



# SCHACH

Vom Scheitern zur Chance für die Energiewende



## **Verfahrensordnung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung von Erneuerbaren-Energien- Projekten**

Der Einfluss formeller Beteiligung auf den Umgang  
mit Energieinfrastrukturkonflikten

*Milan Matußek, Jan Fjornes*



## Impressum

Herausgeber:

adelphi research gGmbH

Alt-Moabit 91

10559 Berlin

+49 (030) 8900068-0

office@adelphi.de

www.adelphi-research.de

**Autoren\*in:**

Milan Matušek und Jan Fjornes

**Gestaltung:**

Tilman Zastrow, André Eduardo Lamarao Pais

**Bildquellen:**

© Jason Mavrommatis - unsplash.com

Stand: 18.02.2026

© 2026 adelphi

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

# Inhalt

|          |                                                                                                                               |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung .....</b>                                                                                                       | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Die Rolle von Verfahrensordnungen von Erneuerbaren-Energien-Projekten für Konflikt- und Akzeptanzpotenziale .....</b>      | <b>5</b>  |
| 2.1      | Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Erneuerbaren-Energie-Projekten.....            | 6         |
| 2.2      | Genehmigungsverfahren und (formelle) Öffentlichkeits-beteiligung bei unterschiedlichen Technologien .....                     | 7         |
| 2.2.1    | Windenergieanlagen .....                                                                                                      | 7         |
| 2.2.2    | Freiflächen-Photovoltaikanlagen .....                                                                                         | 8         |
| 2.2.3    | Geothermieranlagen.....                                                                                                       | 8         |
| <b>3</b> | <b>Illustrative Fallstudien .....</b>                                                                                         | <b>10</b> |
| 3.1      | Sydower Fließ/ Tempelfelde, Brandenburg .....                                                                                 | 10        |
| 3.2      | Üchtelhausen Bayern .....                                                                                                     | 10        |
| 3.3      | Puchheim, Bayern.....                                                                                                         | 11        |
| 3.4      | Sinzig, Rheinland-Pfalz.....                                                                                                  | 11        |
| <b>4</b> | <b>Die Rolle der Verfahrensordnung und der formellen und informellen Öffentlichkeits-beteiligung in den Fallstudien .....</b> | <b>12</b> |
| 4.1      | Die Phase der Konflikteskalation .....                                                                                        | 12        |
| 4.2      | Die Phase der Kompromissfindung.....                                                                                          | 13        |
| 4.3      | Einordnung: Die Rolle des Ordnungsrechts für Konfliktverlauf und Kompromissfindung.....                                       | 13        |
| <b>5</b> | <b>Schlussfolgerungen.....</b>                                                                                                | <b>15</b> |
|          | <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                                                                             | <b>16</b> |

# 1 Einleitung

Wann, warum und unter welchen Bedingungen scheitern Erneuerbare-Energien-Projekte an Konflikten und was lernen wir daraus? Wie müssen Prozesse gestaltet sein, um die Akzeptanz von solchen Projekten zu erhöhen und was führt zu einer erfolgreichen Umsetzung? Diese und weitere Fragen stellt sich das Forschungsprojekt SCHACH – Scheitern als Chance für die Energiewende. Mit verschiedenen wissenschaftlichen Methoden und aus unterschiedlichen Perspektiven untersucht das Forschungskonsortium bestehend aus **adelphi research**, **Fraunhofer ISI** und **RWTH Aachen University** das Scheitern und den Erfolg von Energiewendevorhaben in Deutschland.

Das folgende Working Paper untersucht welchen Einfluss die Verfahrensordnungen, also die rechtlichen und organisatorischen Abläufe bei Planung und Genehmigung, auf das Aufkommen von und den Umgang mit lokalen Konflikten bei Erneuerbare-Energien-Projekten hat. Der Fokus liegt dabei auf der in der Verfahrensordnung integrierten formellen Beteiligung und ihrer Wirkung auf Akzeptanz und Umsetzungserfolg.

Das Paper nähert sich dem Thema zunächst über eine theoretische Diskussion von Verfahrensordnung und formeller Öffentlichkeitsbeteiligung und erörtert im Anschluss an konkreten Fallstudien, inwiefern Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rolle auf den Umsetzungsprozess spielt.

Von den Fallstudien sollen Hinweise abgeleitet werden, die eine Anpassung rechtfertigen oder nicht rechtfertigen. Die Fallstudien wurden von **adelphi research** durchgeführt. In den Gemeinden Sydower-Fließ, Üchtelhausen, Puchheim und Sinzig, wurden Erneuerbare-Energien-Projekte untersucht, die scheiterten oder kurz vor dem Scheitern standen.

Zunächst wird die Rolle der Verfahrensordnung bei der Planung und Umsetzung von Energiewendeprojekten beschrieben. Der Fokus liegt dabei vor allem auf integrierten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren. Anschließend werden die formellen Beteiligungsformen der Planungs- und Genehmigungsverfahren kurz erläutert und diskutiert. Danach werden die Verfahrensordnungen für Windkraft-, Solar- und Geothermieranlagen erläutert. Im Anschluss werden konkrete Erfahrungen aus Fallstudien zur Beteiligung und Information von Bürger\*innen beschrieben und die Relevanz von Beteiligung, insbesondere informeller Beteiligung, anhand konkreter Beispiele veranschaulicht. Abschließend wird die Frage einer Notwendigkeit für Anpassungen des Verfahrensordnungen erörtert.

## 2 Die Rolle von Verfahrensordnungen von Erneuerbaren-Energien-Projekten für Konflikt- und Akzeptanzpotenziale

Die Umsetzung von Erneuerbaren-Energien-Projekten ist ein zentraler Baustein für die Energiewende und den Klimaschutz. Gleichzeitig sind diese Projekte häufig mit lokalen Konflikten und Akzeptanzproblemen verbunden. Die Verfahrensordnungen, also die rechtlichen und organisatorischen Abläufe bei Planung, Genehmigung und Öffentlichkeitsbeteiligung, spielen dabei eine entscheidende Rolle. Sie können Konflikte entweder verstärken oder durch transparente, faire und frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit zur Akzeptanzförderung beitragen (Graf/Fuchs 2015, Graf et al. 2018).

Der Zweck der rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren für Erneuerbare-Energien-Anlagen ist die Einhaltung der Rechte und Pflichten zu gewährleisten. Ihr Ziel ist es nicht vollständige soziale Akzeptanz vor Ort zu erreichen. Dies kann auch nicht ihr Ziel sein, da soziale Akzeptanz von subjektiven Faktoren wie Wahrnehmung, Wertvorstellungen und Emotionen abhängt und sich somit auch jederzeit ändern kann. Nach gängiger Rechtsprechung sind in diesem Sinne emotionale Wahrnehmungen kein Rechtsgegenstand der rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren (Huge 2017, Oppermann/Renn 2019). Wohl können Bürger\*innen aber vom Grundgesetz geschützte Individualinteressen vorbringen.

In Bezug auf das Konflikt- und Akzeptanzpotenzial sind insbesondere folgende inhaltlichen Aspekte der Planungs- und Genehmigungsverfahren relevant: der Immissionsschutz zum Schutze der Öffentlichkeit und die Umweltverträglichkeit zum Schutze der Umwelt, sowie die mit beiden Aspekten verbundene Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Steuerung von Erneuerbaren-Energien-Projekten, insbesondere Windenergie, erfolgt in erster Linie auf mehreren administrativen Ebenen: Regionalplanung, Bauleitplanung und Genehmigungsverfahren. Bereits auf der regionalen und kommunalen Planungsebene werden Flächen für Windenergie ausgewiesen. Die Regionalplanung und Bauleitplanung ist geprägt von einer starken Kommunikation zwischen Behörden, politischen Instanzen und Projektträgern (Huge 2017). Die Öffentlichkeit wird eher als Außenstehende wahrgenommen. Allerdings versuchen die Gesetzgeber der Länder durch Auflagen im Immissionsschutz oder durch Abstandsregeln die Interessen der betroffenen Öffentlichkeit in den Planungs- (und Genehmigungsprozess) zu integrieren. Bei härteren Abstandsregeln geht der Gesetzgeber in der Regel davon aus, dass sie die Akzeptanz von Erneuerbaren-Energien-Anlagen unter den Anwohner\*innen erhöht. Dies konnte bisher noch nicht empirisch belegt werden (Hübner/Pohl 2015). Festzuhalten bleibt, dass Bürger\*innen die Planung nur schwer nachvollziehen können, da die Planungsunterlagen abstrakt und komplex sind. Dies erschwert eine sachliche Beteiligung und kann das Konfliktpotenzial erhöhen (Stemmer 2022). Denn, wenn die Kommunikation überwiegend zwischen Behörden und Projektträgern erfolgt, kann dies Misstrauen und das Gefühl erzeugen, gegen die Öffentlichkeit zu agieren (Oppermann/Renn 2019).

Dennoch schreiben Verfahrensordnungen in der Regel eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Zweck der Beteiligung ist es Transparenz zu schaffen und sie dient der zuständigen Behörde zur Informationsgewinnung, um sie zu befähigen die Rechte der Betroffenen zu

wahren (Wegner/Sailer 2018). Allerdings zeigen sich hier Konfliktpotenziale:

In der Regional- und Bauleitplanung ist das Interesse der potenziell Betroffenen noch gering und sie informieren sich häufig erst in der Genehmigungsphase über Beteiligungsmöglichkeiten. Das liegt unter anderem daran, dass die Betroffenheit und der Problemdruck in der Planungsphase oft noch abstrakt erscheinen (Reinert/Sinnig 1997). Dabei stellen sie dann fest, dass zentrale Entscheidungen bereits in früheren Phasen getroffen wurden (Beteiligungsparadox; siehe Hirscher 2017). Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit, ihre Interessen wirksam in den rechtlichen Prozess einzubringen, nur noch begrenzt. Dies können sie als unfair empfinden, was zu einem Vertrauensverlust in die Verfahren, Behörden und Projektierer führen kann (ebd.).

Die Beteiligungsverfahren sind zudem häufig davon geprägt, dass die Mitentscheidungsbefugnisse der Betroffenen meist vor der behördlichen Entscheidung enden. Dies wird nicht immer klar von den Behörden kommuniziert. Daraus können nicht erfüllbare Erwartungen an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen, was zu Enttäuschung führen kann (Huge 2017).

## **2.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren von Erneuerbaren-Energie-Projekten**

Beteiligungsprozesse können ein wichtiges Element zur Stärkung der Akzeptanz der Energiewende sein. Formelle Beteiligungsverfahren sind in erster Linie in den Planungsprozessen von Infrastrukturprojekten vorgesehen. So können Beteiligungsprozesse, die von Bürger\*innen als unfair oder intransparent empfunden werden, ausschlaggebend dafür sein, ob sie der Umsetzung des Projekts vor Ort vertrauen (Oltra et al. 2012: 230;

Eichenhauer 2018). Als fair wahrgenommene Verfahren können die Akzeptanz für das Ergebnis des Verfahrens steigern (Eichenhauer 2018).

Die meisten von der Verfahrensordnung vorgegebenen Beteiligungsverfahren sind formeller Natur. Formelle Beteiligungsverfahren sind in Gesetzen oder Verordnungen verankert und sie beinhalten eine Auslegung von Unterlagen zum geplanten Projekt, die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme und einen Erörterungstermin (Deutscher Bundestag 2021). Zu beteiligen sind meistens Behörden, Träger öffentlicher Belange, und betroffene Bürger\*innen. Alle nicht gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren gelten als informelle Beteiligung (Paust 2016).

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung, in den für Erneuerbaren-Energie-Anlagen relevanten verschiedenen Planungs- und Genehmigungsverfahren, folgt einem weitgehend einheitlichen Grundmuster. Unabhängig davon, ob es sich um die Regionalplanung nach dem Raumordnungsgesetz (ROG), die Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch (BauGB), die Anlagengenehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) handelt, ähneln sich die Kernelemente der Beteiligung.

In allen Verfahren werden die relevanten Planunterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt, sowohl online als auch in analoger Form. Die Auslegung muss vorab bekannt gemacht werden. Während der Auslegungsfrist haben Bürger\*innen die Möglichkeit, schriftlich oder elektronisch Stellungnahmen einzureichen. Diese Stellungnahmen sind von der zuständigen Behörde in der Abwägung bzw. Entscheidung zu berücksichtigen.

Unterschiede zwischen den Verfahren bestehen vor allem im Anwendungsbereich und in ergänzenden Verfahrenselementen. So sehen das BImSchG und das VwVfG zusätzlich einen Erörterungstermin vor, bei dem Einwendungen mit Behörden, Betroffenen und Vorhabenträgern besprochen werden. Zudem existieren Ausnahmen vom Beteiligungserfordernis. Im vereinfachten Verfahren nach BImSchG entfällt die Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch die Bauleitplanung ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen eine Aussetzung. Sowohl das BauGB als auch § 25 VwVfG betonen darüber hinaus die Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung bereits vor Antragstellung – ohne jedoch einen verbindlichen Zeitpunkt oder Sanktionen bei Nichtbeachtung festzulegen.

Die formelle Form der Beteiligung wird aufgrund der oft sehr komplexen Sachverhalte, der fachspezifischen Informationen, der mangelnden Transparenz, des eingeschränkten Adressatenkreises und der fehlenden tatsächlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisiert. Bei der Planung umweltrelevanter Vorhaben erfolgt die Beteiligung zudem erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium. Sowohl in der Praxis als auch in der Partizipationsforschung werden zunehmend frühzeitige und begleitende Formen der Beteiligung gefordert (Bock et al. 2017).

## **2.2 Genehmigungsverfahren und (formelle) Öffentlichkeitsbeteiligung bei unterschiedlichen Technologien**

Bei unterschiedlichen Technologien und Anlagen greifen verschiedene Verfahrensordnungen und Genehmigungsverfahren. Welche Verfahren greifen und in welcher Weise die Öffentlichkeit zu beteiligen ist hängt auch von der Größe und der Anzahl der Anlagen ab. Im Folgenden werden die Verfahrensordnungen für die Technologien Windkraft, Solarthermie und Geothermie vorgestellt.

### **2.2.1 Windenergieanlagen**

Welche Genehmigungsverfahren bei der Umsetzung von Windenergieanlagen greifen, hängt von der Höhe der Anlagen und der Anzahl der geplanten Windräder ab. Bei Windrädern unter 50 Metern greifen die Baugenehmigungsverfahren der jeweiligen Landesbauordnungen.

Bei Anlagen über 50 Metern müssen Genehmigungen bei der zuständigen Genehmigungsbehörde nach BImSchG beantragt werden. Bei einer Anzahl von ein bis zwei Anlagen greift, wenn der Vorhabenträger keinen Antrag auf eine reguläres Prüfungsverfahren nach §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV stellt, das vereinfachte Verfahren nach §§10, 19 BImSchG/ §2 (1) BImSchV. Hier braucht es keine Beteiligung der Öffentlichkeit, sondern lediglich die Beteiligung der zuständigen Behörden (§11 der 9. BImSchV, §10 (5) BImSchG).

Ab der Größe von drei Anlagen gilt das Projekt als „Windfarm“. Bei einer Windfarm von drei bis fünf Anlagen hat der Vorhabenträger die Möglichkeit eine freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Entscheidet er sich hierfür greift §6 UVPG. Das bedeutet, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wird und im Anschluss das reguläre Verfahren nach §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV durchgeführt wird. Entscheidet er sich gegen die freiwillige UVP wird eine standortbezogene Vorprüfung nach §7 (2) UVPG durchgeführt. Stellt diese eine besondere örtliche Gegebenheiten fest sowie den Bedarf zur Prüfung erheblich nachteiliger Umweltauswirkungen, greifen die UVP und das reguläre Verfahren nach §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung. Werden keine besonderen örtlichen Gegebenheiten festgestellt greift das vereinfachte Verfahren nach §§10, 19 BImSchG/ §2 (1) BImSchV ohne Beteiligung der Öffentlichkeit.

Bei einer Farm mit 6 bis 19 Anlagen können sich die Vorhabenträger ebenfalls für eine freiwillige UVP entscheiden oder es kommt

zur allgemeinen Vorprüfung nach §7 (1) UVPG. Werden keine erheblich nachteiligen Umweltauswirkungen festgestellt greift das vereinfachte Verfahren §§10, 19 BImSchG/ §2 (1) BImSchV ohne Beteiligung der Öffentlichkeit. Andernfalls wird eine UVP nach §6 UVPG und im Anschluss ein reguläres Verfahren §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV mit Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt.

Bei einem Projekt mit mehr als 20 Anlagen muss eine UVP nach §6 UVPG durchgeführt werden. Diese enthält immer auch eine Gemeinden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§17 ff. UVPG). Nach der UVP wird ein reguläres Verfahren nach §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV durchgeführt, welches immer eine Beteiligung der Öffentlichkeit (§8ff. der 9. BImSchV, 10 (3,4) BImSchG) und eine Behördenbeteiligung (§11 der 9. BImSchV, §10 (5) BImSchG) enthält.

Windanlagen, die in ausgewiesenen Windenergiegebieten (§6 WindBG Erleichterung Genehmigungsverfahren) liegen, müssen keine UVP durchlaufen und gehen sofort in das reguläre Verfahren nach §10 BImSchG/ §2 (1) Nr. 1 der 4. BImSchV über.

## 2.2.2 Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen greifen unterschiedliche Genehmigungsverfahren im baurechtlich unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich. Im unbeplanten Innenbereich, also in bebauten Ortsteilen, die nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen, gilt die Anforderung, dass sich die Vorhaben in die bebaute Umgebung einfügen müssen. Die Zulassung von Freiflächen-PV im unbeplanten Innenbereich ist zwar nicht ausgeschlossen, jedoch aufgrund der Größe der Vorhaben meist unrealistisch (Land Brandenburg 2023)

Für Anlagen im baurechtlichen Außenbereich, also außerhalb von Ortschaften, ist die Aufstellung eines Flächennutzungsplans bzw. Bebauungsplans notwendig. Im Falle einer Bauleitplanung ist auch eine UVP notwendig mit einer

entsprechenden Beteiligung der Öffentlichkeit. Vorhaben können privilegiert sein, also keine Bauleitplanung erfordern. Dies gilt für Freiflächen-PV Vorhaben auf 200 Metern Seitenstreifen längs von Autobahnen oder Schienenwegen und für kleine Agri-PV-Anlagen bis 25.000 m<sup>2</sup> pro Betriebsstandort, wenn diese in einem räumlich funktionalen Zusammenhang mit einem land- oder forstwirtschaftlichen bzw. Gartenbaubetrieb steht (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB).

## 2.2.3 Geothermieranlagen

Geothermieprojekte benötigen unterschiedliche Genehmigungsverfahren. Bei Projekten ab 100 Metern Tiefe galt bisher das Bundesberggesetz (BBergG). Nach §7 BBergG brauchten diese Projekte eine Aufsuchungserlaubnis für Probebohrungen und eine Bewilligung für die Entnahme nach §8 BBergG. Durch das vierte Bürokratieentlastungsgesetz fallen nur noch Projekte mit Bohrungen tiefer als 400 Meter unter den Anwendungsbereich des Bergrechts. Oberflächennahe Geothermieprojekte, also Projekte unter 400 Metern sind von der Genehmigungspflicht des Gesetzes befreit (Kluge et al. 2025).

Geothermieprojekte, die das Grundwasser beeinflussen benötigen eine Erlaubnis nach §8 WHG. Zuständig ist die Wasser- und Bodenschutzbehörde.

Für die Errichtung neuer Geothermiekraftwerke ist eine Baugenehmigung nach den jeweiligen Landesbauordnungen erforderlich. Da sie zu den privilegierten Bauvorhaben im Außenbereich zählen, können sie nach § 35 BauGB dort errichtet werden. Zudem gelten sie als Anlagen im überragenden öffentlichen Interesse, was die Genehmigung der Anlagen beschleunigt (ebd.).

Geothermieranlagen sind nicht BImSchG genehmigungspflichtig, aber müssen nach §22 BImSchG Vorschriften zur Emissionsbegrenzung einhalten, vermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen verhindern und

unvermeidbare Einwirkungen so weit wie möglich minimieren (ebd.).

Für Bohrungen tiefer als 1000 Meter ist eine UVP-Vorprüfung durchzuführen. Ergibt diese erhebliche Umweltauswirkungen muss eine vollständige UVP mit Rahmenbetriebsplan im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen. Ist dies nicht der Fall reicht das Hauptbetriebsplanverfahren (ebd.).

Bei Vorhaben, die einen Bebauungsplan erfordern ist eine öffentliche Auslegung des Plans und eine Möglichkeit der Stellungnahme für Bürger\*innen zu bieten.

### 3 Illustrative Fallstudien

Im Rahmen des Projekts SCHACH wurden mehrere Fallstudien in verschiedenen deutschen Kommunen durchgeführt. In Kommunen, in denen Energiewendeprojekte zunächst scheiterten oder problematisch verliefen, aber später doch noch umgesetzt wurden bzw. deren Umsetzung sich in Planung befindet, wurden qualitative Netzwerkinterviews mit verschiedenen Vertreter\*innen der Kommunen, den Projektgegner\*innen und Projektierern geführt. Die Interviews hatten zum einen den Zweck Informationen zum Verlauf des Projekts und zu Gründen für das Scheitern, sowie den späteren Erfolg der Projekte zu finden. Zum anderen das Netzwerk der beteiligten Akteure und ihren Einfluss auf die Projekte zu verstehen.

#### 3.1 Sydower Fließ/ Tempelfelde, Brandenburg

In Tempelfelde einem Ortsteil der Gemeinde Sydower Fließ in Brandenburg, sollte einer der größten Solarparks Deutschlands entstehen. Dieser stieß jedoch auf Widerstand einer Bürger\*inneninitiative (BI), die Überlastung des Ortsteils durch Infrastrukturprojekte und Intransparenz in der Planung kritisierte. Im Westen Tempelfeldes existiert bereits ein größerer Windpark. Ein Bedenken der BI war, dass mit dem Solarpark nun auch der Norden stark von einem erneuerbaren Infrastrukturprojekt geprägt gewesen wäre. Befürchtet wurden eine „Tunnelwirkung“ entlang der nördlichen Landstraße durch Module auf beiden Seiten sowie wirtschaftliche Einbußen im Bereich Tourismus für das Wildkatzenzentrum und den örtlichen Reiterhof.

Der Konflikt erhielt überregionale Aufmerksamkeit u. a. durch RBB, Arte und ZDF und eskalierte bis zu Anschlägen von Unbekannten auf Höfe avisierten Flächeneigentümer\*innen. Der

Bebauungsplan wurde gestoppt. In der Folge wurde das Vorhaben überarbeitet. Der Park wurde verkleinert, Abstände zum Wildkatzenzentrum und Reiterhof vergrößert, die Bebauung auf eine Straßenseite begrenzt, und mehr Flächeneigentümer\*innen profitieren nun von der Planung. Das Projekt wird umgesetzt, weiterer Konflikt ist jedoch zu erwarten, da die Akteure bisher keinen gemeinsamen Kompromiss gefunden haben.

#### 3.2 Üchtelhausen Bayern

Der Fall „Windpark Üchtelhausen“ beschreibt ein Windenergieprojekt in der Gemeinde Üchtelhausen im Landkreis Schweinfurt in Bayern. 2016 lehnten 57,5 % der Bürger\*innen Windkraft in Üchtelhausen mit einem Bürgerentscheid ab. Dieser war Folge eines Streits zwischen der Kommune und einer BI gegen das geplante Windkraftprojekt. Ein neu gewählter Bürgermeister nutzte das bayerische Windkümmerer-Programm – ein aus Mediator\*innen und Expert\*innen bestehendes Programm zur Lösung von Konflikten rund um Windenergievorhaben – und konnte die Stimmung in der Kommune in Richtung Windkraft kippen. 2022 stimmten 74,4 % in einem vom Bürgermeister vorgeschlagenen Bürgerentscheid für den Windpark, nachdem der Gemeinderat positiv entschieden hatte.

Geplant sind bis zu sechs Anlagen mit strengen Vorgaben: mindestens 1.250 Meter Abstand zur Wohnbebauung und maximal drei Anlagen im Wald. Entwickler ist Jade NaturEnergie GmbH & Co. KG in Kooperation mit der Gemeinde und den Windkümmerern. Durch Flächenpooling wurde die Baufläche auf etwa 62 Hektar reduziert und mehr Flächenbesitzer\*innen an den Einnahmen beteiligt. Baubeginn ist für 2026 vorgesehen.

Die Debatte um das Projekt blieb auch im zweiten Anlauf kontrovers. Die Bürger\*inneninitiative zweifelte an der Wirtschaftlichkeit, Windkraft allgemein und am Zeitplan des Projekts. Durch intensive Kommunikation, Mediation der Windkümmerer und transparente Planung der Kommune erreichte die Gemeinde dennoch breite Akzeptanz

### 3.3 Puchheim, Bayern

Seit 2006 plante die Stadt Puchheim bei München zuerst mit E.ON und später der Bohrfirma Exorka, ein Geothermieprojekt. Nach anfänglich geringer Aufmerksamkeit lösten Erdbeben im nah gelegenen Poing 2016/2017, vermutlich durch Geothermie, Sorgen vor Gebäudeschäden aus. Besonders bei Anwohner\*innen einer nah gelegenen Straße machten sich Sorgen wegen ihrer Tiefgarage und möglichen Schäden durch eintretendes Grundwasser breit. Diese bildeten eine BI gegen das geplante Projekt.

2018 veranstaltete die Stadt mit der Bohrfirma eine Infoveranstaltung unter Leitung eines Kommunikationsbüros. Fragen wurden nur schriftlich zugelassen und es gab keine Wortmeldungen. Daran störte sich vor allem die BI aber auch andere Teilnehmende Bürger\*innen. Die BI startete eigene Formate und eine breite Kampagne über Facebook, eine Website, Infostände, Plakate und Haustürgespräche. Im Juli 2018 entschied ein Bürgerbegehren mit 72 % gegen das Projekt. Die Kommune stoppte daraufhin die weitere Planung.

2025 kündigten die Stadtwerke München und die Kommune Germaringen eine Wiederaufnahme des Projekts in größerem Rahmen an. Da die Umsetzung wohl auch ohne städtische Beteiligung erfolgt wäre, stimmte der Stadtrat in Puchheim zu, inklusive eines ehemaligen BI-Mitglieds. Geplant sind neue Informationsveranstaltungen. Bisher

formierte sich kein erneuter Protest, auch wegen des positiven Votums des früheren BI-Vorsitzenden, höherem Vertrauen in die Stadtwerke München, mehr Einblick über den Stadtrat und laut BI verbesserter Bohrtechnik.

### 3.4 Sinzig, Rheinland-Pfalz

Eine neue Potenzialflächenanalyse identifizierte in der Kommune Sinzig in Rheinland-Pfalz bislang unentdeckte Windkraftpotenzialflächen. In der Ausschusssitzung am 19. Januar 2021 präsentierten drei Anbieter Pläne für vier bis sechs Anlagen auf dem Harterscheid, einem Waldstück zwischen den Ortschaften Löhndorf und Franken. Beworben wurde das Projekt mit einem positiven Beitrag zur Energiewende und Einnahmen für die Kommune. Die Ortsvorsteher beider Orte lehnten das Projekt per gemeinsamem Ortsbeiratsbeschluss ab, was den Stadtrat zunächst spaltete. Da der Beschluss der Ortsvorsteher jedoch nicht binden war und sich der Stadtrat für das Projekt entschied, erhielten E-Regio und die Eifel Energiegenossenschaft eG den Zuschlag, u. a. wegen geplanter finanzieller Beteiligung der Bürger\*innen.

Die Ahrtalflut 2021 und der russische Angriffskrieg 2022 mit Energiepreiskrise erhöhten laut Interviewten die Zustimmung für erneuerbare Energien. 2022 beschloss der Stadtrat das Genehmigungsverfahren für fünf Windräder. Nach einem weiteren Gutachten reduzierte der Bauausschuss 2025 mit knapper Mehrheit auf drei Anlagen. Als mögliche Veto-Akteure gelten das Fraunhofer FHR und die Bundeswehr in Wachtberg, die das Projekt bei Störungen ihrer Messungen blockieren könnten. Der Austausch mit dem Institut erfolgt laut Stadt und Projektierern nur über anwaltliche Kanäle.

## 4 Die Rolle der Verfahrensordnung und der formellen und informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Fallstudien

Die in den Fallstudien untersuchten Konflikte und Kompromissfindungen um die erneuerbaren Energieprojekte herum, waren durch verschiedene Phasen gekennzeichnet in denen formell sowie informell beteiligt wurde.

### 4.1 Die Phase der Konflikteskalation

In den vier Fallstudien Üchtelhausen, Tempelfelde, Sinzig und Puchheim wurde von Projektgegnerseite Misstrauen gegenüber der Kommune und den Projektierern geäußert und in allen Fällen wurden eine zu späte Kommunikation bzw. die unzureichende Möglichkeit der Beteiligung moniert. Auch wenn die formellen Öffentlichkeitsbeteiligungen in den Planungsprozessen ordnungsgemäß umgesetzt wurden, fühlten sich Bürger\*innen nicht genügend eingebunden und es bildete sich Gegenwehr. Dieser entstand mitunter durch den Eindruck von „Mauscheleien“ und „Hinterzimmer-Deals“.

Auch die nachgeordnet durchgeführten informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen konnten in der Konfliktphase nicht zu einem konstruktiven Austausch beitragen. Üchtelhausen und Puchheim stehen dabei beispielhaft für zwei Enden einer Skala einseitiger Kommunikation seitens der Befürworter\*innen (Puchheim) und der Gegner\*innen (Üchtelhausen). Während also in Üchtelhausen die Informationsveranstaltung nicht konstruktiv moderiert werden konnte und so von der Bürger\*inneninitiative dominiert wurde, versuchte man dies durch eine Unterbindung von direkten Wortmeldungen auf der Informationsveranstaltung im Falle von Puchheim zu verhindern. Dies führte in

beiden Fällen zu einer steigenden Unzufriedenheit mit der Projektkommunikation und trug zur Verschärfung des jeweiligen Konfliktes bei.

In diesem Sinne illustrieren die Fallstudien, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die lediglich den gesetzlichen Mindestanforderungen entspricht, nicht zwangsläufig ausreicht. Kommunale Veröffentlichungen, z.B. im Amtsblatt werden von Bürger\*innen nicht immer bewusst wahrgenommen. Dabei ist zudem fraglich, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung so ihren Zweck erfüllt, Transparenz zu schaffen und auch der Kommune Informationen über die Bedarfe der Bevölkerung zu liefern, um so ihre Rechte wahren zu können. In allen Fällen waren die Gemeindevertreter\*innen nicht ausreichend über die Bedürfnisse der Anwohner\*innen im Bilde und auf Widerstand vorbereitet.

So zeigen die Fälle auch, dass es nicht ausschließlich um Prozesstransparenz und -gerechtigkeit geht (wie Entscheidungen getroffen werden). Sondern es geht auch um Verteilungsgerechtigkeit (welche Wirkung die getroffenen Entscheidungen haben). So geht es in allen Fällen um die Verteilung von Kosten bzw. Risiken und Nutzen, die mit den Infrastrukturprojekten verbunden sind. Dies wurde in den Fällen Üchtelhausen, Tempelfelde und Puchheim zunächst unzureichend seitens Projektierer und Kommunen adressiert und trug so zur Konflikteskalation bei.

Hinzu kommt die Rolle von Abstandsregeln. Wie oben beschrieben, ist die Rolle von Abstandsregeln für das Entstehen von Konflikten oder Sichern von Akzeptanz bezüglich Erneuerbarer-Energien-Projekte unklar (Hübner/Pohl 2015). Im Fall

Üchtelhausen hat die 10H-Regelung für Windkraftanlagen in Bayern sogar eher zu einer Verschärfung des Konfliktes beigetragen. Die Bürger\*inneninitiative nutzte die 10H-Regelung gezielt als argumentative Grundlage, und verstärkte so die öffentliche Legitimation für ihren Protest.

## 4.2 Die Phase der Kompromissfindung

Nachdem die Projekte in den verschiedenen Gemeinden gescheitert waren, wurde in einigen der Fallkommunen eine Kompromisslösung gefunden. Dabei verfolgten die Kommunen unterschiedliche Strategien, um ein weiteres Scheitern der Projekte zu verhindern. Gemeinsame Elemente der unterschiedlichen Strategien waren allerdings die direkte Einbindung von Vertreter\*innen der (teilweise ehemaligen) Bürger\*initiativen in Dialog und Entscheidungen und das gezielte Adressieren expliziter Bedenken und Vorbehalten gegen die geplanten Energieinfrastrukturprojekte.

In Üchtelhausen, wo der neue Bürgermeister das Windkraftprojekt wieder aufgriff, nahm dieser, wie oben beschrieben, das „Windkümmerer-Programm“ in Anspruch. Die ausgebildeten Expert\*innen und Mediator\*innen, die als Windkümmerer tätig sind, organisierten gemeinsam mit der Kommune dialogorientierte Veranstaltungen, in denen sachlich und gründlich auf die Argumente der Bürger\*inneninitiative eingegangen wurde.

In Puchheim ist die Neuauflage des gescheiterten Geothermieprojekts noch recht frisch. Gegenwehr hat sich noch nicht gebildet. Im Herbst 2025 wurden erste Informationsveranstaltungen durchgeführt. Die neuen Projektierer Stadtwerke München und die beteiligten Gemeinden Germaringen und Puchheim betonen, dass der gesamte Prozess transparent ablaufen soll. Dabei sitzt nun eine führende Person der BI im Puchheimer Stadtrat. Nach stadtratsinternen Diskussionen und einer Rücksprache mit der

BI stimmte auch er im Stadtrat für die Beteiligung an der Neuauflage des Geothermieprojektes.

Ähnlich verhält es sich in Tempelfelde (und auch Üchtelhausen), wo nun Teile der Bürger\*inneninitiative im Gemeinderat vertreten sind. In einem neu aufgelegten Kommunikationsprozess wurde gezielt auf der Basis der Bedenken der Anwohner\*innen die Projektgestaltung verändert und zudem die PV-Anlagen auf mehr Eigentumsflächen verteilt, um eine breitere finanzielle Beteiligung zu sichern.

In Sinzig wurde durch eine gemeinsame Waldbegehung mit Bürger\*innen und Stadtrats- und Ortsbeiratsvertreter\*innen gezielt auf die Bedenken bezüglich des Waldschutzes eingegangen. Dies diente als wichtige Entscheidungsgrundlage für den späteren Stadtratsbeschluss zur Bewilligung des Windkraftprojektes.

So zeigt sich in der Phase der Kompromissfindung die wichtige Rolle informeller Beteiligung und die Wichtigkeit von Qualitätskriterien an Prozess- und Verfahrensgerechtigkeit. Für beides gibt der ordnungsrechtliche Rahmen keine Vorgaben. Eine Ausnahme davon sind finanziellen Beteiligungsgesetze auf Landesebene, die allerdings für die untersuchten Fälle keine Rolle gespielt haben, da sie entweder noch nicht in Kraft waren (Üchtelhausen, Tempelfelde, Sinzig) oder die Technologie nicht betrafen (Puchheim).

## 4.3 Einordnung: Die Rolle des Ordnungsrechts für Konfliktverlauf und Kompromissfindung

Die Erfahrungen der Fallstudien haben gezeigt, dass sich Frust, Proteste und Gegenwehr gegenüber den Energievorhaben aus Motiven der Prozess- und Verteilungsgerechtigkeit herausgebildet haben. Bürger\*innen haben sich nicht ausreichend informiert und eingebunden gefühlt und Ungerechtigkeiten in der

Verteilung von Kosten und Nutzen der geplanten Projekte wahrgenommen.

Wie oben beschrieben, ist dies nicht völlig unabhängig vom ordnungsrechtlichen Rahmen. Die Fallstudien illustrieren, wie der aktuelle verfahrensrechtliche Rahmen diesen Herausforderungen wenig entgegenzusetzen hat. Eher schürt er Erwartungen an eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die zumindest von der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung nicht erfüllt werden kann. Das ist auch nicht sein Ziel, wie in Kapitel 2 dargelegt.

Ein wiederkehrendes Thema in der Konflikt- und Akzeptanzforschung zu Energieinfrastrukturprojekten ist das Beteiligungsparadox. Der Frust, den die Bürger\*inneninitiativen in den Fallstudien äußern, rührt auch daher, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren bzw. Genehmigungsverfahren keinen konstruktiven Umgang mit Konflikten oder Interessensausgleich vorsieht.

Sowohl in der Phase der Konflikteskalation als auch bei der Kompromissfindung setzten die Kommunen auf informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. In der ersten Phase erfolgte diese als Reaktion auf den Widerstand, da die formelle Beteiligung nicht ausreichte. In der zweiten Phase wurde sie proaktiv als Mittel zur frühzeitigen und verbindlichen Einbindung betroffener Gruppen eingesetzt. Letzteres führte zu einem konstruktiveren Umgang mit den örtlichen Konflikten. Ein Grund dafür war, dass die Phasen der Kompromissfindung in den Fallstudien stets durch direkte Einbindung (Prozessgerechtigkeit, prozessuale Beteiligung) und das explizite Adressieren der geäußerten Bedenken (Verteilungsgerechtigkeit, teilweise finanzielle Beteiligung) geprägt waren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob im ordnungsrechtlichen Rahmen von Planung und Genehmigung von Energieinfrastrukturprojekten Anpassungsbedarf bezüglich der

Anforderungen und des Zeitpunkts der formellen Beteiligung besteht. Hier müsste allerdings geprüft werden, ob dies eine Zweckerweiterung bestehender Verfahrensordnungen voraussetzt. Der verfahrensrechtliche Rahmen darf dabei nicht zu eng sein. Die Fallstudien zeigen, dass eine dialogische und verbindliche Beteiligung zentral ist. Sie zeigen jedoch auch, dass eine gute Vorbereitung erforderlich ist und dies in unterschiedlichen Kontexten sehr unterschiedlich aussehen kann. Unabhängig von etwaigen zusätzlichen gesetzlichen Anforderungen ist es daher wichtig, dass der politische Rahmen die Kommunen bei der Vorbereitung und Durchführung unterstützt. Das Förderprogramm „Windkümmerer“ in Bayern kann hier als Beispiel einer wirksamen Unterstützung dienen.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Verfahrensordnungen für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien erfüllen zwar ihren rechtlichen Zweck, sind aber nicht ausreichend, um Akzeptanz zu sichern. Konflikte können mithilfe der Verfahrensordnungen weder verhindert noch konstruktiv bearbeitet werden, da dies nicht ihr Auftrag ist. In Kombination mit dem Beteiligungsparadox und unklarer Kommunikation über Mitentscheidungsbefugnisse können sie sogar unbeabsichtigt zur Konflikteskalation führen.

Die untersuchten Fallstudien sind nicht repräsentativ für Energiewendekonflikte in Deutschland. Die darin beschriebenen Prozesse sind als fallspezifisch zu verstehen. Zwar liefern sie keine allgemeingültigen Ergebnisse, sie können jedoch Hinweise darauf geben, unter welchen Umständen Energiewendeprojekte erfolgreich umgesetzt werden können.

Wie die Fallstudien zeigen, war die in den Verfahrensordnungen integrierte formelle Beteiligung allein nicht ausreichend, um Akzeptanz zu fördern. In allen Fällen war eine qualitativ hochwertige informelle Beteiligung entscheidend für eine erfolgreiche Kompromissfindung. Diese war dann erfolgreich, wenn sie, proaktiv und dialogorientiert war, explizit auf geäußerte Bedenken einging und Vertreter\*innen der Gegenseite einband.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine grundlegende Anpassung der Verfahrensordnung nicht zwingend erforderlich ist. Die Fallstudien zeigen, dass eine erfolgreiche Kompromissfindung durch informelle Beteiligung möglich ist, ohne dass es dafür gesetzlicher Verpflichtungen bedarf. Wichtiger als neue rechtliche Anforderungen ist es, die Kommunen dazu zu befähigen und zu unterstützen, informelle

Beteiligungsverfahren proaktiv und qualifiziert durchzuführen.

Die Konflikte in den Fallstudien entstanden nicht primär aus technischen Einwänden, sondern aus wahrgenommenen Ungerechtigkeiten im Prozess sowie in der Verteilung. Eine erfolgreiche Kompromissfindung adressierte beide Dimensionen durch dialogische Einbindung, angepasste Projektgestaltung und breitere finanzielle Beteiligung.

# Literaturverzeichnis

**Best, B. (2019):** Energiewende und Bürgerbeteiligung. Multi-Level-Konstellationsanalysen des Beteiligungsprozesses der InnovationCity Ruhr – Modellstadt Bottrop. Springer VS, Wiesbaden.

**Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Abt, Jan; Lettow, Mareike; Vorwerk, Ulrike (2017):** Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Online verfügbar unter: [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/6\\_2017/FWS\\_6\\_17\\_Beteiligungsparadoxon\\_in\\_Planungs\\_und\\_Entscheidungsverfahren\\_R\\_Hirschner.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/6_2017/FWS_6_17_Beteiligungsparadoxon_in_Planungs_und_Entscheidungsverfahren_R_Hirschner.pdf).

**Deutscher Bundestag (2021):** Bürgerbeteiligungsverfahren und Expertenkommissionen. Wissenschaftliche Dienste. Online verfügbar unter: [WD-3-137-21-pdf-data.pdf](#).

**Eichenhauer, E. (2018):** Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite. In: Radtke, J., Kersting, N. (eds) Energiewende. Energietransformation. Springer VS, Wiesbaden. S. 315-341.

**Graf, A., Fuchs, D. (2015):** Energiewende konkret: Lokale Transformationsprozesse und ihre normative Einbettung in Governance-Strukturen des Mehrebenensystems, S. 107-132.

**Graf, P., Kern, K., Scheiner, S. (2018):** Mehrebenen-Dynamiken in der deutschen Energiewendepolitik. Die Rolle von Städten und Regionen am Beispiel von Baden-Württemberg. In: Radtke, J., Kersting, N. (eds) Energiewende. Energietransformation. Springer VS. S. 205-242.

**Hirscher, Ruthard (2017):** Beteiligungsparadoxon in Planungs und Entscheidungsverfahren.

**Huge, A. (2017):** Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen. Kassel: kassel university press GmbH.

**Hübner, G.; Pohl, J. (2015):** Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich. Berlin: Fachagentur Wind- energie an Land.

**Kluge, Christian; Witan, Wiktoria; Sando, Akihiro (2025):** The Status-Quo of Geothermal Energy in Japan & Germany. Synergies and potentials for future cooperations. Berlin. adelphi.

**Land Brandenburg (2023):** Gemeinsame Arbeitshilfe Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten für Kommunen im Land Brandenburg. Potsdam. Online verfügbar unter: <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Gemeinsame-Arbeitshilfe-PV-FFA.pdf>.

**Oltra, Christian; Upham, Paul; Riesch, Hauke; Boso, Alex; Brunsting, Suzanne; Dütschke, Elisabeth, Lis, Aleksandra (2012):** Public Responses to Co2 Storage Sites: Lessons from Five European Cases. Energy & Environment, 23(2-3), 227-248. <https://doi.org/10.1260/0958-305X.23.2-3.227>.

**Oppermann, Bettina; Renn, Ortwin (Hrsg.) (2019):** Partizipation und Kommunikation in der Energiewende. Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft. München: acatech e.V.

**Paust, Andreas (2016):** Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie. Gütersloh. Bertelsmann Stiftung.

**Reinert, Adrian und Sinnig, Heidi (1997):** Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr in Hannover. In: Bühler, Theo (Hrsg.) (1997): Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn, S. 143-157.

**Stemmer, B. (2022):** Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau der Windenergie an Land. Online verfügbar unter: [Öffentlichkeits-beteiligung beim Ausbau der Windenergie an Land](#)

**Wegner, Nils; Sailer, Frank (2018):** Übergreifende Entwicklungslinien und aktuelle Herausforderungen im Recht der Windenergie. Der Windenergieausbau zwischen Planung, Genehmigung und Förderung. Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 10. Würzburg: Stiftung Umweltenergierecht