojekte vermehrt individuelle Lasten tragen müssen.

Eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und Frankreich stimmt laut Umfragen[1] den Zielen der Energiewende und dem Ausbau erneuerbarer Energien grundsätzlich zu. Allerdings stoßen die konkreten Infrastrukturprojekte wie Stromtrassen oder Windenergieanlagen regelmäßig auf Ablehnung von einem Teil der Anwohnenden, Bürgerinitiativen oder Kommunen. Der Ausbau von erneuerbaren Energien und Netzinfrastruktur wird insbesondere dann kritisch gesehen, wenn er vor der eigenen Haustür stattfinden soll[2]. In der Wissenschaft wird dies als NIMBY-Effekt (*not in my backyard*, sinngemäß: „nicht in meinem Hinterhof") bezeichnet. Die konkrete Ausgestaltung der Infrastrukturplanung, aber auch Fragen nach den Risiken der Technologien für Mensch und Natur, dem Verhältnis von Kosten für den Einzelnen und Nutzen für die Allgemeinheit sowie weitere Gerechtigkeitsaspekte sind Anlass von Konflikten und Ablehnung. Auch Sorgen um das gewohnte Landschaftsbild oder Immobilienwerte sind Grund für mangelnde lokale Akzeptanz. **Im Gegensatz zu einer breiten Zustimmung zur Energiewende im Allgemeinen fehlt es ihren Einzelprojekten in der konkreten Ausgestaltung also oft an Zustimmung**. Dieses Phänomen ist nicht nur im Kontext der Energiewende zu beobachten, sondern beispielsweise auch bei Verkehrsinfrastruktur (z. B. Stuttgart 21, Dame-des-Landes, Fehmarnbelttunnel) oder der Stadtentwicklung (z. B. EuropaCity). Die Umsetzung der Energiewende in Form von Infrastrukturprojekte muss daher sowohl gesamtgesellschaftlich als auch konkret vor Ort immer wieder neu ausgehandelt werden. Proteste, Bürgerinitiativen und gerichtliche Verfahren können die Umsetzung der Energiewende erheblich verzögern, denn bei fehlender Akzeptanz vor Ort müssen Konflikte oft zeit- und kostenaufwändig in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren aufgearbeitet und entschieden werden[3].

Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit bei der Umsetzung der Energie- und Klimaziele, ist die Sicherung von Akzeptanz für die Einzelprojekte der Energiewende von zentraler Bedeutung, um eine schnelle Umsetzung zu ermöglichen. Akzeptanz wird in diesem Zusammenhang als eine **wohlgesinnte oder positive Reaktion auf geplante oder bestehende Anlagen und Infrastrukturen der Energiewende** definiert[4]. Laut dem französischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat (*Conseil économique, social et environnemental*, CESE) geht es hierbei um die **lokale Akzeptanz**, also eine spezifisch territoriale Akzeptanz, die sich von der generischen und abstrakten gesellschaftlichen Akzeptanz

[1] Laut einer Umfrage von YouGov unterstützen 86 % der Deutschen den Ausbau von erneuerbaren Energien (Agentur für Erneuerbare Energien 2021: Zustimmung für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bleibt hoch). Laut dem sozialen Nachhaltigkeitsbarometer des IASS wird die Energiewende als Ganzes von 70 % der deutschen Bevölkerung befürwortet (IASS 2021: Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2021). In einer repräsentativen Umfrage von Ifop gaben 87 % der befragten Franzosen und Französinnen an, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien nützlich für den Kampf gegen den Klimawandel sei. Laut der Umfrage hat die französische Bevölkerung ein positives Bild von den erneuerbaren Energien welche alle höhere Zustimmungswerte als andere Energieformen erhielten (Ifop 2021: Les Français et les énergies renouvelables, auf Französisch).
[2] So befürworten nur noch 60 Prozent der Befragten den Bau von Erneuerbare-Energien-Anlagen, wenn diese in der eigenen Nachbarschaft errichtet werden. Bei Solarparks ist die Zustimmung immerhin noch bei 62 Prozent, bei Windkraftanlagen nur bei 47 Prozent. Bei Biogasanlagen sinkt die Bereitschaft sogar auf 32 Prozent
[3] Stiftung Umweltenergierecht 2022: Akzeptanz (Link zur Website)
[4] Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2022: Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land (Link zum Dokument)

im Sinne der Gesellschaftsmeinung unterscheidet[5]. In diesem Zusammenhang wird **Bürgerbeteiligung als eine zentrale Strategie zur Konfliktbewältigung und Steigerung von lokaler Akzeptanz** angesehen[6]. Forschungsergebnisse zeigen, dass diese Akzeptanz nicht nur von den grundsätzlichen Einstellungen der Stakeholder zur Energiewende, sondern von wirtschaftlichen Teilhabemöglichkeiten sowie der Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen und die lokale Bevölkerung dabei einbezogen werden, abhängig ist[7]. Das vorliegende Hintergrundpapier präsentiert die verschiedenen Formate der Bürgerbeteiligung an den Entscheidungen und Prozessen der Energiewende in Deutschland und Frankreich und analysiert, inwiefern diese zu einer Akzeptanzsteigerung beitragen können.

II. Definition von Bürgerbeteiligung

Der Begriff Bürgerbeteiligung ist von der Definition her nicht scharf abgegrenzt. Grundsätzlich lassen sich **zwei verschiedene Beteiligungsformen** unterscheiden: Zum einen bezeichnet Bürgerbeteiligung eine Reihe von Verfahren zur demokratischen **Beteiligung von Bürger:innen an politischen Entscheidungen**, die über die Wahl von politischen Vertretern in Parlamente hinausgeht. Zum anderen bezeichnet Bürgerbeteiligung Instrumente zur **finanziellen Beteiligung von Bürger:innen an Wirtschaftsaktivitäten von Unternehmen**. Bürgerbeteiligung kann daher entweder politisch oder aber finanziell sein. Im Groben ist die Entstehung neuer erneuerbarer Anlagen, bei denen die Schritte der technischen Planung, der Verwaltung, der Kommunikation, der Finanzierung oder sogar des Betriebs ganz oder teilweise von Bürgergruppen und/oder Gemeinden oder nicht von Privatunternehmen durchgeführt wurden, gemeint[8].

Die finanzielle Bürgerbeteiligung bezieht sich auf die wirtschaftliche Beteiligung von Privatanlegern an Unternehmen in unterschiedlichen Formen und verschiedenen Bereichen. Bei der politischen Beteiligung geht es um die Beteiligung von Bürger:innen an politischen Willensbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen. Dies bedeutet, Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, erhalten die Möglichkeit, durch ihr Wissen sowie ihre Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen[9]. In den meisten Fällen beteiligen die Verfahren neben betroffenen Bürger:innen auch Interessengruppen und Akteure aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung, sodass in diesen Fällen von „Öffentlichkeitsbeteiligung" gesprochen werden kann[10].

In Kontext der Energiewende ist vor allem der Stromnetzausbau, der Bau von EE-Anlagen oder auch die Endlagersuche für atomare Abfälle Gegenstand von politischer Bürgerbeteiligung. Außerdem können Bürger:innen bei der Quartiers-, Stadtteil- und Stadtentwicklung, bei der Bauleitplanung sowie bei der Raumplanung auf regionaler Ebene und der Landesraumordnungsplanung beteiligt werden. Politische Bürgerbeteiligung findet in den meisten Fällen auf kommunaler Ebene statt, wo die baurechtlichen Entscheidungen getroffen werden und es um die projektspezifische Planung und Gestaltung

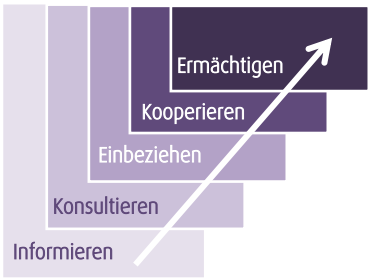

Abbildung 1: Spektrum der Bürgerbeteiligung mit zunehmendem Grad an Beteiligung. Quelle: IAPS2: Spectrum of Public Participation, Darstellung: DFBEW.

[5] CESE 2022: *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* [Akzeptanz neuer Infrastrukturen für die Energiewende: Vorgegebener Übergang, gewählter Übergang?] (Link zum Dokument, auf Französisch)
[6] Richter 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen (Link zum Dokument)
[7] Gundula Hübner et al. 2020: Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien (Link zum Dokument); Gundula Hübner 2019: Naturverträgliche Energiewende – Akzeptanz und Erfahrungen vor Ort (Link zum Dokument)
[8] Observ'ER 2022 : Énergie citoyenne (Link zum Dokument)
[9] Ortwin Renn: Warum Bürgerbeteiligung? (Link zum Dokument)
[10] Ina Richter 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen (Link zum Dokument)

von Infrastrukturprojekten und energiewenderelevante Programme geht. Viele Kommunen in Deutschland haben beispielsweise Ratsbeschlüsse mit Leitlinien für kommunale Bürgerbeteiligung gefasst[11].

Die verschiedenen Verfahren der politischen Bürgerbeteiligung können als **Spektrum** dargestellt und **anhand des Beteiligungsgrads kategorisiert** werden (Abbildung 1). Das Spektrum reicht von der Information und Konsultation von Bürger:innen über Verfahren der Einbeziehung und Kooperation bis hin zur Übertragung von Verantwortung oder Entscheidungsbefugnissen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Formen der Beteiligung mit steigendem Mitbestimmungsgrad. Auch die verschiedenen Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung können anhand des Grades an Mitbestimmung kategorisiert werden (siehe IV.2).

	Informieren	Konsultieren	Einbeziehen	Kooperieren	Ermächtigen
Ziele der Beteiligung	Ausgewogene und objektive Informationen, um die Öffentlichkeit im Verständnis der Probleme, Alternativen, Möglichkeiten und Lösungen zu unterstützen	Einholen einer Rückmeldung der Öffentlichkeit zu Analyse, Alternativen und/oder Entscheidungen	Direkte Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit während des gesamten Prozesses, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Anliegen und Erwartungen verstanden und berücksichtigt werden	Partnerschaft mit der Öffentlichkeit in jedem Aspekt der Entscheidung	Endgültige Entscheidung in den Händen der Öffentlichkeit
Versprechen an Öffentlichkeit	„Wir halten Sie auf dem Laufenden“	„Wir halten Sie auf dem Laufenden, hören Ihnen zu, erkennen Ihre Anliegen und Erwartungen an und teilen Ihnen mit, wie Ihre Rückmeldung die Entscheidung beeinflusst hat	„Wir arbeiten mit Ihnen, um sicherzustellen, dass Ihre Anliegen und Wünsche direkt in die entwickelten Alternativen einbezogen werden und teilen Ihnen mit, wie Ihre Anregungen, die Entscheidung beeinflusst hat“	„Wir suchen Ihren Rat und Kreativität bei Formulierung von Lösungen und integrieren Ihre Ratschläge und Empfehlungen (so weit wie möglich) in die Entscheidungen“	„Wir setzen Ihre Entscheidung um“
Beispielmethoden	• Informationsbroschüren, Aushang • Websites • Tage der öffentlichen Tür	• Anhörungen, öffentliche Diskussionsveranstaltungen • Befragungen • Fokusgruppen • Bürgerversammlungen • Stellungnahmen	• Workshops, Arbeitsgruppen • Probeabstimmungen • Planungszellen	• Beratende Bürgerausschüsse • Konsensbildung • partizipative Entscheidungsfindung	• Bürgerjurys • Abstimmungen • delegierte Entscheidungen
	Einweg-Kommunikation	Zweiweg-Kommunikation, Entscheidung bleibt bei Behörden			Gemeinsame Entscheidung, Bürger:innen sind (Mit-)Entscheider oder Träger der Projekte

Tabelle 1: Übersicht der Bürgerbeteiligung mit zunehmendem Grad an Beteiligung. Quelle: IAPS2: Spectrum of Public Participation; Bertelsmann Stiftung 2016: Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Darstellung: DFBEW.

Mit Hilfe von politischer und finanzieller Bürgerbeteiligung soll die **Legitimation, Akzeptanz und Umsetzung von Infrastrukturprojekten und den dafür notwendigen Entscheidungen verbessert** werden. Die Akzeptanz wird dabei unter anderem von normativen Erwartungen wie der wahrgenommenen Gerechtigkeit und Fairness der zugrundeliegenden Entscheidungs- und Planungsprozesse bestimmt[12]. Nach dem Konzept der Energiegerechtigkeit sind ein als **gerecht wahrgenommenes Verfahren** der Entscheidungsfindung **unter Beteiligung verschiedener Akteure** sowie die **gerechte Verteilung von Nutzen und Lasten des Energiesystems** zentrale Akzeptanzfaktoren[13]. Die Umweltpsychologie identifiziert eine positive Wirkung auf die persönliche Akzeptanz eines Infrastrukturvorhabens, wenn Bürger:innen den Planungsprozess als transparent und gerecht wahrnehmen[14]. Zahlreiche Studien und Befragungen von politischen Entscheidungsträgern legen ebenfalls nahe, dass die Zustimmung zu Infrastrukturprojekten vor allem von als fair und transparent wahrgenommenen Planungsprozessen, sowie von

[11] Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022: Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung (Link zur Website)
[12] Ina Richter et al. 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen (Link zum Dokument)
[13] SRU 2022: Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land (Link zum Dokument)
[14] Steffen Kawohl 2017: Keine Akzeptanz, keine Energiewende (Link zum Dokument)

gegenseitigem Vertrauen der beteiligten Akteure abhängt[15]. Auch die **Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme** beeinflusst, inwiefern Bürger:innen bereit sind, negative Auswirkungen einer Maßnahme mitzutragen[16]. Einer Befragung von Politikern und Politikerinnen, die in Deutschland auf kommunaler, regionaler oder Länderebene für Bau- und Infrastrukturprojekten zuständig sind, ergab, dass große Infrastrukturprojekte ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr möglich seien[17].

Die Frage, inwiefern Bürgerbeteiligung die Akzeptanz für Energiewendemaßnahmen erhöhen kann, ist jedoch wissenschaftlich schwer zu beantworten. **Die Wirkung von Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz hängt von der Art der Beteiligung und von den konkreten Bedingungen vor Ort ab**. Die Einflussfaktoren auf die Einstellung von Bürger:innen gegenüber Energieprojekten sind vielfältig und immer auch von den lokalen Gegebenheiten abhängig. Hierbei muss außerdem zwischen der Akzeptanz der Infrastruktur selbst und der Akzeptanz von Entscheidungsprozessen unterschieden werden. **Finanzielle Beteiligung kann die projektbezogene Akzeptanz von Infrastrukturmaßnahmen bei lokalen Betroffenen erhöhen**, indem die betroffenen Bürger:innen selbst als Akteure auftreten und am wirtschaftlichen Erfolg der Maßnahme beteiligt werden. Dies gilt sowohl für direkte finanzielle Beteiligung der lokalen Bevölkerung oder Kommune, als auch für übergreifende wirtschaftliche Vorteile und Wertschöpfungseffekte für die gesamte Region[18]. **Politische Beteiligung im Planungsprozess wiederum kann eher zur Akzeptanz von Entscheidungen** beitragen, indem sie betroffenen Bürger:innen signalisiert, dass sie ernst genommen werden und Mitgestaltung erwünscht ist[19]. Die Beteiligungsverfahren müssen laut Forschungsergebnissen dafür qualitativ hochwertig gestaltet und Ziel und Zweck der Beteiligung klar definiert sein[20]. Laut dem Umweltbundesamt hat es sich erwiesen, dass eine **frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit** an Entscheidungen mehrere bedeutende Vorteile bietet, da sie den Behörden zusätzliche Informationen vermittelt und so zu ausgewogeneren und für die Umwelt besseren Entscheidungen führt. Außerdem wird der Entscheidungsprozess für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer und transparenter und damit kontrollierbar und die individuellen Interessen den betroffenen können besser geschützt werden[21].

Politische Beteiligungsverfahren können jedoch auch nicht erfüllbare Erwartungen wecken und Enttäuschung und Ablehnung vergrößern. Außerdem besteht bei politischer Bürgerbeteiligung die Gefahr der Verzerrung des Meinungsbildes, da die sogenannte „schweigende Mehrheit" der Bevölkerung oft nicht am Beteiligungsverfahren teilnimmt und so **gut organisierte Einzelinteressen potentiell überbewertet werden**. Politische Bürgerbeteiligung sieht sich zudem mit dem

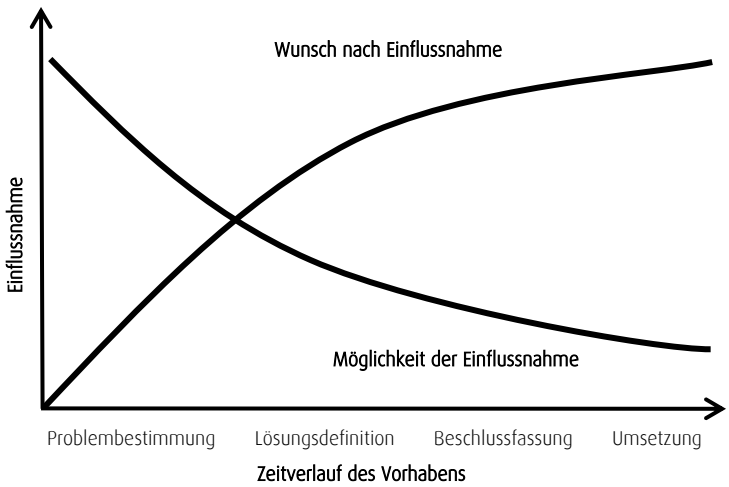

Abbildung 2: Beteiligungsparadoxon bei der Bürgerbeteiligung. Quelle: Ruthard Hirscher: Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren, Darstellung: DFBEW.

[15] Ina Richter 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen (Link zum Dokument)
[16] Émile Cobourg-Gozé 2018: *La participation du public, facteur d'acceptabilité et d'effectivité des décisions administratives dans le domaine de la transition énergétique et climatique* [Öffentlichkeitsbeteiligung als Faktor für die Akzeptanz und Effektivität von Verwaltungsentscheidungen im Bereich des Energie- und Klimawandels] (Link zum Dokument, auf Französisch)
[17] Lars Rademachert et al. 2019: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung (Link zum Dokument)
[18] Prof. Dr. Bernd Hirschl und Dr. Steven Salecki: Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren EE-Ausbau (Link zum Dokument)
[19] Lars Rademacher et al. 2020: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung (Link zum Dokument)
[20] Ina Richter et al. 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen (Link zum Dokument)
[21] UBA 2018: Was bringt die Aarhus-Konvention? (Link zum Dokument)

Beteiligungsparadoxon konfrontiert: Das Interesse der Betroffenen verläuft häufig gegenläufig zu den Möglichkeiten der Einflussnahme auf ein Vorhaben, die zu Beginn besonders hoch sind und dann abnehmen, wohingegen sich der Wunsch zur Teilhabe vergrößert, je konkreter ein Projekt wird (Abbildung 2)[22]. Um dem Beteiligungsparadoxon entgegenzuwirken, wird eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung durch die Stärkung informeller Verfahren vorgeschlagen[23]: Insbesondere der Einsatz von innovativen Beteiligungsformaten wie Mediationsverfahren, Planungswerkstätten und Workshops, die von mündigen und verantwortungsvollen Bürger:innen ausgehen und mehr Freiheit bei der Ausgestaltung bieten, können die Interessen von Bürger:innen frühzeitig effektiv eingebunden werden.

III. Rechtliche Vorschriften und Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung

Für die Beteiligung von Bürger:innen gibt es eine Reihe von Rechtsgrundlagen und Vorschriften. Verpflichtend vorgeschrieben wird dabei die Öffentlichkeitsbeteiligung im politischen Sinne, nicht aber die finanzielle Bürgerbeteiligung. Die finanzielle Bürgerbeteiligung wird hingegen unterschiedlich stark im Fördersystem für EE-Anlagen angereizt.

Auf europäischer Ebene ist **die Aarhus-Konvention der Wirtschaftskommission für Europa** (*United Nations Economic Comission for Europe*, UNECE) aus dem Jahr 1998 die Richtschnur für die politische Öffentlichkeitbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Sie enthält Vorgaben zum Zugang zu Informationen, zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum gerichtlichen Rechtsschutz bei umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsverfahren. Die Bandbreite dieser Verfahren reicht von der Genehmigung einzelner umweltrelevanter Industrieanlagen wie Kraftwerken und Windparks bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen wie dem Bau von Stromtrassen oder Pipelines[24]. Die Konvention ist von 47 Staaten, inklusive aller Mitgliedsstaaten der EU, unterzeichnet. Die **Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme** setzt die Aarhus-Konvention in europäisches Recht um. Die Bestimmungen der Aarhus-Konvention und das Europarecht setzen somit einen verbindlichen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland und Frankreich. Die Beteiligungsrechte beziehen sich allerdings nur auf die von der Maßnahme direkt betroffenen Öffentlichkeit [25]und nicht auf die allgemeine Öffentlichkeit. Auf europäischer Ebene erkennt außerdem die **Erneuerbare-Energien-Richtlinie** des **Pakets Saubere Energien für alle Europäer[26]** aus dem Jahr 2018 zum ersten Mal ausdrücklich **lokale Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften als einen Hauptakteur der Energiewende** an und fordert die

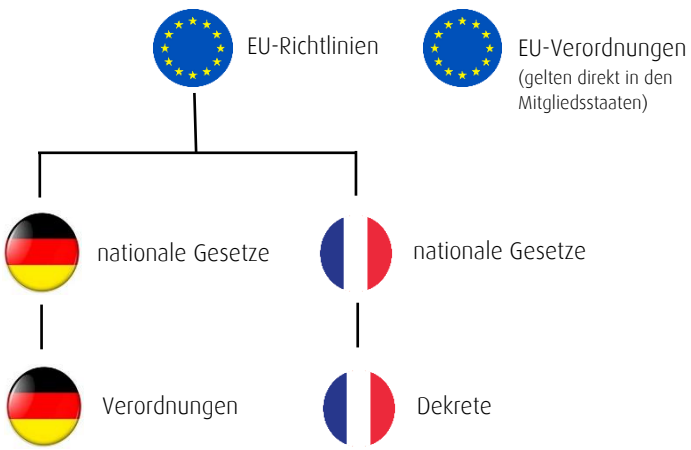

Abbildung 3: Vergleich des Stellenwerts europäischer Verordnungen und Richtlinien mit nationalen Gesetzestexten. Quelle: Compliance 2013: Technische Regeln, Darstellung: DFBEW.

[22] Jan Hildebrand et al. 2017: Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar (Link zum Dokument); Alexander Roßnagel et al. 2014: Mit Interessengegensätzen fair umgeben – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen (Link zum Dokument)
[23] Ruthard Hirscher 2017: Beteiligungsparadoxon in Planungs und Entscheidungsverfahren (Link zum Dokument)
[24] UBA 2018: Was bringt die Aarhus-Konvention? (Link zum Dokument)
[25] Die betroffene Öffentlichkeit iSd Aarhus-Konvention sind eine oder mehrere Personen, oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen wenn sie von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind bzw wenn sie einen Teil der Öffentlichkeit darstellen, die ein Interesse an den Entscheidungsverfahren haben.
[26] Europäische Kommission 2019: Saubere Energien für alle Europäer (Link zum Dokument)

Mitgliedsstaaten auf, ihre Entwicklung mit einem angemessenen Rechtsrahmen zu fördern. Die neuen **EU-Beihilferichtlinien für Klima, Energie und Umwelt** ermöglichen es den Mitgliedsstaaten zudem, kleine und mittlere Unternehmen sowie Energiegemeinschaften von Ausschreibungsverfahren auszunehmen. Abbildung 3 vergleicht europäische Verordnungen und Richtlinien mit dem Stellenwert von nationalen Gesetzestexten.

Auf nationaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Vorschriften und Rechtsgrundlagen für die Beteiligung von Bürger:innen bei den Projekten der Energiewende. Zum einen wurde die europäische Richtlinie 2003/35/EG von den EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt (das **Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz in Deutschland und verschiedene Dekrete in Frankreich**[27]), zum anderen gibt es folgende spezifische nationale Regelungen.

In Deutschland hat die Öffentlichkeitsbeteiligung eine vergleichsweise lange Tradition und war bereits vor dem Unterzeichnen der Aarhus-Konvention und die Übertragung der europäischen Richtlinie in deutsches Recht im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) verankert[28]. In der Praxis sieht der Gesetzgeber bei bestimmen Genehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Es gibt zwei für die Energiewende relevante Verfahrensarten für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist: das **Planfeststellungsverfahren** nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) für große raumbedeutsame Vorhaben wie der Bau von Stromleitungen und das **Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG** für die Zulassung von Industrieanlagen wie Windenergieanlagen (WEA). Welche Infrastrukturvorhaben mit einem Planfeststellungsverfahren bzw. in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BImSchG zugelassen werden müssen, ergibt sich aus den jeweiligen Fachgesetzen bzw. der Verordnung über genehmigungspflichtige Anlagen (4. BImSchV). Das deutsche Anlagenzulassungsrecht geht dabei über die europarechtlichen Verpflichtungen hinaus und verpflichtet die Genehmigungsbehörden zur Auslage von Antragsunterlagen für die allgemeine Öffentlichkeit (ab dem Schwellenwert von 20 WEA, für Solaranlagen gibt es unter 50 MW keine Öffentlichkeitsbeteiligungspflicht) und räumt dieser die Möglichkeit zur Stellungnahme ein. Darüber hinaus ist für viele Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben eine sogenannte **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP) vorgeschrieben, die im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) verankert ist und eine Information und Anhörung der Öffentlichkeit vorschreibt (ebenfalls ab dem Schwellenwert von 20 WEA). Einige Entscheidungen, die auch für die Zulassung von Infrastrukturvorhaben von Bedeutung sind, werden häufig schon lange im Vorfeld in **Bebauungs- und Flächennutzungsplänen** getroffen. Diese legen fest, wie Grundstücke und Gebiete genutzt werden können. Auch hierfür schreibt das Baugesetzbuch das Unterrichten und die Anhörung der Öffentlichkeit vor. Für die finanzielle Beteiligung gibt es hingegen keine gesetzliche Pflicht, aber mit **§6 des erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)** wurde die Möglichkeit der direkten finanziellen Beteiligung der Kommunen an der Wertschöpfung der Wind- und Solarenergieanlagen geschaffen. Außerdem legt **§36g EEG** besondere Ausschreibungsbedingungen für Bürgerenergiegesellschaften fest, das auf die Herausforderungen kleiner Akteure zugeschnitten ist.

Auch in Frankreich ist der Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten schon seit 1995 gesetzlich verankert. Mit **Artikel 7 der Umweltverfassungscharta (*Charte de l'environnement*)** genießt der Grundsatz seit 2005 sogar verfassungsrang. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung von Projekten, Plänen oder Programmen, die sich auf die Umwelt auswirken können sieht das **französische Umweltgesetzbuch (*Code de l'environnement*) in Artikel L. 121-123** drei Hauptmodalitäten der Beteiligung vor, die in Abschnitt IV.2 näher erläutert werden: Die öffentliche Debatte (*débat public*), die öffentliche Untersuchung (*enquête publique*) und die öffentliche Einsichtnahme (*mise à disposition du public*). Das französische Recht stellt zudem eine **Verbindung zwischen Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung** her und so müssen laut Artikel L. 123-2 des Umweltgesetzbuches Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, bis auf einige ordnungsgemäß aufgelistete Ausnahmen (z. B. vorrübergehende Projekte) Gegenstand einer öffentlichen Anhörung sein. Eine gesetzliche Verpflichtung zur finanziellen Beteiligung von Bürger:innen ist auch im französischen Recht nicht vorgesehen aber **Artikel L.2253-1 der allgemeinen Gebietskörperschaftsordnung (*Code général des collectivités territoriales*)** ermöglicht die finanzielle Beteiligung von Gebietskörperschaften an erneuerbaren-Energien-Projekten und **Artikel L. 314-28 des Energiegesetzbuchs (*Code de l'énergie*)** schafft die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung von Bürger:innen an

[27] Décret2001-449, Décret2005-608, Décret2005-613, Décret2006-578, Décret2007-590
[28] UBA 2018: Was bringt die Aarhus-Konvention? (Link zum Dokument)

erneuerbaren-Energien-Gesellschaften. Politische Reformen zur Dezentralisierung und die Verbreitung regionaler Entwicklungspläne (SRCAE, PCAET oder Sraddet[29]) im Rahmen der Gebietsreform haben zudem dazu geführt, dass französische Gebietskörperschaften eine immer aktivere Rolle bei der Steuerung der Energiepolitik auf ihrem Gebiet übernehmen. In den **Ausschreibeverfahren** für Solaranlagen und WEA ist zudem die **finanzielle Bürgerbeteiligung** mit bis zu fünf von 100 Punkten **als Zuschlagskriterium** vorgesehen[30].

IV. Übersicht der Beteiligungsformate in der Energiewende

Bürgerbeteiligung ist ein weiter Begriff, der sowohl die wirtschaftliche Teilhabe an Energiewendemaßnahmen als auch die demokratische Beteiligung und politischen Entscheidungsprozessen umfasst. Die Beteiligung von Bürger:innen in der Energiewende kann demnach **finanziell oder politisch** ausgestaltet sein. Im Folgenden werden die verschiedenen Verfahren und Möglichkeiten zur finanziellen und politischen Bürgerbeteiligung in Frankreich und Deutschland sowie ihre jeweilige Wirkung auf die Akzeptanz präsentiert.

IV.1. Finanzielle Bürgerbeteiligung

Im Rahmen der finanziellen Bürgerbeteiligung beteiligen sich Privatpersonen mit ihrem Kapital an wirtschaftlichen Unternehmungen. Man unterscheidet im Allgemeinen zwischen **aktiven Formen der finanziellen Beteiligung**, bei der Bürger:innen für Ihre Kapitalbeteiligung Mitspracherechte erhalten und **passiven Beteiligungsformen** bei denen Bürger:innen eine Vergütung aber keinen Zugang zu Entscheidungen erhalten. Außerdem gibt es indirekte Beteiligungsmöglichkeiten wie die Abgabe durch die Betreibergesellschaft einer EE-Anlage an die betroffenen Personen oder Kommunen vor Ort.

IV.1.2. Deutschland

In Deutschland kann zwischen der **aktiven finanziellen Beteiligung**, bei der Bürger:innen Geldgeber und Miteigentümer mit Mitspracherechten sind, und der **passiven Beteiligung**, bei der Bürger:innen ausschließlich Geldgeber sind, unterschieden werden (siehe Abbildung 4). Außerdem gibt es verschiedene Möglichkeiten der **indirekten finanziellen Beteiligung**. Die finanzielle Bürgerbeteiligung wird nach aktuellem Stand **überwiegend für die Finanzierung von Erneuerbaren-Energien-Projekten und eher weniger für den Netzausbau** genutzt. Der Investitionsbedarf für ein Erneuerbare-Energien-Vorhaben liegt in der Regel deutlich unter Netzausbauvorhaben. Daher sind hier andere Finanzierungsmodelle anwendbar, welche für eine breite Beteiligungsbasis mit niedrigen Kapitaleinlagen geeignet sind[31].

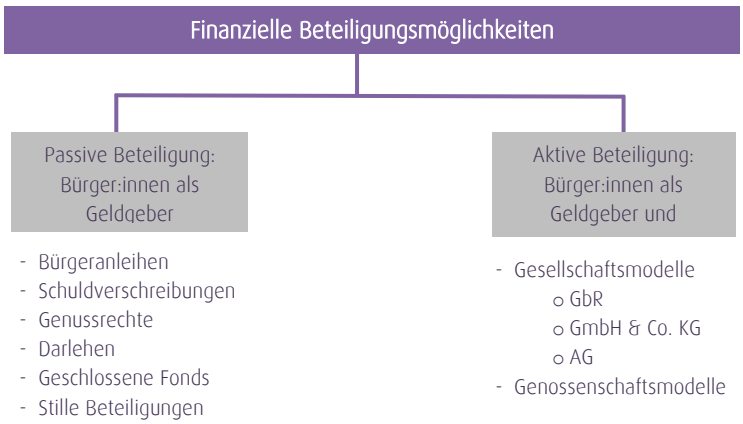

Abbildung 4: Finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger:innen in Deutschland. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung, Darstellung: DFBEW.

[29] Erläuterungen siehe DFBEW-Hintergrundpapier zur Gebietsreform in Frankreich (Link zum Dokument)
[30] Siehe DFBEW Memo zu Memo zu den Neuerungen in den französischen Lastenheften der PV- und Windausschreibungen 2021-2026 (Link zum Dokument)
[31] Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015: Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende (Link zum Dokument)

Bei der **passiven finanziellen Bürgerbeteiligung** handelt es sich zumeist um eine Fremdkapitalbeteiligung. Sie bietet die Möglichkeit, an den Erträgen einer EE-Anlage teilzuhaben, ohne die direkten unternehmerischen Risiken zu tragen. Unterschieden wird eine ganze Reihe an Beteiligungsformen zu denen Bürgeranleihen, Darlehen, Schuldverschreibungen, Genussrechte, geschlossene Fonds und stille Beteiligungen zählen. Tabelle 2 gibt einen Überblick der Beteiligungsformen und ihrer Charakteristika.

Beteiligungsform	Beschreibung	Risiko
Bürgeranleihe	Durch Anleihenkauf stellen Bürger:innen dem Emittenten Fremdkapital zur Verfügung, Anleihen sind verbrieft und handelbar	Insolvenzfall des Kreditnehmers
Darlehen	Bürger:innen überlassen einer Projektgesellschaft finanzielle Mittel als Kredit und erhalten als Fremdkapitalgeber im Gegenzug eine feste oder variable Verzinsung	
Schuldverschreibung	Verbrieftes Schuldversprechen (z. B. Sparbriefe): das Unternehmen, welches finanziell unterstützt wird, verpflichtet sich, das Kapital einschließlich eines vereinbarten Zinssatzes nach Endfälligkeit an die Anleger:innen zurückzuzahlen, keine Gewinn- oder Verlustbeteiligung	Vermögensverlust im Insolvenzfall des Unternehmens
Genussrechte	Kapitaleinlage, den Inhaber:innen des Genussrechts wird vom emittierenden Unternehmen eine jährliche Ausschüttung aus dem Bilanzgewinn zugesichert	Haftung nur für eigene Kapitaleinlage Im Insolvenzfall sind Rückzahlungen erst nach Befriedigung der Forderungen anderer Gläubiger möglich
Geschlossene Fonds	Aktiv verwaltetes Kapital für eine Gruppe von Anleger:innen, Gewinn- und Verlustbeteiligung	Anleger:innen haften mit eigener Einlage
Stille Beteiligung	Bürger:innen beteiligen sich am Handelsgeschäft eines Unternehmens und erhalten eine Gewinnbeteiligung, aber treten nach außen hin nicht als Gesellschafter auf	

Tabelle 2: Übersicht der verschiedenen Formen der passiven finanziellen Bürgerbeteiligung in Deutschland. Quelle: Bertelsmann Stiftung 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung, Darstellung: DFBEW.

Eine **regionale Verbindung** von den geförderten Projekten und den beteiligten Bürger:innen ist **keine zwingende Voraussetzung** für die Formate der passiven finanziellen Bürgerbeteiligung. Aktienbesitzer sind beispielsweise meistens nicht lokal ansässig. **Ohne direkten örtlichen Bezug ist allerdings die Wirkung der Beteiligung auf die Akzeptanz von lokalen Energiewendemaßnahmen eher gering**. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung und des Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) betont, dass insbesondere diejenigen Bürger:innen am finanziellen Erfolg von Energiewendevorhaben beteiligt werden sollten, die direkt von den Maßnahmen betroffen sind, um die Akzeptanz und die Umsetzungsgeschwindigkeit von Vorhaben zu erhöhen[32]. Hierfür sind neben der regionalen Verankerung auch geringe Zeichnungshöhen, überschaubare Laufzeiten, attraktive Verzinsungen und einfach verständliche Instrumente essentiell. Die in der Studie befragten Energieversorgungsunternehmen gaben an, dass eine finanzielle Bürgerbeteiligung, die Akzeptanz von Vorhaben vor Ort erhöht. Die direkt Betroffenen hätten am Erfolg der Maßnahme aber auch an deren Umsetzung teil, wodurch eine hohe persönliche Motivation für die gesellschaftliche Aufgabe der Energiewende entstehen könne. Daher **werden zunehmend passive Beteiligungsmodelle mit direktem geographischem Bezug angeboten**[33]. So bietet beispielsweise das Unternehmen EnBW interessierten Bürger:innen mit Erst- oder Zweitwohnsitz in der örtlichen Gemeinde an, sich mit einem Darlehen finanziell an den dort errichteten Solar- oder Windparks zu beteiligen[34] und so vom wirtschaftlichen Erfolg der Anlagen vor Ort zu profitieren. Außerdem werden in manchen Regionen von **regionalen Banken Bürgersparbriefe** vergeben, eine laufzeitgebundene und festverzinste Spareinlage, die sich auf ein regionales Investitionsvorhaben bezieht. Der Bezug zwischen den Bürger:innen und dem Erneuerbaren-Energien-Projekt ist hier jedoch rein ideeller Natur.

Für die Beschleunigung des **Stromnetzausbaus** schuf die Bundesregierung in 2013 die sogenannte **Bürgerdividende** mit der sich Bürger:innen in der Nähe der geplanten Trassen am Ausbau beteiligen konnten. Die erhoffte Wirkung blieb allerdings bisher aus und auch ein Pilotversuch des Übertragungsnetzbetreibers TenneT TSO GmbH aus dem

[32] Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015: Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende: Optionen zur Finanzierung von Netzausbau und Erzeugung? (Link zum Dokument)
[33] Stiftung Umweltenergierecht 2018: (Link zum Dokument)
[34] EnBW 2022: Sonne, Wind und Bürgerbeteiligung (Link zur Website)

Jahr 2013 und die beabsichtigte Zeichnungssumme wurde nicht annähernd erreicht[35]. Die Anleihe wurde als zu unattraktiv, risikohaft und komplex angesehen und die fehlende direkte Beteiligung am Netz wurde kritisiert.

Bei den **aktiven Formen der finanziellen Beteiligung** erwerben Bürger:innen Anteile an einem Unternehmen und erhalten im Gegenzug Mitspracherechte. Es handelt sich hierbei also um eine Eigenkapitalbeteiligung. In Deutschland unterscheidet man dabei zwischen **Gesellschafts- und Genossenschaftsmodellen**. Zu den Gesellschaftsmodellen zählt die GbR, die Publikums-KG, die GmbH & Co. KG sowie die Aktiengesellschaft. Eine GmbH ist eine Kapitalgesellschaft, also eine juristische Person, deren Haftung am Eigenkapital des Unternehmens endet. Die **GmbH & Co KG** kombiniert die Vorteile der GmbH bei der begrenzten Haftung mit dem reduzierten Mitspracherecht einer KG, wo nur der Komplementär Zugang zu allen Informationen hat und Entscheidungen treffen kann, der Kommanditist aber nur einmal pro Jahr informiert werden muss. Neben der GmbH & Co KG wird auch die **GbR** mit relativ geringen Investitionsvolumina und einem kleinen Investorenkreis oft für **bürgerschaftliche Projekte** gewählt, da nur eine geringe Einlagenhöhe und ein geringer Verwaltungsaufwand nötig ist. Beschlüsse werden mit einer Stimme pro Gesellschafter getroffen und die Gewinn- und Verlustbeteiligung erfolgt auf Basis der jeweiligen Einlagenhöhe. Allerdings haften auch alle Gesellschafter gesamtschuldnerisch mit ihren Privatvermögen, ähnlich wie bei der KG. Die anderen Gesellschaftsformen erfordern hohe Mindesteinlagen oder einen komplexen Verwaltungsaufwand und sind daher für den bürgernahen kommunalen Kontext nur bedingt geeignet.

In Deutschland gibt es zudem eine große Anzahl an **Energiegenossenschaften**. So wurden beispielsweise in den vergangenen zehn Jahren über 800 solcher Energiegenossenschaften gegründet[36]. Durch die Ausweitung von Ausschreibungen zur Förderung erneuerbarer Energien ist die Gründung von Energiegenossenschaften in Deutschland jedoch in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen[37]. Ab 2014 wurden die garantierten Einspeisetarife, die den damaligen Erfolg der Bürgerprojekte ausmachten, durch eine zusätzliche Marktvergütung ersetzt, die die Projektträger dazu zwingt, ihre Produktion selbst auf dem Großhandelsmarkt für Energie zu vermarkten. Außerdem sind Bürgerenergiegenossenschaften an einen Ort gebunden und damit oft nicht an sehr windhöffigen Standorten, während kommerzielle Projektierer flexibel zwischen verschiedenen Standorten wählen und so Risiken streuen können. Weiterhin müssen im Vorfeld der Ausschreibungsverfahren große Summen in Vorprüfungs- und Planungsprozesse investiert werden, ohne eine Garantie für den Zuschlag zu haben, was sehr risikoreich für kleine Bürgerprojekte ist. Der Kabinettsentwurf der 2023 EEG-Novelle (Stand Mai 2022) sieht daher im Einklang mit den neuen EU-Beihilferichtlinien für Klima, Energie und Umwelt für Bürgerenergieakteure bei Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) zwischen 1 und 6 Megawatt (MW) und Windprojekten zwischen 1 und 18 MW eine **Ausnahme von den Ausschreibungen** vor. Die Bürgerenergiegemeinschaften müssen demnach nicht an Ausschreibungen teilnehmen, sondern erhalten nach Antrag einen Fördersatz, der sich aus den Ausschreibungen ergibt. Laut § 3 Nr. 15 EEG 2023 muss die begünstigte Bürgerenergiegemeinschaft auf mindestens 50 natürlichen Personen bestehen und mindestens 75% der Stimmrechte bei natürlichen Personen liegen, die in der kreisfreien Stadt oder dem Landkreis, in der oder dem die Anlage errichtet werden soll, mit ihrem Hauptwohnsitz gemeldet sind. Genossenschaften richten sich nach dem Genossenschaftsgesetz und ihr verfolgter Zweck darf nicht rein wirtschaftlicher Natur sein[38]. Ein über die rein wirtschaftlichen Interessen hinausgehender Zweck ist zum Beispiel die nachhaltige Energieerzeugung. Bei dieser Beteiligungsform haben alle Mitglieder ein gleichberechtigtes Stimmrecht, unabhängig von der Höhe ihrer Kapitaleinlage und die Haftung ist auf die Genossenschaftsanteile beschränkt. Die Genossenschaft erbringt Leistungen für ihre Mitglieder und stellt diese langfristig günstig zur Verfügung. Energiegenossenschaften können daher ein **hohes Maß an Identifikation** erzeugen, da die Genossenschaftsmitglieder gleichzeitig Kapitalanleger und Nutzer der Leistungen sind und damit der Gegensatz zwischen Eigentümer- und Nutzerinteressen entfällt. Genossenschaften dienen zudem regionalen Zwecken (Landwirte betreiben gemeinsam Biogasanlage, Nahwärmenetze oder Bürgerwindparks). Da Bürger:innen aktiv eingebunden sind und vom Projekt profitieren, können Bürgerenergiegemeinschaften demnach **die projektbezogene Akzeptanz für die Energiewendemaßnahmen vor Ort maßgeblich stärken**[39]. Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gibt an, dass eine große Akteursvielfalt und eine aktive Mitgestaltung von lokal agierenden Bürgerenergiegesellschaften ein wichtiges Anliegen der Politik sind, um eine breite Akzeptanz für die

[35] Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015: Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende (Link zum Dokument)
[36] DGRV 2022: Zahlen und Fakten (Link zu Website)
[37] Dr. David Jacobs et al. 2020 : Plädoyer für einen breiteren EnergiePolitik-Mix zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens - Eine Analyse der Defizite von Ausschreibungen für erneuerbare Energien anhand weltweiter empirischer Beobachtungen (Link zum Dokument)
[38] Stiftung Umweltenergierecht 2018: (Link zum Dokument)
[39] DGRV 2021: Jahresumfrage 2021 (Link zur Website), Elisabeth Strobel 2018: Wie beeinflussen Bürgerenergie-Genossenschaften die Energiewende-Akzeptanz? (Link zur Website)

Energiewende in der Bevölkerung zu schaffen[40]. Dies ist laut BMWK auch der Grund für die Schaffung eines neuen Förderprogramms zur Stärkung des Anteiles von Bürgerenergiegesellschaften an der Planung, Genehmigung und Errichtung von Windenergieanlagen an Land und somit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Energiewende[41]. In Schleswig-Holstein existiert bereits seit 2018 ein Sondervermögen, das Bürgerenergieprojekten durch unabhängige Beratung und zinsfreies Risikokapital die ersten Schritte in der Planungs- und Startphase erleichtern und finanzielle Risiken senken soll[42]. Durch bürgerschaftlich organisierte und finanzierte EE-Projekte werden neben politischen auch ökonomische Mitbestimmungsbefugnisse bei der Energiewende geschaffen. Bürger:innen werden von reinen Konsument:innen zu aktiven Produzent:innen und tragen zur durch die Liberalisierung des Energiemarktes ausgelösten wachsenden Vielfalt und Dezentralisierung der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungsketten bei[43].

Außerdem besteht in Deutschland die Möglichkeit der **indirekten finanziellen Beteiligung** durch Stiftungen, Steuereinnahmen, Zahlungen der Anlagenbetreiber an die Kommunen oder vergünstigte Stromtarife. Die Beteiligten profitieren bei diesen Modellen nicht von ausgeschütteten Dividenden eines Unternehmens, sondern von der durch die Anlagen generierte Wertschöpfung. Die Möglichkeiten zur Mitsprache sind nicht vorhanden oder gering und betreffen höchstens Entscheidungsbefugnisse zur Verwendung finanzieller Zuwendungen. Grundsätzlich kann bei den Zahlungen an Kommunen unterschieden werden zwischen Instrumenten, die an bestehende Abgabenzahlungen anknüpfen wie die Grundsteuer, Gewerbesteuern oder Konzessionsabgaben und neuen Abgaben, die zugunsten von Kommunen geschaffen werden.

Davon ausgehend, dass u.a. erhöhte **Gewerbesteuereinnahmen** zur Wertschöpfung bei den Standortgemeinden und damit zur Steigerung lokaler Akzeptanz beitragen, wurde mit dem Jahressteuergesetz 2009 eine besondere Zerlegungsregelung der Gewerbesteuermessbeträge für WEA in das Gewerbesteuergesetz (GewStG) eingebracht. Für Unternehmen mit Windenergieanlagen gilt für die Aufteilung der Gewerbesteuer damit ein zusätzliches Kriterium zu den gezahlten Arbeitslöhnen – das Sachanlagevermögen –, das sich zugunsten der Standortgemeinden von WEA auswirkt. Verschiedene Studien[44] kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass die Gewerbesteuer unter den derzeit geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen nur sehr bedingt als Instrument zur Akzeptanzsteigerung geeignet ist, insbesondere da ihr die Regeln des kommunalen Finanzausgleichs entgegenstehen. Steigt die Finanzkraft einer Kommune durch zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen, z.B. anlässlich der Ansiedlung eines Windparks, erhalten die Kommunen weniger Ausgleichszahlungen. Um die jeweiligen Standortgemeinden wirtschaftlich an dem Ausbau von Windenergieanlagen zu beteiligen, besteht gemäß § 48 das Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)außerdem die Möglichkeit, **Konzessionsabgaben** im Zusammenhang mit der Einspeisung von Strom aus Windenergieanlagen zu erheben.

Mit §6 EEG besteht zudem die Möglichkeit für Anlagenbetreiber, den betroffenen Gemeinden von neuen und Bestandsanlagen finanzielle Zuwendungen zu zahlen. Allerdings ist die **Abgabe der Betreiber an die betroffenen Kommunen** nicht verpflichtend, sondern freiwillig. Pro kWh Stromertrag ist eine Zahlung von 0,2 Ct möglich. Auf Länderebene besteht in Mecklenburg-Vorpommern für Windparkbetreiber die gesetzliche Pflicht, standortnahen Gemeinden und Anwohnenden eine Eigentumsbeteiligung an der Projektgesellschaft oder alternativ Sparprodukte anzubieten und der Standortgemeinde eine Abgabe zu zahlen. Die Regelung soll die Akzeptanz für neue Windenergieanlagen verbessern und wurde am Mai 2022 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform erklärt[45]. Eine Studie im Auftrag des BMWK aus dem Jahr 2020 präsentiert entsprechende Vorschläge für die finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen[46]. Darüber hinaus können Anlagenbetreiber Bürger:innen, die vom Bau von Erneuerbaren-Energien-Anlagen betroffen sind, **vergünstigte Bürgerstromtarife** anbieten. Hierbei handelt es sich um eine einseitige Leistung des Anlagenbetreibers, so dass auch für diejenigen Bürger:innen, deren Finanzkraft für eine finanzielle Beteiligung nicht ausreicht, ein finanzieller Vorteil entsteht. Mit dem EEG 2017 wurde das Instrument der regionalen

[40] BMWK 2022: Förderprogramm „Bürgerenergiegesellschaften" Windenergie an Land (Link zum Dokument)
[41] ebda.
[42] IB.SH 2022: Bürgerenergiefonds (Link zu Website)
[43] Bipar 2017: Bürger gestalten die Energiwende (Link zur Website)
[44] IKEM et al. 2017: Ausgestaltungsoptionen und -empfehlungen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen beim Ausbau von Windenergieanlagen an Land (Link zum Dokument); Stiftung Umweltenergierecht 2018: (Link zum Dokument)
[45] BVerfG 2022: Pflicht zur Beteiligung von Anwohnern und standortnahen Gemeinden an Windparks im Grundsatz zulässig (Link zur Pressemitteilung)
[46] IÖW, IKEM, BBH 2020: Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen (Link zum Dokument)

Grünstromkennzeichnung[47] eingeführt, um die Akzeptanz der Energiewende vor Ort zu fördern, indem sich Stromverbraucher besser mit den Erneuerbare-Energien-Anlagen in ihrer Region identifizieren. Laut Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz erreichen Bürgerstromtarife in Umfragen regelmäßig hohe Zustimmungswerte, so dass sie potentiell eine hohe Akzeptanzwirkung entfalten können[48]. Bei der Windenergie gelten laut der Fachagentur Wind Einnahmen der Gemeinde, vergünstigte Stromtarife, die Realisierung von Bürgerenergieprojekten oder der kommunale Betrieb von Anlagen als wichtige Faktoren für die Akzeptanz vor Ort[49]. Allerdings garantiert die indirekte finanzielle Teilhabe alleine noch keine Unterstützung für Windenergievorhaben, da Bürger:innen finanzielle Anreize auch als Schadensersatz für negative Auswirkungen oder gar als Bestechung ansehen könnten[50].

Beteiligungsvariante	Nach-Steuer-Gewinne	Kommunale Steuereinnahmen	Gesamtwertschöpfung
Nur Pachteinnahmen	40.000 €	0 €	40.000 €
Pacht + Gewerbesteuereinnahmen	40.000 €	7.99 €	47.900€
Pacht + GewSt +§ 6 EEG	40.000 €	25.900€	65.900€
Pacht + GewSt +§ 6 EEG + lokale Betreibergesellschaft (50 %)	66.600 €	29.800€	96.400€
Pacht + GewSt +§ 6 EEG + lokale Betreibergesellschaft (100 %)	93.100 €	30.300€	123.400€

Tabelle 3: Jährliche regionale Wertschöpfungseffekte für eine 3-MW-Windenergieanlage. Quelle : Dr. Steven Salecki und Prof. Dr. Bernd Hirschl 2021: Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren Ausbau erneuerbarer Energien, Darstellung: DFBEW.

Grundsätzlich gilt, dass **durch die Nutzung regionaler erneuerbarer Energien** eine höhere regionale Beteiligung an der Wertschöpfungskette erreicht werden kann und somit **mehr Wertschöpfung in der Region verbleibt**. Die so generierte Wertschöpfung löst im dortigen Wirtschaftskreislauf weitere Umsätze und weitere Wertschöpfungseffekte aus (sog. Mehrrundeneffekte). Die Stärkung der lokalen Wertschöpfung ist daher ein zentraler Ansatzpunkt für Bemühungen, die projektbezogene Akzeptanz für Energiewendemaßnahmen vor Ort zu erhöhen[51]. Sind Projektierer und Anlageneigentümer nicht vor Ort ansässig verbleiben oftmals lediglich Pachtzahlungen für Betriebsflächen und ggf. die Gewerbesteuer vor Ort. Oft gründen Projektierer eine SPV (*special purpose vehicle*) für den jeweiligen Windpark, die für die Zuordnung der Gewerbesteuer entscheidend ist, aber oft auch nicht am Standort des Windparks, sondern eher am Sitz des Projektierers ansässig ist. Durch eine aktive Förderung regionaler Akteure in den Wertschöpfungsketten für EE-Analgen z. B. durch Standortausweisung in der Regionalplanung oder das Initiieren oder Unterstützen von Bürgerenergieprojekten können Kommunen deutlich mehr regionale Wertschöpfung erzeugen (siehe Tabelle 3)[52]. Laut dem Forschungsprojekt ReWA zum Zusammenhang von regionaler Wertschöpfung, Beteiligungsmodellen und Akzeptanz der Energiewende ist finanzielle Teilhabe nicht per se Akzeptanzfördernd, eine Aktivierung und Befähigung der Kommunen sei zentral damit möglichst viel des ökonomischen Nutzens bei der Standortkommune verbleibt[53]. Demnach könnte eine projektbezogene Akzeptanzstrategie zum Ziel haben, möglichst viele Schritte der Wertschöpfungskette eines dezentralen Energiewendevorhabens durch regionale Akteure abzudecken – von der Planung über die Investition bis zum Betrieb und Vertrieb der Energie.

Die **Möglichkeiten zur Mitsprache unterscheiden sich also je nach Ausgestaltung der finanziellen Beteiligung** (siehe Abbildung 5). Keine Mitsprachemöglichkeit gibt es bei passiven Beteiligungsformen mit Fremdkapital wie Darlehen oder Sparbriefen sowie bei vergünstigten Stromtarifen oder Abgaben von Anlagenbetreibern an die Kommune. Im Fall von Stiftungen oder Fonds sind die Mitsprachemöglichkeiten vorhanden aber gering während sie bei Eigenkapitalbeteiligungen, wie Genossenschaften oder Gesellschaftsmodellen hoch sind.

[47] Siehe DFBEW Memo zu Herkunftsnachweisen und Grünstromkennzeichnung in Deutschland und Frankreich (Link zum Dokument)
[48] BMWK 2019: Finanzielle Beteiligung von Kommunen und Bürgern am Betrieb von Windenergieanlagen (Link zum Dokument)
[49] FA Wind 2020: Umfrage zur Akzeptanz der Windenergie an Land. Herbst 2020. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur Akzeptanz der Nutzung und des Ausbaus der Windenergie an Land in Deutschland (Link zum Dokument)
[50] Richard Cowell 2011: *Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development* (Link zum Dokument, auf Englisch)
[51] SRU 2022: Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land (Link zum Dokument)
[52] Dr. Steven Salecki, Dr. Bernd Hirschl 2021: Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren Ausbau erneuerbarer Energien (Link zum Dokument)
[53] IÖW 2022: Nach Verfassungsgerichtsurteil: IÖW empfiehlt, Anwohner und standortnahe Gemeinden mehr an Energiewende zu beteiligen (Link zum Artikel)

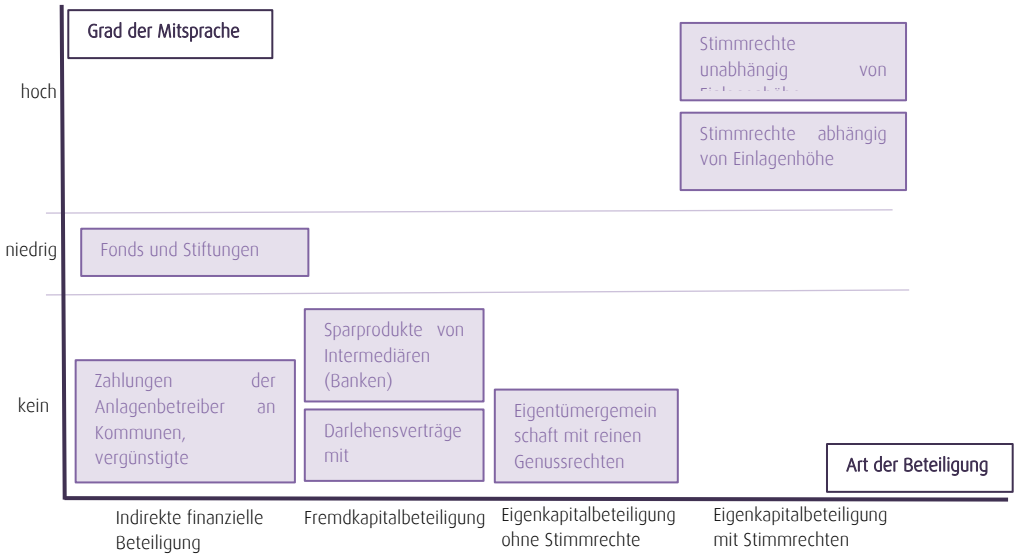

Abbildung 5: Mapping der finanziellen Beteiligungsverfahren in Deutschland. Quelle: AEE 2022: Finanzelle Beteiligunsgmodelle, Darstellung: DFBEW.

IV.1.1. Frankreich

Auch in Frankreich kann grundsätzlich zwischen aktiver und passiver finanzieller Bürgerbeteiligung unterschieden werden. Um der Vielfalt der finanziellen Beteiligungsmodelle gerecht zu werden, hat sich in Frankreich im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Begriffen für die finanzielle Bürgerbeteiligung herausgebildet. Eine Arbeitsgruppe des französischen Ministeriums für die Energiewende (*Ministère de la Transition énergétique*, MTE) hat sich mit diesen Fragen der Terminologie befasst und dabei vier Hauptbezeichnungen für finanzielle Bürgerbeteiligung identifiziert (Tabelle 4). Außerdem kann zwischen kleinen, ausschließlich von Bürger:innen getragenen Projekten und größeren Projekten, die von lokalen öffentlichen Unternehmen oder in Co-Entwicklung von einer Gebietskörperschaft und einem industriellem Projektentwickler getragen werden, unterschieden werden.

	Ursprung und Charakteristika
Bürgerenergieprojekt (*projet citoyen*)	Begriff, der von der Charta des Vereins *Énergie partagée* eingeführt wurde und Projekte bezeichnet, die vier Kriterien erfüllen: lokale Verankerung, Gemeinnützigkeit, demokratische Steuerung und Respekt der Umwelt
Partizipatives Projekt (*projet participatif*)	Definiert 2016 von der ADEME als ein Projekt, an dem sich Privatpersonen auf breite Weise beteiligen konnten: an der Finanzierung, der Umsetzung und/oder der Leitung des Projekts
Erneuerbare-Energien-Gemeinschaft (*communauté d'énergie renouvelable*)	Begriff, der von der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie aus 2018 eingeführt wurde und eine Gemeinschaft bezeichnet, die auf offener und freiwilliger Beteiligung basiert und unter wirksamer Kontrolle von Anteilseignern/Mitgliedern steht, die in der Nähe der jeweiligen EE-Projekte angesiedelt sind. Die EU-Richtlinie wurde 2021 in französisches Recht übersetzt und die Definitionen wurden weitestgehend übernommen.
Lokal geführtes Projekt (*projet à gouvernance locale*)	Bezeichnung, die 2019 in einem Gutachten der ADEME eingeführt wurde für Projekte bei denen Gebietskörperschaften oder Bürger:innen eine effektive Kontrolle ausüben, indem sie mindestens 40% der Stimmrechte halten und kein anderer Anteilseigner einen größeren Anteil besitzt

Tabelle 4: Übersicht der verschiedenen Bezeichnungen für finanzielle Bürgerbeteiligung in Frankreich. Quelle: Observ'ER 2022: Énergie citoyenne, Darstellung: DFBEW.

Für die **aktive finanzielle Beteiligung** regelt in Frankreich das **Gesetz über die Energiewende für grünes Wachstum** (*Loi relative à la transition énergetique pour la croissance verte*, LTECV) seit 2015 in Artikel 111, wie sich Bürger:innen und Kommunen **am Kapital von Unternehmen beteiligen** können, die Projekte im Bereich erneuerbare Energien durchführen. Demnach können Aktiengesellschaften und Genossenschaften, die gegründet wurden, um ein Projekt zur Erzeugung erneuerbarer Energien zu tragen, Einwohner:innen und Gebietskörperschaften vorschlagen, einen Anteil an ihrem Kapital zu erwerben oder sich an der Finanzierung des genannten Projekts zu beteiligen. Die Beteiligung erfolgt in Form einer **Kapitaleinlage in ein Unternehmen** und diese Übernahme von Geschäftsanteilen ermöglicht den **Zugang zu Stimmrechten**. Eine solche Kapitaleinlage kann direkt (die Bürger:innen sind Aktionäre der Projektgesellschaft) oder indirekt (die Bürger:innen sind Aktionäre einer zwischengeschalteten Gesellschaft, die dann wiederum die Projektgesellschaft kapitalisiert) erfolgen.

Bei einem sogenannten **Bürgerenergieprojekt (*projet citoyen*)** wird die Gesellschaft, die das Projekt betreibt von Gebietskörperschaften, lokalen Unternehmen oder Privatpersonen kontrolliert, die eine Mehrheitsbeteiligung am Kapital und/oder an der Unternehmensführung halten (siehe Abbildung 6). Der französische Gesetzgeber hat entschieden, die Möglichkeit zur **Beteiligungsfinanzierung auf Aktiengesellschaften zu beschränken, in denen die Haftung der Aktionäre auf ihre Einlage beschränkt ist**, um die Anleger nicht dem Risiko einer über ihre ursprünglichen Investitionen hinausgehenden Haftung auszusetzen. Dazu zählen Aktiengesellschaften, die dem Buch II des Handelsgesetzbuchs unterliegen, also Aktiengesellschaften ("SA"), vereinfachte Aktiengesellschaften ("SAS") und Kommanditgesellschaften auf Aktien ("SCA"), lokale gemischtwirtschaftliche Gesellschaften ("SEML" oder "SEM") sowie Genossenschaften, die dem Gesetz vom 10. September 1947 über das Statut der Zusammenarbeit (*loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération*) unterliegen. In der Praxis bewährt haben sich für lokale Projekte zur Erzeugung von erneuerbaren Energien mit überwiegend bürgerschaftlicher Beteiligung die SAS (*Société par Actions Simplifiée*), die fast ausschließlich über eine Satzung funktioniert, oder die SCIC / SAS (*Société Coopérative d'Intérêt Collectif* angelehnt an eine SAS), die eine Diversität der Aktionäre sowie die Verpflichtung vorschreibt, mehr als 57,5 % des Gewinns in die Rücklagen zu legen, um Re-investitionen in neue Projekte einer Ausschüttung von Dividenden vorzuziehen.

Abbildung 6: Funktionsweise eines Bürgerenergieprojekts in Frankreich. Quelle: Énergie partagée 2017: Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable, Übersetzung: DFBEW.

Laut der französischen Regierung ermöglichen bürgerschaftliche Projekte **lokale Wertschöpfung mit dauerhaften Arbeitsplätzen** und sind somit ein Mittel zur Belebung ländlicher und städtischer Gebiete. Auch der Verein für Bürgerenergie (*Énergie partagée*, wörtlich „geteilte Energie") sieht den Vorteil von EE-Projekten, die von Kommunen und Bürger:innen getragen werden vor allem im langfristigen wirtschaftlichen Mehrwert und der Schaffung von Arbeitsplätzen für die Region und einer **besseren Akzeptanz von Projekten**[54]. Im Jahr 2021 waren 256 lokal gesteuerte Erneuerbare-Energien-Projekte angelaufen, von denen 142 mit rund 200 MW in Betrieb sind[55]. Ziel der Regierung ist es, diese Dynamik zu verstärken und 1000 zusätzliche Bürgerenergieprojekte bis 2028 zu entwickeln. Die damalige Ministerin für den ökologischen Wandel Barbara Pompili kündigte daher zehn Maßnahmen an, um die Entwicklung erneuerbarer Bürgerenergie zu beschleunigen. Zu den Maßnahmen zählt eine Ausweitung des Beraternetzes der ADEME sowie eine nationale Kommunikationskampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit[56]. Außerdem wurde in 2021 die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU in französisches Recht übersetzt und die Rechtspersönlichkeit der

[54] Énergie Partagée 2017: *Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable* [Gebietskörperschaften als Beteiligte an partizipativen und bürgerschaftlichen Projekten für erneuerbare Energien] (Link zum Dokument)
[55] Einen Überblick des Stands der Bürgerenergie in Frankreich bietet das Dashboard mit Kennzahlen der Bürgerenergie sowie die Übersichtskarte der Bürgerenergieprojekte in Frankreich des Vereins Énergie partagée
[56] MTE 2022 : Energies renouvelables citoyennes : Barbara Pompili annonce 10 mesures pour accélérer le développement des projets à gouvernance locale (Link zum Dokument, auf Französisch)

Erneuerbare-Energien-Gemeinschaft (*communauté d'énergie renouvelable*) geschaffen, in der sich Bürger:innen, lokale Behörden und KMUs zusammenschließen können, um Energie zu erzeugen, zu verbrauchen, zu speichern und zu verkaufen. Die Gemeinschaft muss ihren Mitgliedern oder ihrem Standortgebiet ökologische, wirtschaftliche oder soziale Vorteile bieten und mindestens 40 % des Eigenkapitals müssen im Besitz von mindestens 20 natürlichen Personen oder einer oder mehreren Gebietskörperschaften oder ein oder mehrere KMUs sein, die im Department des Projekts wohnen oder ansässig sind.

Da für viele Bürgerenergieprojekte das Risiko in der Projektentwicklungsphase eine große Herausforderung ist, wurde von der Caisse des Dépôts, Ircantec und Crédit Coopératif **das Finanzierungsinstrument** *EnRciT* geschaffen, welches die **Entwicklung von bürgerschaftlichen und kommunalen Projekten** im Bereich erneuerbare Energien (EE) unterstützen soll[57]. Der Fonds soll mit 10 Millionen Euro über zehn Jahre die Entwicklungsphase von bis zu 150 Projekten absichern und ihre Umsetzung ermöglichen. Der Fonds beteiligt sich mit Eigenkapital und einer Minderheitsbeteiligung an den Projekten und veräußert die Anteile nach Abschluss des Baus vorrangig an die Akteure vor Ort, wie Gebietskörperschaften oder die Bürger:innen. Bürgerenergieprojekte, die einen besonders anspruchsvollen und für die Gebiete vorteilhaften Ansatz, können das Label *Énergie Partagée*[58] erhalten. Die Methodik zur Bewertung von Bürgerenergieprojekten besteht aus 12 Kriterien, die sich auf 5 Achsen verteilen: territoriale Interessen, lokale Dynamik, ethische und bürgerschaftliche Finanzierung, gemeinsame Governance und Ökologie. Im Juni 2022 verzeichnet *Énergie partagée* bereits mehr als 256 mit einem Gütesiegel versehene Bürgerprojekte für erneuerbare Energien (davon 142 in Betrieb und 114 in Entwicklung). Einen spezifischen Ansatz für die Entwicklung von Bürgerenergie hat auch das Netzwerk von Bürgerenergiegenossenschaft *Centrales villageoises*[59] (wörtlich „Dorfkraftwerke"), die Energieprojekte auf lokaler Ebene finanzieren, entwickeln und betreiben. Sie haben sich einer EE-Projektentwicklung verpflichtet, die stärker lokal verankert ist und spezifische territoriale Herausforderungen berücksichtigt (lokale wirtschaftliche Entwicklung, landschaftliche Integration, soziale Bindung usw.), mehr gemeinsamen Wohlstand schafft und sich pädagogisch mit ökologischen Fragen befasst.

Bei der **passiven finanziellen Beteiligung** beteiligen sich Bürger:innen finanziell an Projekten für erneuerbare Energien und erhalten dafür **eine Vergütung, haben aber keinen Zugang zu den Unternehmensentscheidungen**. Diese Beteiligungsform ist in Frankreich in der **Verordnung 2014-559** geregelt, laut der die finanziellen Beiträge in Form von Darlehen, Anleihen oder Minibonds über eine **Crowdfunding-Plattform** (*plateforme de financement participatif*) oder im Rahmen eines Darlehensvertrags zwischen Investor und Projektträger geleistet werden können. Über die verschiedenen Online-Plattformen für Crowdfunding von erneuerbaren Energien in Frankreich wie Enerfip, Lendopolis oder Lumo können Bürger:innen ein Projekt finanzieren und jeder Projektträger kann sein Projekt finanzieren lassen. Das Investieren ist kostenlos und schon ab sehr geringen Beträgen möglich. Bürger:innen wählen ein Projekt aus, investieren in wenigen Schritten online und erhalten ihren Gewinn. Laut Enerfip erhalten die Bürger:innen bis zu 7 % Rendite für ihre Investition. Die Crowdfunding-Plattformen vergüten sich in der Regel über eine Provision, die zwischen 3 und 12 % der gesammelten Summe liegt. Die passive finanzielle Bürgerbeteiligung ist auf 8 Mio. € bzw. im Fall von Darlehen auf 1 Mio. € begrenzt und die Bürger:innen als Investoren tragen das Risiko ihrer Geldanlage. Es ist auch möglich, bei einer Partnerbank der Projektgesellschaft ein Terminkonto mit einer Festgeldanlage zu eröffnen. In diesem Fall trägt die Bank das Risiko. Die passive finanzielle Beteiligung wird in der Regel eher für die **Finanzierung der Schulden eines Projekts** als Ersatz für Bankschulden und nicht zur Finanzierung des Kapitals verwendet. Im Rahmen der Ausschreibungsverfahren erhalten Windenergie- und Solarprojekte, die eine Bürgerbeteiligung am Kapital der Projektfinanzierung nachweisen können, zwischen drei und fünf Punkten (von 100) für eine „geteilte Verwaltung" oder 2 Punkte für eine „kollektive Finanzierung als Bonus.

Die französische Regulierungsbehörde (*Commission de regulation de l'énergie*, CRE) führt seit 2016 schrittweise in all ihren Ausschreibungen einen **Vergütungsbonus für Erneuerbare-Energien-Projekte ein, die eine**

[57] EnRciT 2022 : *Développer les énergies renouvelables citoyennes* [Bürgerenergie entwickeln] (Link zur Website, auf Französisch)
[58] Énergie partagée 2021 : Le label Énergie Partagée distingue les démarches citoyennes de production d'énergie renouvelable [Das Label Énergie Partagée zeichnet Bürgerinitiativen zur Erzeugung erneuerbarer Energien aus] (Link zur Website, auf Französisch)
[59] Centrales Villageoises 2018: *Les Centrales Villageoises, c'est quoi ?* [Centrales Villageoises, was ist das?] (Link zur Website, auf Französisch)

Beteiligungsfinanzierung beinhalten, sei es in Form von Schulden oder in der Form von Aktien[60]. Dies bietet Projektträgern einen starken Anreiz, auf Crowdfunding zurückzugreifen, um einen Bonus zwischen einem und drei Euro pro erzeugter MWh zu erhalten. Diese Regelung ist äußerst erfolgreich: Seit ihrer Einführung haben sich 36 % der Projekte, die bei den Ausschreibungen den Zuschlag erhalten haben, für den Bonus verpflichtet, bei den PV-Freiflächenprojekten sogar über 70 %[61]. Durch diese partizipative Finanzierung können die Ersparnisse von Bürger:innen in lokale Projekte für erneuerbare Energien gelenkt und so eine wachsende Zahl an Bürger:innen in die Projekte eingebunden werden. Da es sich aber ausschließlich um eine finanzielle Beteiligung ohne Mitsprache handelt, fördert dieser Ansatz nicht die Entstehung neuer Bürgerprojekte vor Ort, die eher das Potential haben, Akzeptanz für die Energiewende und ihre konkreten Einzelprojekte zu schaffen.

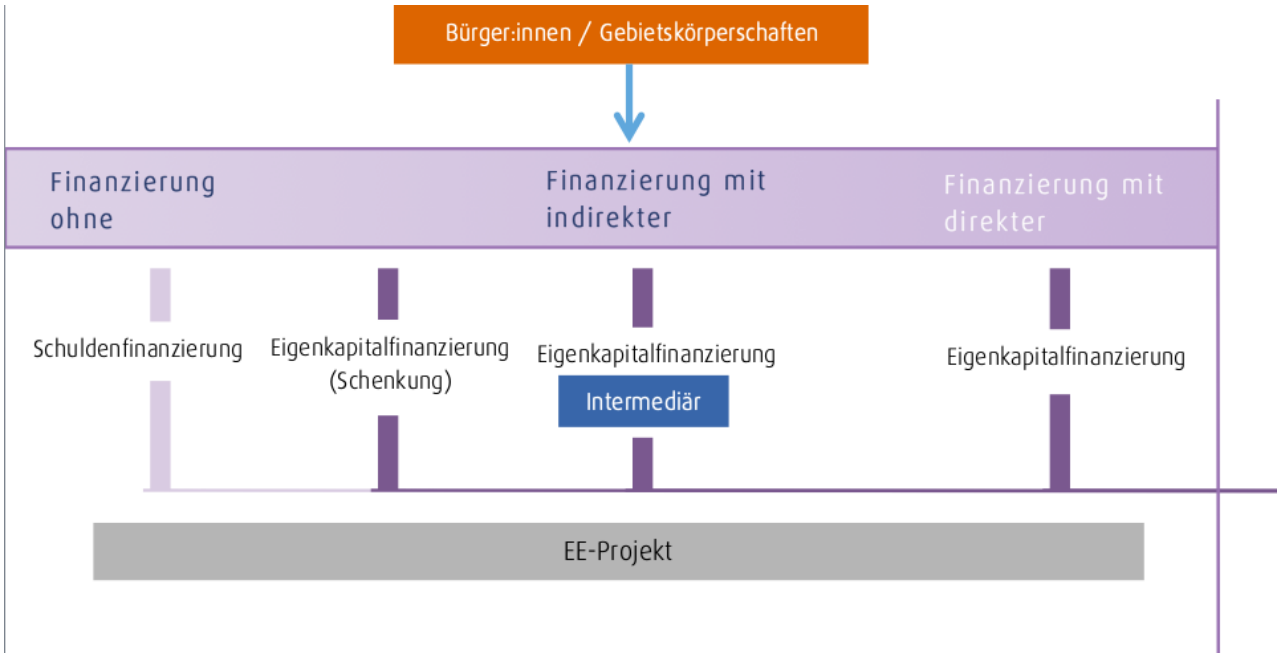

Abbildung 7: Die verschiedenen Arten der Finanzierung von Projekten im Bereich erneuerbare Energien in Frankreich. Quelle: Énergie Partagée 2017: Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable, Darstellung: DFBEW.

IV.2. Politische Bürgerbeteiligung

Anders als bei der finanziellen Bürgerbeteiligung geht es bei der nichtfinanziellen Beteiligung um die **Einbindung der Bedenken, Anmerkungen und Ideen von betroffenen Bürger:innen sowie anderen Akteuren** der Öffentlichkeit. Dies geschieht über demokratische und kommunikative Partizipationsverfahren. Man unterscheidet grundsätzlich zwischen der **gesetzlich vorgeschriebenen formellen Beteiligung** sowie Verfahren der freiwilligen, **informellen Beteiligung**. Der Grad der Beteiligung reicht von der reinen Information über die Anhörung und das Mitgestalten bis hin zu Entscheidungsbefugnissen (siehe Tabelle 5). Sowohl formelle als auch informelle Beteiligung wird in der Regel vor und während Planungs- oder Genehmigungsverfahren durchgeführt. Insbesondere auf Seite der Betreiber von EE-Anlagen und Stromnetzinfrastruktur hat in den vergangenen Jahren eine Professionalisierung und Institutionalisierung von Kommunikations- und Partizipationsverfahren zur Einbindung lokaler Akteure stattgefunden.

[60] Énergie partagée 2021: *Évolution du soutien aux projets citoyens dans les appels d'offre et communautés énergétiques* [Entwicklung der Unterstützung von Bürgerprojekten in Ausschreibungen und Energiegemeinschaften] (Link zur Website)
[61] Andreas Rüdinger 2019: Energie citoyenne : où en sont la France et l'Allemagne ? (Link zum Dokument)

Grad der Mitwirkung	Formelle Bürgerbeteiligung	Informelle Bürgerbeteiligung	Beteiligende	Beteiligte
100% ↑ 0%	4 Entscheiden	4 Kooperation	Mitentscheidung gewähren	Mitentscheiden
	3 Einvernehmen	3 Mitgestaltung	Meinung berücksichtigen	Mitwirken
	2 Anhören	2 Konsultation	Meinung einholen	Mitdenken
	1 Informieren	1 Informieren	Informieren	sich Informieren

Tabelle 5: Überblick der Möglichkeiten zur formellen und informellen Bürgerbeteiligung, Quelle: Städtetag Baden-Würtemberg 2012: Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik und Maria Lüttringhaus 2003: Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation, Darstellung: DFBEW

Anders als die finanzielle Bürgerbeteiligung, eignet sich die politische Bürgerbeteiligung weniger dazu, für bereits vorliegende Lösungsvorschläge Akzeptanz zu schaffen, sondern setzt **Ergebnisoffenheit** voraus. Für gelungene und den Zielen der Energiewende zuträgliche Beteiligungsprozesse sollten diese daher laut dem Berliner Institut für Partizipation nicht nur als Mittel zur Legitimation von bereits zuvor repräsentativ getroffenen Entscheidungen und zur Schaffung von Akzeptanz von ggf. unpopulären aber notwendigen Entscheidungen gesehen werden[62]. Vielmehr könne die Bürgerbeteiligung auch als Prozess zur Qualifizierung von Entscheidungen und Ergebnissen und als Mittel zu Emanzipation von Bürger:innen als Subjekte politischer Gestaltung angesehen werden. So seien die im Rahmen von Beteiligungsverfahren erarbeiteten Lösungen nicht nur gesellschaftlich akzeptierter, sondern häufig auch fachlich besser. Sowohl formelle als auch informelle Beteiligungsprozesse sehen sich jedoch mit der Herausforderung konfrontiert, dass oftmals eher die kritisch eingestellten Personen Beteiligungsmöglichkeiten wahrnehmen und daher die aktive Ablehnung stärker in Erscheinung tritt, als die passiv befürwortende „schweigende Mehrheit“[63].

IV.2.1. Deutschland

In Deutschland bezeichnet die **formelle Bürgerbeteiligung** alle gesetzlich vorgeschriebenen und formell geregelten Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Bürgerinitiativen) an einem Verwaltungsverfahren[64]. In Deutschland ist die formelle Bürgerbeteiligung für eine Reihe von Verfahren gesetzlich vorgeschrieben. Hierzu zählen die Bauleitplanung, Raumordnungsverfahren, Genehmigungsverfahren, die Landes- und Regionalplanung sowie die Umweltverträglichkeitsprüfung[65]. Zumeist sind die Beteiligten und der Zeitpunkt der Beteiligung auch gesetzlich vorgeschrieben. Für die Energiewende ist vor allem das **Planfeststellungsverfahren** nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) für große raumbedeutsame Vorhaben wie der Bau von Stromleitungen und das **Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG** für die Zulassung von Industrieanlagen wie EE-Anlagen von Bedeutung (ab einem Schwellenwert von 20 WEA). Aber auch bei der Erstellung von **Regionalplänen** gilt die verpflichtende Beteiligung von Bürger:innen, die so bei der **Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie** Mitsprache haben. Beim regelmäßig durchgeführten Verfahren der bundesweiten Netzplanung werden Bürger:innen nicht nur im Planfeststellungsverfahren, sondern auch in allen vorgelagerten Planungsstufen (Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan, Bundesbedarfsplan, Bundesnetzplan) beteiligt und informiert. Bei der formellen Beteiligung übermitteln die Beteiligten dem Vorhabenträger Stellungnahmen, Einwände, Bedenken oder Anregungen. Dieser ist verpflichtet auf alle Stellungnahmen einzugehen, ihre Relevanz für das Verfahren prüfen und entsprechend zu berücksichtigen. Bei allen planfeststellungsbedürftigen Vorhaben ist beispielsweise der Plan öffentlich auszulegen und Bürger:innen, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, das Recht einzuräumen, bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan zu erheben. In formellen Beteiligungsverfahren

[62] Jörg Sommer 2015: Die vier Dimensionen gelingender Bügerbeteiligung in Hörg Sommer (Hrsg.) 2015: Kursbuch Bürgerbeteiligung (Link zum Dokument)
[63] Alexander Roßnagel et al 2016: Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren (Link zum Dokument)
[64] Umweltbundesamt 2017: Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (Link zum Dokument)
[65] Heinrich-Böll-Stiftung 2017: Formelle Bürgerbeteiligung (Link zur Website)

verläuft die Kommunikation bidirektional, d. h. die planende Behörde kommuniziert mit allen anderen Verfahrensbeteiligten einzeln[66]. Außerdem bestehen generelle gesetzliche Pflichten zur Auslage von Planungsentwürfen sowie das Informationsfreiheitsrecht von Bürger:innen, sich über den bisherigen Sachstand bei Behörden zu informieren.

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit gibt es eine Vielzahl an so genannten **informellen Beteiligungsverfahren**. Sie sind in den meisten Fällen diskursiv ausgerichtet, sodass die Beteiligten direkt untereinander diskutieren. Die Formate reichen von einfachen Bürgerversammlungen über moderierte Veranstaltungen bis hin zu aufwändigen Beteiligungsverfahren[67]. Diese Verfahren gehen über die formal geregelten und gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren hinaus, werden freiwillig durchgeführt und können der jeweiligen Situation vor Ort flexibel angepasst werden. So können beispielsweise gezielt einzelne Personen(-gruppen), Verbände oder Initiativen eingebunden oder die Öffentlichkeit schon vor den Planungs- und Zulassungsverfahren informiert und beteiligt werden.

Bei den informellen Beteiligungsverfahren lässt der Rechtsrahmen aufgrund der fehlenden gesetzlichen Verankerung Spielräume für eine große **Bandbreite an Ausgestaltungsmöglichkeiten**. Gegenstand der Beteiligung können Grundsatzfragen oder Programm- und Konzeptentwicklungen sein aber auch konkrete Fragen der Standort- und Anlagenplanung. Die Verfahren können sowohl von Unternehmen als auch von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder wissenschaftlichen Projekten organisiert werden. Die Verfahren unterscheiden sich weiterhin hinsichtlich ihrer Rahmenbedingungen wie der Höhe der finanziellen Mittel, der Ursprung der Finanzierung, der politischen Ebene der Beteiligung oder ihren formalen Vorgaben als auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung (Präsenz- oder Onlineverfahren; einstufige oder mehrstufige Verfahrenstypen; Zeitraum und Zeitaufwand; Auswahl, Zusammensetzung und Zahl der Teilnehmenden; Zugang zur Beteiligung; Art der Moderation)[68]. Es stellt sich außerdem die Frage nach der Ergebnisoffenheit der Verfahren sowie nach Dokumentation und Verbindlichkeit der Ergebnisse.

Informelle Beteiligung kann durch ihre methodische Vielfalt und flexible Gestaltung **formelle Beteiligungsverfahren ergänzen, erweitern und entlasten**. So können Konflikte, die in formellen Beteiligungsverfahren nicht ausreichend abgebildet und behandelt werden können, angesprochen und die Entwicklung von Lösungen und Alternativen begünstigt werden. Insbesondere durch eine frühzeitige Einbindung der örtlichen Öffentlichkeit können potenzielle Konfliktpunkte und Bedenken gegenüber dem geplanten Vorhaben rechtzeitig erkannt und berücksichtig werden. Außerdem können durch informelle Beteiligungsverfahren lokales Wissen und Erfahrungen in umfangreicher Weise in die Projektplanung einfließen und so **verbesserte und an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Planungsergebnisse** erzielt werden[69]. Informelle Bürgerbeteiligung kann jedoch eher zur **Verfahrensakzeptanz** und nicht so sehr zu einer höheren Akzeptanz des Vorhabens selbst beitragen[70]. Hierfür ist eine ergebnisoffene und somit frühzeitige Beteiligung essentiell[71]. Im Idealfall ermöglicht und befördert informelle Öffentlichkeitsbeteiligung „einen frühzeitigen und projektbegleitenden Aushandlungsprozess, in dem zu einem frühen Zeitpunkt eine auf möglichst breiter Akzeptanz basierende, nachvollziehbare Entscheidung vorbereitet wird und die Planungsvorhaben durch den Einbezug einer breiteren Wissensbasis optimiert werden können“[72]. Eine Übersicht von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren findet sich in der Sammlung von Fallstudien zur dialogischen Beteiligung im Rahmen der Energiewende des *Institute for Advanced Sustainability Studies* (IASS)[73].

[66] Heinrich-Böll-Stiftung 2017: Formelle Bürgerbeteiligung (Link zur Website)
[67] Ebda.
[68] Ina Richter 2016: Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen (Link zum Dokument)
[69] Bipar 2017: Bürger gestalten die Energiwende (Link zur Website)
[70] Umweltbundesamt 2017: Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (Link zum Dokument)
[71] SRU 2022: Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land (Link zum Dokument)
[72] Umweltbundesamt 2017: Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (Link zum Dokument)
[73] In Richter 2017: Energiebeteiligt.de Eine Sammlung von Fallstudien zur dialogischen Beteiligung im Rahmen der Energiewende (Link zum Dokument)

IV.2.2. Frankreich

In Frankreich ist seit 2005 das Recht auf Information und Beteiligung von Bürger:innen an der Ausarbeitung öffentlicher Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben, **ein verfassungsmäßiges Recht,** festgelegt in Artikel 7 der Umweltcharta[74]. In Anlehnung an dieses Prinzip wird der Begriff **"Umweltdialog"** (*dialogue environnemental*) verwendet, um die verschiedenen Verfahren der Bürgerbeteiligung in Frankreich zu beschreiben. Dazu gehören alle Verfahren der Information, Sensibilisierung und Beteiligung interessierter Bürger:innen an der Ausarbeitung eines Projekts, Schemas, Plans oder Programms, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Man unterscheidet zwischen zwei Haupttypen von Verfahren, die sich unterscheiden und sich daher ergänzen können: Einerseits, die sogenannten **vorgelagerten Beteiligungsverfahren**, die in der **Phase der Ausarbeitung von Vorhaben** stattfinden und sich auf deren Zweckmäßigkeit und Ziele im Allgemeinen beziehen. Hierzu gehören die öffentliche Debatte (*débat public*) und die vorausgehende Konsultation (*concertation préalable*). Andererseits gibt es die sogenannten **nachgeschalteten Beteiligungsverfahren**, die **unmittelbar vor der Umsetzung eines Vorhabens** stattfinden, wenn diese bereits Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren. Diese Verfahren beziehen sich eher auf die Merkmale und Modalitäten der Projektdurchführung. Hierzu gehören die öffentliche Anhörung und das Verfahren der digitalen Beteiligung. Eine strikte Unterscheidung in formelle und informelle Beteiligungsverfahren wie in Deutschland gibt es nicht. Abbildung 8 gibt einen Überblick des Ablaufs der vor- und nachgelagerten Beteiligungsverfahren.

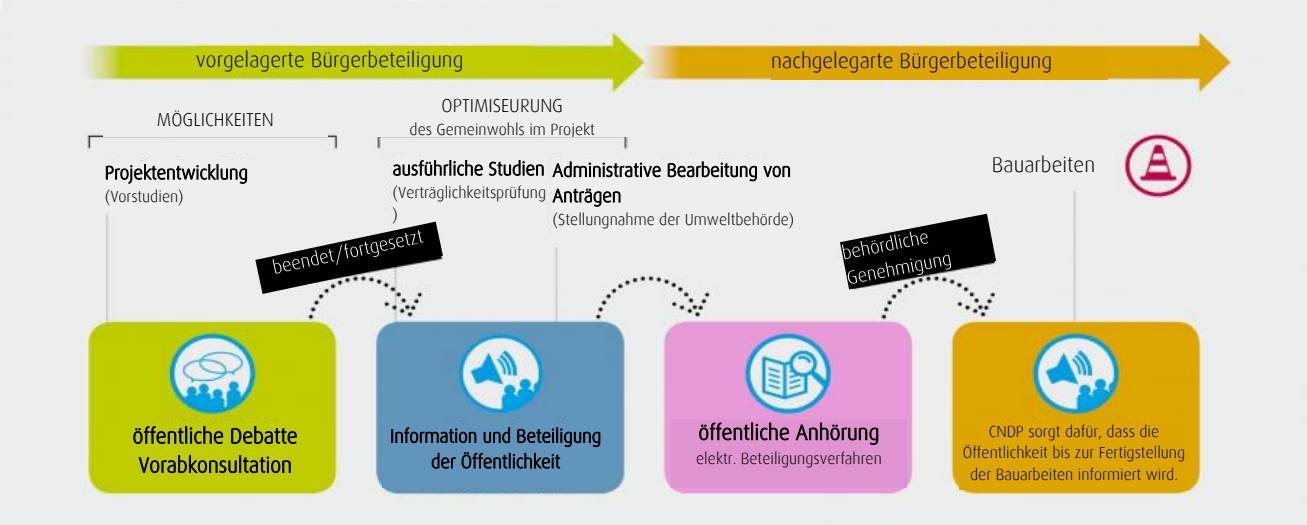

Abbildung 8: Ablauf der vor- und nachgelagerten Bürgerbeteiligung in Frankreich. Quelle: CNDP 2021: CNDP, une entité indépendante, Übersetzung DFBEW.

Das Beteiligungsverfahren der öffentlichen Debatte besteht seit 1995 und untersteht der Aufsicht **der Nationalen Kommission für öffentliche Debatten** (*commission nationale du débat public*, CNDP), eine unabhängige Verwaltungsbehörde, deren Aufgabe es ist, die Bürger:innen zu informieren und dafür zu sorgen, dass ihre Meinung im Entscheidungsprozess berücksichtigt wird. Es handelt sich um einen dialogischen Top-down-Ansatz mit dem ein Projektträger um Zustimmung der lokalen Akteure wirbt. Das Verfahren betrifft die Zweckmäßigkeit, die Merkmale und die Ziele eines Projekts, eines Plans oder eines Programms von nationalem Interesse. Die Beteiligung muss die Auswirkungen des Projekts auf die Raumplanung und die Umwelt untersuchen und die Möglichkeit schaffen, alternative Lösungen vorzuschlagen oder das Vorhaben gar nicht umzusetzen. Das frühzeitige Verfahren soll explizit die Grenzen der öffentlichen Anhörung überwinden, der oft vorgeworfen wird, zu spät stattzufinden, zu einem Zeitpunkt zu dem bereits vieles entschieden ist[75]. An der öffentlichen Debatte sind drei Arten von Akteuren beteiligt:

[74] *Charte de l'environnement* [Umweltcharta] (Link zum Gesetz)
[75] Sylvie Clarimont 2020: *Quand le débat public échoue à prévenir le conflit : retour sur la contestation d'un projet industriel de transition énergétique dans les Landes (France)* [Wenn die öffentliche Debatte daran scheitert, Konflikte zu verhindern: Rückblick auf den Protest gegen ein Industrieprojekt zur Energiewende in den Landes (Frankreich)] (Link zum Artikel, auf Französisch)

der Projektträger, der die öffentliche Debatte organisiert, die CNDP und die Öffentlichkeit, die aus Gebietskörperschaften, Vereinen, Privatpersonen usw. besteht. Die öffentliche Debatte findet im Vorfeld der Projektentwicklung statt, noch bevor die Vorstudien begonnen und die öffentliche Untersuchung eingeleitet werden. Sie dauert in der Regel zwischen vier und sechs Monaten.

Die Entscheidung über die Organisation einer öffentlichen Debatte obliegt der CNDP. **Gesetzlich vorgeschrieben ist die öffentliche Debatte für bestimmte Großprojekte zur Raumplanung** von nationalem Interesse, die in Artikel R. 121-2 des Umweltgesetzbuches aufgelistet sind (z. B. Hochspannungsleitungen mit einer Länge von über 10 km) und **bestimmte Pläne und Programme auf nationaler Ebene, die Gegenstand einer Umweltprüfung** gemäß Artikel L. 121-8 des Umweltgesetzbuches sind. Aber auch andere Projekte können Gegenstand einer öffentlichen Debatte sein, wenn der Bauherr die CNDP anruft oder wenn Bürger:innen, ihre Vertreter oder Gebietskörperschaften die CNDP in Ausübung ihres "Initiativrechts" befassen (entweder 10.000 volljährige und in Frankreich wohnhafte EU-Bürger:innen, zehn Parlamentarier:innen, eine Gebietskörperschaft mit Raumplanungskompetenz wie der Regionalrat, Rat des Departements, Gemeinderat oder öffentliche Einrichtung für interkommunale Zusammenarbeit, ein auf nationaler Ebene zugelassener Umweltschutzverband). Die öffentliche Debatte wird in Form von öffentlichen Sitzungen abgehalten. Anschließend veröffentlicht die CNDP einen Bericht und der Projektträger hat drei Monate Zeit, um zu entscheiden, ob er das Projekt fortsetzt oder nicht. Seine Entscheidung muss begründet und gerechtfertigt sein und die wichtigsten vorgenommenen Änderungen oder die Maßnahmen, die er als Reaktion auf die Erkenntnisse aus der Debatte für notwendig erachtet, angeben. Das ebenfalls vorgelagerte Beteiligungsverfahren der **Vorabkonsultation** betrifft Projekte, Pläne und Programme, die einer Umweltprüfung unterliegen und nicht automatisch an die CNDP verwiesen werden. Sie ist demnach nicht zwingend gesetzlich vorgeschrieben, findet ebenfalls im Vorfeld der Projekte statt und ist eine Alternative zur öffentlichen Debatte. In seiner Stellungnahme zur Akzeptanz von Energiewende-Infrastrukturprojekten empfiehlt der CESE jedoch, dass die Projektträger freiwillig eine solche Vorabkonsultation für organisieren, wenn kein anderes Verfahren durch das Umweltgesetzbuch vorgeschrieben ist, um Konflikte zu antizipieren und zu lösen[76].

Ziel der beiden Beteiligungsverfahren ist es, **die soziale Akzeptanz eines Projekts zu erhöhen**, indem aus der Konfrontation unterschiedlicher Standpunkte eine gemeinsame Position oder zumindest eine Verhandlungslösung zu dem zur Diskussion stehenden Projekt hervorgeht. Der CESE hält laut einer Stellungnahme zur Akzeptanz von großen Infrastrukturprojekten der Energiewende die Beteiligung der Öffentlichkeit im Vorfeld von Projekten für unerlässlich[77]. Die Konsultation der Öffentlichkeit **zu einem Zeitpunkt, zu dem das Projekt noch beeinflusst werden kann**, sei eine Voraussetzung für Akzeptanz. In dieser Phase kann die Öffentlichkeit noch auf Inhalte und Alternativen des Projekts einwirken. In der Praxis gelingt es jedoch nicht immer, einen Konsens herzustellen[78]. Die öffentliche Debatte und die Vorabkonsultation sollen allen betroffenen Akteuren die Möglichkeit geben, gehört zu werden. Dennoch können sie aufgrund ihres Umfangs, des zeitlichen Rahmens und der Unvollständigkeit der gesammelten Meinungen nicht allen individuellen Positionen Rechnung tragen. Es ist laut CESE daher wichtig, dass sich die konsultierten Personen bewusst sind, dass die von ihnen geäußerten Positionen nicht zwangsläufig zu einer Änderung des Projekts in ihrem Sinne führen werden[79].

Die **öffentliche Anhörung** gehört zu den nachgelagerten Beteiligungsverfahren, die **für bestimmte Projekte zwingend gesetzlich vorgeschrieben ist**. Wenn Gemeinden Erschließungen, Bauwerke oder Arbeiten durchführen, die die Umwelt beeinträchtigen können, müssen diese Vorhaben einer öffentlichen Untersuchung unterzogen werden. Laut Umweltgesetzbuch müssen Projekte, für die eine verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung gilt, auch einer öffentlichen Anhörung unterzogen werden. Das gleiche gilt für Projekte, die eine Enteignung aus Gründen des öffentlichen Nutzens erfordern (vgl. *Code de l'expropriation*). Die öffentliche Anhörung findet **nach der**

[76] CESE 2022: *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* [Akzeptanz neuer Infrastrukturen für die Energiewende: Vorgegebener Übergang, gewählter Übergang?] (Link zum Dokument, auf Französisch)
[77] Ebda.
[78] Sylvie Clarimont 2020: *Quand le débat public échoue à prévenir le conflit : retour sur la contestation d'un projet industriel de transition énergétique dans les Landes (France)* [Wenn die öffentliche Debatte daran scheitert, Konflikte zu verhindern: Rückblick auf den Protest gegen ein Industrieprojekt zur Energiewende in den Landes (Frankreich)] (Link zum Artikel, auf Französisch)
[79] CESE 2022: *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* [Akzeptanz neuer Infrastrukturen für die Energiewende: Vorgegebener Übergang, gewählter Übergang?] (Link zum Dokument, auf Französisch)

Umweltprüfung und vor der Umsetzung des Projekts statt, in einer Phase, in der das **Vorhaben bereits viel stärker definiert ist** als bei der öffentlichen Debatte. Mit dem Verfahren soll die Öffentlichkeit über die vorgelagerte Umweltverträglichkeitsprüfung informiert und ihre Meinungen, Anregungen und Gegenvorschläge zu bestimmten Entscheidungen oder Vorgängen eingeholt werden. Sie ermöglicht es der zuständigen Behörde, alle notwendigen Informationen zusammenzutragen, bevor sie eine **Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens** trifft. Je nach Umfang des betroffenen Projekts kann die Anhörung lokal, auf Ebene eines Departements oder auf Ebene einer oder mehrerer Gemeinden stattfinden. Das Verwaltungsgericht oder der zuständige Präfekt ernennt hierzu einen Untersuchungsbeauftragten, welcher als Moderator den Dialog zwischen Projektträger und der Öffentlichkeit leitet. Die mündliche oder schriftliche Teilnahme an der Anhörung steht allen offen. Nach Abschluss der öffentlichen Untersuchung werden die vom Untersuchungsbeauftragten zusammengefassten Schlussfolgerungen an die zuständige Behörde weitergeleitet und veröffentlicht werden, die auf dieser Grundlage eine befürwortende oder ablehnende Stellungnahme abgibt. **Für Projekte, die von der öffentlichen Anhörung ausgenommen sind**, besteht die Möglichkeit eines **elektronischen Beteiligungsverfahrens**. Hierbei kann die Öffentlichkeit Anmerkungen und Vorschläge auf elektronischem Weg oder per Post einreichen.

Weiterhin gibt es die Onlineplattform projets-environnement.gouv.fr, die Informationen über Projekte bereitstellt, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Außerdem wurde mit einer Verordnung vom 21. April 2016 in das Umweltgesetzbuch (Artikel L. 123-20 ff.) das Verfahren der **lokalen Wählerbefragung** (*consultation locale des électeurs*) eingeführt. Es ermöglicht dem Staat, die Öffentlichkeit in einem bestimmten Gebiet über ein Projekt, das der Staat zu genehmigen oder durchzuführen beabsichtigt, zu informieren und zu konsultieren. Im Rahmen der Modernisierung des Umweltdialogs hat das damalige Ministerium für Umwelt, Energie und Meer im Jahr 2018 eine Charta der Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet, die Werte und Grundsätze für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess enthält und eine Hilfe bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen darstellen soll[80].

Darüber hinaus gibt es in Frankreich eine Vielzahl von Konsultations-, Ko-Konstruktions- und direktdemokratischer Mechanismen zur Bürgerbeteiligung, die sich nicht spezifisch auf die Infrastrukturmaßnahmen der Energiewende beziehen[81]. Einige dieser Beteiligungsmöglichkeiten sind informelle Verfahren, die nicht gesetzlich geregelt sind. Dazu gehören die Bürgerjury, die Bürgerbefragung mit Abstimmung oder der sogenannte Bürgerhaushalt, der von einer Gebietskörperschaft für Bürgerprojekte bereitgestellt wird. Außerdem wurde im Jahr 2019 von Präsident Emmanuel Macron ein **nationaler Bürgerrat für das Klima** (*Convention citoyenne pour le climat*) einberufen in dem 150 Bürger:innen Maßnahmen für den Klimaschutz und die Energiewende erarbeiteten, die anschließend zum Großteil von der französischen Regierung in unterschiedlichen Gesetzen umgesetzt wurden[82]. Der Bürgerrat wurde u. a. als Reaktion auf die Gelbwesten-Proteste einberufen und sollte die Akzeptanz von energie- und klimapolitischen Maßnahmen erhöhen. Die akzeptanzsteigernde Wirkung stellte sich nur bedingt ein, da die Art und Weise der Umsetzung der Maßnahmen von Regierung und Teilnehmenden des Bürgerrats sehr unterschiedlich bewertet wurde.

[80] MTE 2022: *La charte de la participation du public* [Die Bürgerbeteiligungscharta] (Link zu Website, auf Französisch)
[81] Eine Übersicht der wichtigsten Verfahren zur Bürgerbeteiligung in Frankreich enthält ein Aktionsguide der Denkfabrik La Fabrique de la cité: Marie Baléo 2020: *Grands projets et démocratie: un guide pour l'action* [Große Vorhaben und Demokratie: ein Aktionsguide] (Link zum Dokument, auf Französisch)
[82] Siehe DFBEW Memo zum Französischen Bürgerrat für das Klima für eine Übersicht aller vorgeschlagenen Maßnahmen sowie die Art und den Stand der Umsetzung (Link zum Dokument)