

## Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten der Transformation. Lokale Beteiligungsverfahren als Konfliktlöser und Konfliktherd

Fabian Rasem

Politische Transformationsprozesse wie die Energiewende gehen nicht konfliktfrei vonstatten. Sie erzeugen nationale Richtungsdebatten und stoßen gerade vor Ort, wo die konkreten Veränderungen raumgreifen, Auseinandersetzungen an. Gestritten wird dabei über die Ziele, Mittel und Umsetzungsformen von Energiewendeprojekten, aber auch über damit zusammenhängende Wissens-, Vertrauens- und Anerkennungsfragen. Um solche komplexen Konflikte effektiv zu bewältigen und die Mitwirkung von Bürger:innen zu gewähren, stellen lokale Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung eine wesentliche Komponente dar. Ein nüchterner Blick auf ihre konfliktforscherischen Verheißungen, Erwartungsüberfrachtungen und Konfliktodynamiken, die es ohne diese Beteiligungsverfahren möglicherweise so nicht gäbe.

Die deutsche Gesellschaft steckt inmitten von Transformationskonflikten – der auf Dauer gestellte »Ampelstreit«, die sogenannten »Bauernproteste« und die vielzitierten »Klima-Kleber« zeigen es deutlich.

Aus Perspektive der Konflikt- und Demokratieforschung ist das zunächst einmal nichts Besorgniserregendes. Zum einen ist sozialer Wandel immer von Konflikten geprägt. Das gilt gerade dort, wo Regierungen sich im Sinne der »Transformation« vorgenommen haben, sozialen Wandel aktiv in die Hand zu nehmen und dessen Nebenfolgen politisch abzapuffern. Nicht alle Transformationskonflikte müssen dann daraus resultieren, dass der Verlauf des sozialen Wandels per se als »schlecht« oder entsprechende politische Maßnahmen als unpassend und ungerecht empfunden werden. Sie können auch dadurch entstehen, dass sich im Prozess »erfolgreicher« Transformation die Erwartungen und Ansprüche anpassen. Beispielsweise führen gelungene Integrationsprozesse – so ein bekanntes Argument des Soziologen Aladin El-Mafaalani (1) – zu einer stärkeren Problematisierung von anhaltender Ungleichbehandlung und Ressentiments. Ähnliche paradox wirkende Konstellationen gibt es auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft: Hemmnisse und Mängel fallen stärker ins Auge und ins Gewicht, sobald die Notwendigkeit einer Energie- und Mobilitätswende einmal bejaht und entsprechende gesellschaftliche Grundsatzkonflikte entschieden wurden.

Das zeigt auch zum anderen auch: Konflikte sind nicht per se Transformationshemmer, sondern mindestens ebenso sehr ihre Treiber und Formgeber. Ohne das organisierte Aufbegehren von Arbeiter:innen im 19. und 20. Jahrhundert wären eklatante Missstände kaum gesellschaftlich problematisiert worden, wären sozialstaatliche Institutionen nicht entstanden und Arbeitsschutzrechte inexistent. Ohne die diversen Umweltbewegungen hätten der nötige Anstoß und Druck zur Berücksichtigung umweltpolitischer Themen wahrscheinlich gefehlt und es wären keine dahingehenden einklagbaren Rechte entstanden. Viele Fortschritte, für die sich die »offenen Gesellschaften« der Gegenwart rühmen, sind also das Ergebnis von historischen Konflikten. Aus konfliktforscherischer Perspektive könnte man sagen: Alles kommt darauf an, wie Transformationskonflikte zugelassen, wie sie ausgetragen und verarbeitet werden.

## Vielfältige Transformationskonflikte

In der Rede über aktuelle Transformationskonflikte wird häufig mit karikaturhaften Beschreibungen gearbeitet. Neben den »Klima-Klebern« kursieren prägnante Bilder von sogenannten »Transformationsverlierer:innen«, von esoterisch-querdenkenden Bürgerinitiativen, einer skrupellosen »Energielobby«, von klischeehaft progressiven und konservativen Parteien. Wie bei jedem Klischee, gibt es für diese Zuschreibungen Anknüpfungspunkte in der Wirklichkeit. Doch abseits der großen Mediendiskurse bietet ein Blick in die Empirie erstaunlich wenig Anhaltspunkte für allzu schematische Zuschreibungen und Polarisierungsdiagnosen (2). Transformationskonflikte setzen sich im Gegenteil aus einer Vielzahl von Konfliktbeteiligten, kleinteiligen Konfliktstrukturen und -gegenständen zusammen (3).

Aufgrund der dezentralen Organisation der deutschen »Nachhaltigkeitstransformation« stehen dabei häufig lokale Transformationskonflikte im Mittelpunkt. Widerspruch und Proteste gegen die im Allgemeinen breit unterstützte Energiewende (4) stellen sich vor allem dann ein, wenn es konkret wird, wenn also vor Ort einzelne Windparks, Stromtrassen, LNG-Terminals oder Kohlegruben erweitert werden sollen (5).

Schaut man auf die Komplexität lokaler Transformationskonflikte, dann lassen sich dabei mindestens *sechs inhaltliche Dimensionen* (6) ausmachen: Es kann über die programmatischen Ziele der Transformation gestritten werden (z.B. CO<sub>2</sub>-Neutralität), über die allgemeinen Mittel zu ihrer Umsetzung (z.B. Windenergie) und über die *konkreten Formen der Umsetzung* (z.B. Abstandsregeln). Es kann darüber hinaus aber auch darum gerungen werden, ob verantwortliche Firmen, Kommunen oder zivilgesellschaftliche Bündnisse *vertrauenswürdige* Transformationsakteur:innen sind, ob entsprechende Planungen von korrekten und angemessenen *Wissensbeständen* ausgehen, sowie ob den Konfliktbeteiligten angemessene *Anerkennung* gezollt wird.

Außerdem existieren diese Konflikte um Ziele, Mittel, Umsetzung, Wissen, Vertrauen und Anerkennung nicht nur in einer einzigen Spielart. Widerspruchsdynamiken, wie sie den Kern von Konflikten ausmachen, existieren in zwei unterschiedlichen Modi: Einerseits kann man etwas kategorial ablehnen. Die Argumentation würde dann von einem »Nein!« ausgehen und sich darauf richten, ob etwa Ziele wie der Erhalt der Artenvielfalt, Mittel wie der Individualschutz einzelner Vogelarten oder konkrete Umsetzungsformen wie der geplante Abstand einer Windenergieanlage zu einer bestimmten Vogelflugroute *für sich genommen* statthaft sind. Andererseits kann man denselben Konfliktgegenstand aber auch in einer *relativierenden* Weise ablehnen. Die Kritik beginnt dann mit »Ja, aber...« und richtet sich darauf, wie zum Beispiel verschiedene Ziele, Mittel und Umsetzungsformen von Transformation zu möglichen Alternativen *ins Verhältnis* gesetzt werden.

In einigen lokalen Transformationskonflikten wird dann beispielsweise kategorisch abgestritten, dass CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2040 ein sinnvolles Ziel ist oder dass ein Gutachten des Bundesumweltamts unparteiisches und gültiges Wissen darstelle. In anderen Fällen stehen relative Fragen im Vordergrund, etwa wie die Ziele »Klimaschutz« und »Landschaftserhalt« in der zur Diskussion stehenden Maßnahme gegeneinander gewichtet werden, wie eine Stromleitung genau verlegt werden soll oder wie vertrauenswürdig sich eine Genehmigungsbehörde konkret verhält. Und wiederum anderswo tauchen diese Dimensionen und Modi in ganz unterschiedlichen Mischformen auf. Gerade die Vielzahl der Konfliktfacetten und ihrer Ausprägungen drückt lokalen Konflikten ihren Stempel auf und macht ihre Bearbeitung kompliziert.

## Zwei Arten der Konfliktbearbeitung durch Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren

Genau diese komplexe Bearbeitungsleistung haben sich demokratische Transformationsgesellschaft jedoch auf die Fahne geschrieben. Ihrem demokratischen Anspruch nach müssen nicht nur effektive Lösungen bereitstellen und Transformation »schaffen«. Sie wollen die notwendigen Entscheidungsprozesse auch unter Einflussnahme von Bürger:innen sowie unter Rücksicht auf Betroffene bestreiten. Dabei gehören lokale Verfahren zur politischen und administrativen Beteiligung von Bürger:innen spätestens seit den 1970er Jahren zu den charakteristischen Regelungssystemen, mit denen Demokratien Einspruch und Konflikt produktiv zu kanalisieren versuchen.

Lokale Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können eine Konfliktbearbeitungsleistung hierbei zum einen eher implizit erbringen. Das tun sie, indem sie Bürger:innen die Möglichkeit geben, planungsrelevante Informationen von vor Ort einzuspeisen sowie ihre Anliegen und Kritiken zu artikulieren. Beteiligungsverfahren wirken in diesem Sinne präventiv in mögliche Konfliktsituationen hinein, weil sie »als ›Frühwarnsystem‹ potentieller durch Planungsmängel ausgelöster Konflikte« (7) dienen und den planerischen Abwägungsprozess umfassender machen können. Ein Großteil der sogenannten »formellen Beteiligungsverfahren« ist in diesem Sinne einer Planungsoptimierung konzipiert. Dabei handelt es sich um gesetzlich vorgeschriebene und geregelte Verfahren, insbesondere Stellungnahmen und Erörterungstermine. Diese Funktion können aber auch sogenannte »informelle Verfahren« haben, etwa Ideenwerkstätten oder Vorerörterungstermine, die den Anhörungsverfahren im förmlichen Prozess vorgeschaltet werden.

Darüber hinaus können Beteiligungsverfahren zum anderen deutlich *expliziter* auf die Bearbeitung von lokalen Konflikten abgestellt sein. Das gilt besonders für Verfahren der alternativen Konfliktlösung, die in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre praktiziert werden. Dazu zählen zum Beispiel Mediationen oder Runde Tische. Diese explizit konfliktorientierten Verfahren wirken nicht präventiv, sondern intervenieren in bereits ausgeprägte Konfliktgeschehen und sollen helfen, sie produktiv auszutragen. Ähnlich liegt der Fall bei Bürgerentscheiden, in denen über Konfliktfälle abgestimmt wird, wie kürzlich bei den Windparks in Wewelsfleth (Schleswig-Holstein) und Zemmer (Rheinland-Pfalz) geschehen. (8)

Doch was können entsprechende Beteiligungsmechanismen aus konfliktforscherischer Perspektive leisten? Und wo gibt es Fallstricke? Ähnlich wie beim Blick auf die Konflikte selbst muss das Resümee auch hier differenziert ausfallen.

## (Un-)Möglichkeiten der Konfliktbearbeitung in formellen Beteiligungsverfahren

Das gängige formelle Beteiligungsinstrument im deutschen Verwaltungsverfahren – nämlich die Anhörung von Lai:innen und Expert:innen – ist nicht in erster Linie auf demokratische Mitbestimmung ausgelegt. Es zielt vor allem auf die Gewährleistung der Qualität und Gesetzmäßigkeit von staatlichem Planen und Entscheiden. Einwendungs- und Erörterungsverfahren weisen dort Stärken auf, wo sie Konflikte und Entscheidungen *versachlichen*. Das ist insofern der Fall, als sie die Eingabe von Informationen und Planungsalternativen ermöglichen und somit die Wahl von *Mitteln* der Transformation und ihre konkrete *Umsetzung* optimieren (9).

Allerdings ist die grundsätzliche Frage, ob die entsprechende Infrastruktur erforderlich ist und »kommt«, häufig nicht mehr beeinflussbar. Gerade bei nationalen Planungsvorhaben, wie dem Stromnetz, geht es nach Beschluss auf Bundesebene nur noch um das Wo und Wie, das heißt um Umsetzungskonflikte. Auch bei der Windkraft gibt es durch nationale Ausbauziele und die Ausweisung von Windvorranggebieten durch die Länder

starke überlokale Konfliktrahmen. Darüber hinaus sind im formellen Verfahren jeweils nur bestimmte Argumentationen statthaft, weil lediglich diese dem Katalog rechtlicher Schutzgüter entsprechen. Hier liegt der Kehrseite der administrativen Versachlichungsleistung: Während zum Beispiel Umwelt- und Naturschutzbelange, gesundheitliche Aspekte und baubedingte Beeinträchtigungen im Verwaltungsverfahren Gewicht haben, gilt das für finanzielle Beteiligungsfragen, den Wertverlust privater Immobilien, (landschafts)ästhetische Aspekte der Planung und das Heimatgefühl der Anwohner:innen nicht oder nur begrenzt (10). Gerade die emotionale Konfliktkomponente, die für viele Betroffene vor Ort ein Haupttreiber ihres Protests gegen Transformationsprojekte ist, fällt damit häufig völlig unter den Planungstisch. Diese Kombination aus einer stufenweisen Engführung von Konflikten im föderalen System der Bundesrepublik und einer zusätzlichen Begrenzung des Argumentationsrepertoires führt in der Regel zu einem *Überschuss von Konfliktstoff*, der im formellen Verfahren auf lokaler Ebene strukturell nicht verarbeitet werden kann und anderweitig artikuliert werden muss.

Bestimmte dieser Konfliktüberschusspotenziale können im Idealfall durch informelle Beteiligungsverfahren aufgefangen und kompensiert werden. Sie bieten die Möglichkeit zur wechselseitigen *Vertiefung von Argumentationen und Rechtfertigung von Entscheidungen*, die im formellen Verfahren zumeist auf der Strecke bleiben. Das begründet die Hoffnung, die viele Fürsprecher:innen in die Verflechtung der Verfahrenstypen setzen (11). In informellen Beteiligungsverfahren treten die lokalen Konfliktbeteiligten in einen zeitlich befristeten, unverbindlichen *Verständigungsprozess* ein, entweder um Planungsprojekte auf den Weg zu bringen oder um bereits eskalierte Konflikte zu moderieren. Die große Verheißung informeller Verfahren liegt dabei in ihrer dialogischen Struktur. Hier können Konflikte – zum Beispiel über die Kosten-Nutzen-Bilanz von Mitteln oder technische Fragen zur Projektumsetzung – in einem öffentlichen Prozess nachvollzogen werden. Möglich ist etwa, dass Gutachten transparent gegeneinandergestellt und nach zuvor gemeinschaftlich ausgemachten Kriterien beurteilt werden, oder dass man gemeinsam nach Planungsoptionen sucht, die Rücksicht auf rechtlich nicht geschützte Konfliktfaktoren nehmen. Wenn alles gut läuft, werden kategorischen Konflikte, in denen alternative Begründungen ablehnt oder ignoriert werden (»Nein!«), dadurch in relative Konflikte *überführt*, die zumindest ein Eingehen aufeinander notwendig und möglich machen (»Ja, aber...«/»Nein, aber...«). Außerdem kann im besten Fall Vertrauen zwischen den Konfliktbeteiligten geschaffen oder eben berechtigtes Misstrauen zwischen ihnen plausibel gemacht werden.

## Uneingelöste und uneinlösbare Erwartungen an informelle Beteiligungsverfahren

Allerdings steht im Fall frühzeitiger Beteiligungsverfahren neben der notorischen Frage, wie die unverbindlichen Ergebnisse informeller Vorverhandlungen wirksam gemacht werden können, mindestens ein starker empirischer Vorbehalt. Zweifel dürfen angemeldet werden, inwiefern entsprechende »Vorverhandlungen« mit Öffentlichkeitsbeteiligung tatsächlich regelmäßig zu mehr Offenheit und Transparenz in der Planung von Transformationsprojekten führen. Viele Projektträger:innen empfinden den Schritt an die Öffentlichkeit nämlich ganz unabhängig vom Zeitpunkt als starken Druck, möglichst detaillierte und juristisch abgesicherte Pläne zur Diskussion vorzulegen. Auch zu einem früheren Zeitpunkt sieht ein Großteil der Pläne deshalb bereits »fertig« aus anstatt verhandlungsoffen. Eine aktuelle Studie zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung (12) kommt zu dem Schluss, dass dies in circa 75 Prozent der Fälle so ist. Das frühzeitig zur Diskussion gestellte Dokument wird dann »zwar als ›Entwurf‹ bezeichnet, aber ob (und wenn ja, wo noch) Gestaltungsspielräume bestehen, wird nicht benannt und ist für die nicht-fachliche Öffentlichkeit nur schwer erkennbar« (13). Ein früherer Gang in die Öffentlichkeit bedeutet also nicht notwendig eine intensivere Planungsbeteiligung von Bürger:innen. Es *lagert* bei Betroffenen das *Gefühl der Überrumpelung* häufig einfach nur zeitlich vor, wenn

nicht gleichzeitig eine offenere allgemeine Planungskultur gepflegt wird. Der gefühlte »Etikettenschwindel« unterfüttert dann nicht nur bestehende Vertrauenskonflikte. Er macht auch eine polemische Konfliktführung im Register des »Kategorischen« wahrscheinlicher, weil das bereits »fertige« Planungsprojekt nur noch im Ganzen abwendbar erscheint.

Gleichermaßen sollte man sich hüten, die konfliktintervenierenden Beteiligungsverfahren mit zu hohen Erwartungen zu überladen. Runde Tische, Bürgerforen und Mediationen können zwar in der Tat Gesprächsfäden vor Ort wiederherstellen, wo diese in vielen eskalierenden Transformationskonflikten abreißen. Was die inhaltliche Lösungsfähigkeit angeht, stoßen sie aber einerseits dort an Grenzen, wo grundlegend unterschiedliche Werturteile über programmatische Ziele, Mittel und Umsetzungsformen kollidieren. Ist das Treibhausgas-Minderungsziel von 65 Prozent bis 2030 sinnvoll? Atomausstieg, ja oder nein? Ist es notwendig, dass wirklich jedes Bundesland 2 Prozent seiner Fläche als Windvorranggebiete ausweist? Ist es die Nennleistung von 16 Megawatt wert, die ungestörte Aussicht auf eine historische Burgenlandschaft zu »verbauen«? Das sind Fragen, die in lokalen Konflikten zwar immer wieder nach vorne gestellt werden, aber eigentlich nur in den nationalen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen sinnvoll behandelbar sind. Auch lässt sich in diesen Fragen wohl kaum ein über die Konfliktparteien hinausreichendes Einvernehmen herstellen. Insgesamt spricht die Erfahrung dafür, dass die *Überzeugungsleistung* konfliktintervenierender Verfahren *gering* ist. Sie können situative Kompromisse ermöglichen, aber sie vermögen es kaum, bereits profilierte Konfliktbeteiligte inhaltlich umzustimmen (14). Überhaupt können lokale Beteiligungsverfahren nur sehr begrenzt auf die komplexen Ursachen unterschiedlicher gesellschaftlicher Konfliktlagen eingehen und einwirken. Einerseits sind Windräder, Stromtrassen und andere Infrastruktur für viele lokale Proteste nur der sprichwörtliche Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt (»Jetzt reicht's!«). Andererseits sind gesamtheitliche Lösungen für materielle Lebenslagen, für Anerkennungsdefizite und für die gesellschaftliche Ungleichverteilung von Transformationszumutungen von den jeweils einfallbezogenen Beteiligungsverfahren nicht erwartbar. Wo der Konflikt nur ein *Symptom* ist, bietet auch die lokale Beteiligung von Bürger:innen maximal eine *Symptombehandlung*. Informelle Verfahren entlasten die Kommunal-, Landes- und Bundespolitik also nicht von ihrer jeweiligen Kernaufgabe, umsichtige und rechtfertigbare kollektive Entscheidungen und »Gesamtlösungen« hervorzubringen.

## Zusätzliche Konflikte als Nebenwirkung der Konfliktbearbeitung

Das bestehende Ensemble von formellen und informellen Beteiligungsverfahren lässt also bestimmte Konfliktmomente strukturell unbearbeitet. Wie alle Institutionen, die Konflikte regeln, *schaffen* Beteiligungsverfahren und ihre Erweiterung jedoch auch eigene, gewissermaßen »neue« Konflikt dynamiken. Zwei seien hier abschließend kurz benannt:

Erstens steigern Verfahrensinnovationen und wachsende Beteiligungsensembles die *Komplexität* des administrativen Planungsprozesses und kreieren dadurch Potenzial für zusätzliche Enttäuschung. Schon die formellen Mitwirkungsmöglichkeit des deutschen Verwaltungssystems machen eine hohe Kenntnis behördlicher Arbeitsprozesse sowie rechtlicher Hintergründe und Sprache erforderlich. Das Mehrebenensystem der Bundesrepublik stellt vielen Bürger:innen eine Art »Partizipationsverflechtungsfalle« (15), weil für sie kaum nachvollziehbar ist, wann Beteiligungsverfahren de facto welche Formen der Mitwirkung und Einflussnahme ermöglichen, wie diese Formen funktionieren und wie Entscheidungsprozesse über verschiedene politisch Ebenen verschlungen sind. Die Erwartungen einer substantiellen Mitsprache, die viele Bürger:innen haben, wenn sie das Wort »Beteiligung« hören, laufen deshalb regelmäßig an der verschachtelten föderalen Verwaltungsrealität auf. Eine Erweiterung der Beteiligungsspielarten und ihrer Verflechtung erhöht die systemische Undurchsichtigkeit weiter. Sie

schaft Potenzial für *neue verfahrensbezogene Konflikte und Vertrauensvorbehalte* angesichts von so empfundener »Scheinbeteiligung«.

Zweitens erhöht die Ausdehnung von Beteiligungsprozessen neben dieser Undurchsichtigkeit zugleich die *materiellen Anforderungen* einer Teilnahme. Erfahrungsgemäß sprechen umfassendere Beteiligungsverfahren vor allem Bürger:innen an, die über zeitliche und finanzielle Möglichkeiten verfügen, die ihnen eine monatelange unbezahlte Teilhabe »erlauben«. Wachsende formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten verstärken auf diese Weise ein *bestehendes Mitwirkungsgefälle* (16) und schaffen Potenzial für Anerkennungskonflikte, wo sie Anliegen bereits organisierter oder privilegierter Personen, Gruppen und Interessen bevorzugen. Konfliktunbeteiligte bleiben in der Regel unbeteiligt (17). Gleichmaßen geben wachsende Verfahrensanforderungen auf der institutionellen Ebene jenen Gemeinden und politischen Verbänden einen *strukturellen Vorteil*, die mit großen Verwaltungskapazitäten ausgestattet sind. Das wirkt nicht nur in Verteilungsfragen zwischen Kommunen hinein. Gerade in kleinen Gemeinden binden umfangreiche Verfahren in der Regel viel Arbeitskraft für andere lokale Aufgaben und können daher auf Dauer *interne Kapazitätskonflikte* mit sich bringen. Hier steht man dann möglicherweise vor der Wahl, ob man weiter intensiv über private Windenergieanlagen verhandeln will oder zeitnah die kommunale Wärmeplanung vorantreibt.

Eine Entwicklung von Beteiligungsprozessen ohne gleichzeitige Entwicklung von Standardverfahren, von Plankulturen und Ressourcen hat auch aus beteiligungspolitischer Perspektive mehr Konfliktpotenzial als ein erster Blick vermuten ließe.

## Anmerkungen

---

(1) Vgl. El-Mafaalani, Aladin (2018): Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

(2) So beispielweise die Ergebnisse der vieldiskutierten Studie von Steffen Mau, Thomas Lux und Linus Westheuser (vgl. Mau, Steffen et al. (2023): Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft. Berlin: Suhrkamp).

(3) Das gilt nicht nur für das Thema der Nachhaltigkeitswende. Die FGZ-Kolleg:innen Melanie Dietz und Sigrid Roßteutscher können zum Beispiel anhand von aktuellen Umfragedaten verdeutlichen, dass auch im Diskurs um »Genderthemen« ein weniger einheitliches Bild herrscht, als häufig unterstellt wird (vgl. Dietz, Melanie/Roßteutscher, Sigrid (2024): Different Colors of the Same Rainbow? The Polarization of Gender Issues and its Campaign Potential. In: SocArXiv. Online: [doi.org/10.31235/osf.io/27qyt](https://doi.org/10.31235/osf.io/27qyt)

(4) Vgl. die Akzeptanzumfrage der Agentur für Erneuerbare Energien von 2023: [www.unendlich-viel-energie.de/mediathek/grafiken/aee-akzeptanzumfrage-2023](https://www.unendlich-viel-energie.de/mediathek/grafiken/aee-akzeptanzumfrage-2023).

(5) Diese Konfliktdynamik wird in Deutschland bereits seit etlichen Jahren dokumentiert, vgl. z.B. Hoeft, Christoph et al. (2017): Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking. Bielefeld: transcript.

(6) Das Konfliktschema sowie einige Argumente zur Leistungsbilanz von Beteiligungsverfahren schließen an Überlegungen an, die in einem gemeinsam Policy Paper mit den FGZ-Kolleg:innen Viktoria Brendler, Nicole

Deitelhoff und Eva Ruffing entstanden sind (vgl. Brendler, Viktoria et al. (2024): Gesellschaftliche Transformationskonflikte austragen. Wann und wie Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer produktiven und nachhaltigen Konfliktbearbeitung vor Ort beitragen kann. Policy Paper. Hannover/Frankfurt: Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt).

(7) So schon Ulrich Battis in seiner kommentierenden Arbeit zur Etablierung formeller Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes (vgl. Battis, Ulrich (1976): Partizipation im Städtebaurecht. Berlin: Duncker & Humblot, S. 45)

(8) Dabei fällt das Ergebnis mittlerweile übrigens häufig nicht gegen, sondern für Infrastrukturmaßnahmen der Nachhaltigkeitswende aus (vgl. Rehmet, Frank et al. (2023): Bürgerbegehrensbericht 2023. 2. Auflage. Berlin: Mehr Demokratie e.V.).

(9) Die FGZ-Kolleginnen Viktoria Brendler und Eva Ruffing zeigen in ihrer Studie zu Einwendungen beim Stromtrassenbau, dass diese Eingaben von zivilgesellschaftlicher Seite zumindest in Teilen wirksam sind (vgl. Ruffing, Eva/Brendler, Viktoria (2023): The Game of Energy Transition. A Game Theoretical Perspective on Public Participation Procedures in Infrastructure Planning. In: European Policy Analysis 10 (1), S. 39–60).

(10) Konkreter illustrieren das die vorhabenspezifischen Leitfäden, die Jan Ziekow und seine Kolleg:innen im Rahmen der folgenden Publikationen angelegt haben: Ziekow, Jan et al. (2014): Konfliktdialog bei der Zulassung von Vorhaben der Energiewende Leitfaden für Behörden. Bonn: Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

(11) Zum Beispiel: Umansky, Dimitrij/Brendler, Viktoria (2024): Gegensätze ziehen sich an. Wie sich formelle und informelle Beteiligung ergänzen. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2024.

(12) Decker, Ronja/Selle, Klaus (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

(13) Decker, Ronja/Selle, Klaus (2023): Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., S. 40.

(14) Ziekow, Jan et al. (2013): Evaluation und Begleitforschung »Runder Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf«. Speyer [u.a.]: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 82–83.

(15) Vgl. Bauer, Christian (2015): Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau? In: dms – der moderne staat 8 (2), S. 273–293.

(16) Für die ungleichheitsfördernden Aspekte, die mit der Ausdehnung von Teilnahmeverfahren einhergehen, vgl. Schäfer, Armin/Schoen, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan 41 (1), S. 94–120.

(17) Kerker, Nina et al. (2022): Die Unbeteiligten in lokalen Energiewendekonflikten. DEMOKON – Research Paper III. Göttingen [u.a.]: DEMOKON. Eine demokratische Konfliktkultur für die Energiewende.

### Autor

---

**Fabian Rasem** ist seit 2021 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ), dessen Standort in Frankfurt am Main er seit Juni 2024 als Koordinator betreut. Zuvor studierte er Politikwissenschaft, politische Theorie und Islamwissenschaft an den Universitäten Frankfurt und Göttingen. Am FGZ forscht Fabian Rasem zu politischen Konflikten rund um gesellschaftliche Transformationsprozesse und untersucht diese empirisch am Beispiel lokaler Auseinandersetzungen über den Bau von Moscheen und Energiewendeinfrastruktur in Deutschland. Darüber hinaus promoviert er mit einer Arbeit zu konflikttheoretischen Demokratiemodellen und den Grenzen demokratischer Konfliktbearbeitung.

Kontakt:

E-Mail: [fr@em.uni-frankfurt.de](mailto:fr@em.uni-frankfurt.de)

### Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)