

EINBLICK

Beteiligungsformate für die Energiewende

Erkenntnisse aus München, Ulm, Meitingen und Baar




LÖKALE
PASSUNG

Projektkoordination und Durchführung



Förderer



1. Zum Projekt

Die Energiewende kann sich nicht allein darauf beschränken, von Allem mehr auf den Weg zu bringen – mehr Energieeinsparung, mehr Energieeffizienz und mehr Erneuerbare Energien. Es kommt vor allem auf die lokale Passung von Energiesystemen mit dem Energiebedarf sowie den Lebensweisen und Präferenzen in der Bevölkerung an. Dabei haben Kommunen als Verantwortliche für die lokale Infrastruktur, für die Bau- und Raumplanung, sowie als Träger kommunaler Energieversorger und Energieberatungsstellen eine Schlüsselrolle.

Wenn es aber konkret wird, wird diese Schlüsselrolle mitunter zum Problem; denn Energiewende-Projekte werfen jenseits kontroverser technischer, ökonomischer oder ökologischer Einschätzungen immer auch Fragen nach kollektiven Mustern bei der Wahrnehmung von Risiken sowie ihrer gerechten Verteilung auf: Wer sind die Gewinner der Energiewende, wer die Profiteure, wer trägt ihre Lasten, und wer genießt Privilegien? Dies macht deutlich: Energiewende-Projekte können nicht am Willen und an den Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen vorbei geplant und mit „ein wenig“ Partizipation durchgesetzt werden.

Die vorliegende Broschüre enthält wesentliche Ergebnisse des anwendungsorientierten Forschungsprojektes „Lokale Passung – Anpassung von Energiesystemen und sozialen Strukturen durch interdisziplinäre Energieberatung auf kommunaler Ebene“. In diesem Projekt haben Wissenschaftler (Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie bifa Umweltinstitut GmbH) gemeinsam mit vier Praxispartnern – den Städten München und Ulm sowie den Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg – nach (partizipativen) Lösungen für die Energiewende gesucht.

Im städtischen Raum lag das Augenmerk auf dem Bereich Wohnen. Hier wurden Kommunikationsstrategien und Finanzierungsmodelle für die Planung und Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen entwickelt, aber auch Einspareffekte und das Energieverbrauchsverhalten vor und nach der Sanierung untersucht. Im ländlichen Raum stand hingegen die (partizipative) Entwicklung lokal passender Energiewendeprojekte wie Wärmenetze oder Windenergieanlagen im Vordergrund – mit dem Ziel, ökoeffiziente und von der Bevölkerung akzeptierte Lösungen zu identifizieren und umzusetzen.

Wir danken unseren Praxispartnern für ihr Engagement, das sie in den mehr als drei Jahren Projektlaufzeit immer wieder unter Beweis gestellt haben, und wir danken dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die großzügige Förderung.



2. Einleitung

*„Bürgerbeteiligung war ein Name für die Einmischung von Leuten, die keine Ahnung hatten, jede Menge Ärger verursachten und am Ende darüber meckerten, dass sich alles in die Länge zog.“
aus: Juli Zehs Roman „Unterleuten“*

Bürgerbeteiligung hat Hochkonjunktur: Der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat eigene Richtlinien zur „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“ herausgegeben. In der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gibt es ein „Handbuch Bürgerbeteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen“. Bund und Länder haben eigene Beteiligungsportale geschaffen, wie etwa „netzwerk-buergerbeteiligung.de“ oder „beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de“. Nordamerikanische und europäische Universitäten betreiben „participedia.net“ unter dem Motto „Demokratie stärken durch geteiltes Wissen“. Speziell für Jugendliche wurde das Online-Spiel „BüBe-Bürgerbeteiligung“ entwickelt, das einen „spielerischer Zugang zum Thema“ verspricht. Aus der Tagespolitik ist „Bürgerbeteiligung“ ohnehin nicht mehr wegzudenken, und – wie unser Eingangszitat zeigt – hat es Bürgerbeteiligung von den Niederungen der Politik sogar in die Höhen der Literatur geschafft.

Was also ist „Bürgerbeteiligung“, was kann sie leisten bzw. nicht leisten und wozu braucht es diesen „Einblick“? Auch wenn es in der Forschung keine von allen geteilte Definition gibt und je nach Begriffsverständnis ganz unterschiedliche Ziele und Verfahren verfolgt bzw. eingesetzt werden, so besteht Konsens, dass „Beteiligung“ auf die jeweiligen Kontexte zugeschnitten sein muss. Das bedeutet für unseren Kontext der „Energiewende“, dass für dieses gesellschaftliche Transformationsprojekt mit all seinen ambitionierten, von der Politik verkündeten Zielen und damit verbundenen Konflikten auch entsprechende Beteiligungsformate und -prozesse entwickelt werden müssen. Dies wirft zunächst die Frage nach dem Zweck dieser Beteiligungsprozesse auf: Sollen Bürger und

Bürgerinnen nur informiert, sollen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, finanzielle Beteiligungen angeboten oder soll sogar „Macht“ an sie abgegeben werden? Anders formuliert: Wird nur „formeller“, gesetzlich vorgeschriebener Beteiligung Genüge geleistet mit dem Ziel, Akzeptanz für umstrittene Infrastrukturprojekte zu beschaffen, oder besteht grundsätzliches Interesse an einer Weiterentwicklung demokratischer Strukturen und am Wunsch vieler Bürger und Bürgerinnen nach mehr Teilhabe an politischen Entscheidungen?

Ist dieser Zweck geklärt, stellt sich die Frage nach den Beteiligungsformaten und nach den Akteuren, die in die Prozesse einzubinden sind. Wer moderiert diese Prozesse, wer schlichtet bei Konflikten und wer entscheidet über Rollen? Welche Rolle spielen etwa Experten und Gegenexperten, wann sollen welche Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingebunden werden, und wie steht es um die nicht-organisierten Interessen einzelner Bürger und Bürgerinnen?

Dies alles sind keine einfachen Fragen; dennoch haben wir sie uns mit unseren kommunalen Praxispartnern im Verlauf des über drei Jahre dauernden Forschungsprojektes „Lokale Passung“ immer wieder gestellt. Was dabei „herausgekommen“ ist, steht in diesem „Einblick“. Warum haben wir ihn verfasst?

Wir möchten anhand konkreter Beispiele wie Windenergie-Anlagen, energetische Modernisierungsmaßnahmen und Wärmenetze zeigen, wie ergebnisoffene und iterative Beteiligungsverfahren Konflikte aufgreifen, bearbeiten und neue Möglichkeitsräume eröffnen können. Damit will die Broschüre inspirieren, informieren und unterstützen. Sie will das Potenzial solcher Suchprozesse für lokal passende Energiewendeprojekte aufzeigen und dazu ermutigen, diesen Weg zu beschreiten.

Gleichwohl wollen wir vor überzogenen Erwartungen an partizipative Formate warnen. Sie stellen keineswegs Allheilmittel dar. Vielmehr können sie mit spezialisierten Werkzeugen verglichen werden, die bei unsachgemäßem Gebrauch mehr Schaden als Nutzen anrichten. Ihr Gebrauch ist durchaus anspruchsvoll, zeitaufwändig, stark von den immer wieder wechselnden äußeren Bedingungen abhängig und in aller Regel auch konfliktthaft. Niemand kann eine Lösung garantieren. Dennoch sind wir davon überzeugt: Es lohnt sich!

In den folgenden Kapiteln werden wir die Praxisbeispiele schildern, indem wir zunächst jeweils die Ausgangslage unserer Energiewende-Projekte darstellen, dann die resultierende Aufgabenstellung und das eigens entwickelte Projektdesign (Wie wurde vorgegangen? Welche Akteure wurden in den Prozess einbezogen?).

Es folgen die zentralen Ergebnisse und jeweils ein Exkurs zu den Finanzierungsmöglichkeiten. Letztere sind oft das Wichtigste; denn regelmäßig stellt sich nach der Entwicklung von Ideen die Frage, wer das bezahlen soll bzw. wie sich diese Ideen finanzieren lassen.



3. München und Ulm

Ausgangssituation

Ein großes Potenzial zur Energieeinsparung liegt im Bereich der Gebäudesanierung – so auch in den Städten München und Ulm. Hier wurden im Rahmen des Forschungsprojektes „Lokale Passung“ insbesondere die energetischen Modernisierungsprojekte Dornier-Siedlung in München und Schöner-Berg-Weg in Ulm bei der Umsetzung begleitet.

Fragestellung

Herausforderungen waren hier – neben technischen und finanziellen Aspekten – vor allem die vielen verschiedenen Interessenlagen der Akteure und Nutzer. Die entscheidende Frage lautete deshalb: Wie können die Betroffenen am besten informiert und eingebunden werden? Um Frustrationen und damit mangelnde Bürgerbeteiligungen zu vermeiden, sollte der Dialog mit den Betroffenen möglichst frühzeitig eingeleitet und kontinuierlich gepflegt werden – auch wenn zu Beginn des Projektes noch nicht alle Ziele klar definiert werden können und Entscheidungen immer wieder durch Sachzwänge (finanzielle Mittel, bauliche Vorgaben etc.) mit-diktiert werden.

Neben diesem Dialog sollten auch die Sanierungsmaßnahmen begleitet sowie die Übereinstimmungen von berechneter mit tatsächlicher Energieeinsparung kontrolliert werden.

Vorgehen: Akteure und Projekt-Design

Um sowohl die förderlichen als auch die hinderlichen Faktoren bei Projekten zur energetischen Modernisierung herauszukristallisieren, wurden in München und Ulm Interviews mit Experten der Stadtverwaltungen und Wohnungsbaugesellschaften (WBG) geführt, betroffene Akteure vor Ort nach ihrer Meinung gefragt sowie zwei Workshops mit Experten aus Stadtverwaltung, Wohnungsbaugesellschaften, Energieberatern und Wissenschaftlern der Städte München und Ulm durchgeführt.

Auf diese Weise sollten auch Erkenntnisse für einen effizienten Umgang mit dem Dialog-„Instrument“ Bürgerbeteiligung gewonnen werden (vgl. Abbildung 1).



Abbildung 1: Darstellung des Projektverlaufs in München und Ulm

Ergebnisse

Die Vorher-nachher-Befragung der Mieter zeigt für beide Städte, dass die Mehrheit mit dem Sanierungsergebnis im Großen und Ganzen sehr zufrieden ist. Besonders hervorgehoben werden der deutlich höhere Wärmekomfort, die neuen, funktionierenden Heizkörper sowie die ästhetische Anmutung der modernisierten Wohnung. Deshalb wird die sanierungsbedingte Erhöhung der Kaltmiete von den meisten Mietern auch als angemessen und fair betrachtet.

Deutliches Verbesserungspotenzial sehen die befragten Mieter hingegen bei der Planung und Umsetzung

konkreter Modernisierungsmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die Kommunikation zwischen Mieter und Wohnungsbaugesellschaft. Hier wünscht sich eine Mehrzahl eine frühzeitigere, kontinuierlichere und transparentere Kommunikationsstrategie sowie eine zentrale Ansprechperson („Kümmerer“) vor Ort (vgl. Abbildung 2). Zudem wird eine bessere Koordination der Gewerke angeregt. Dadurch sollen Leerlaufzeiten reduziert und die Belastung durch Lärm und Dreck verringert werden (insbesondere bei Modernisierungsmaßnahmen in bewohnten Wohnungen).

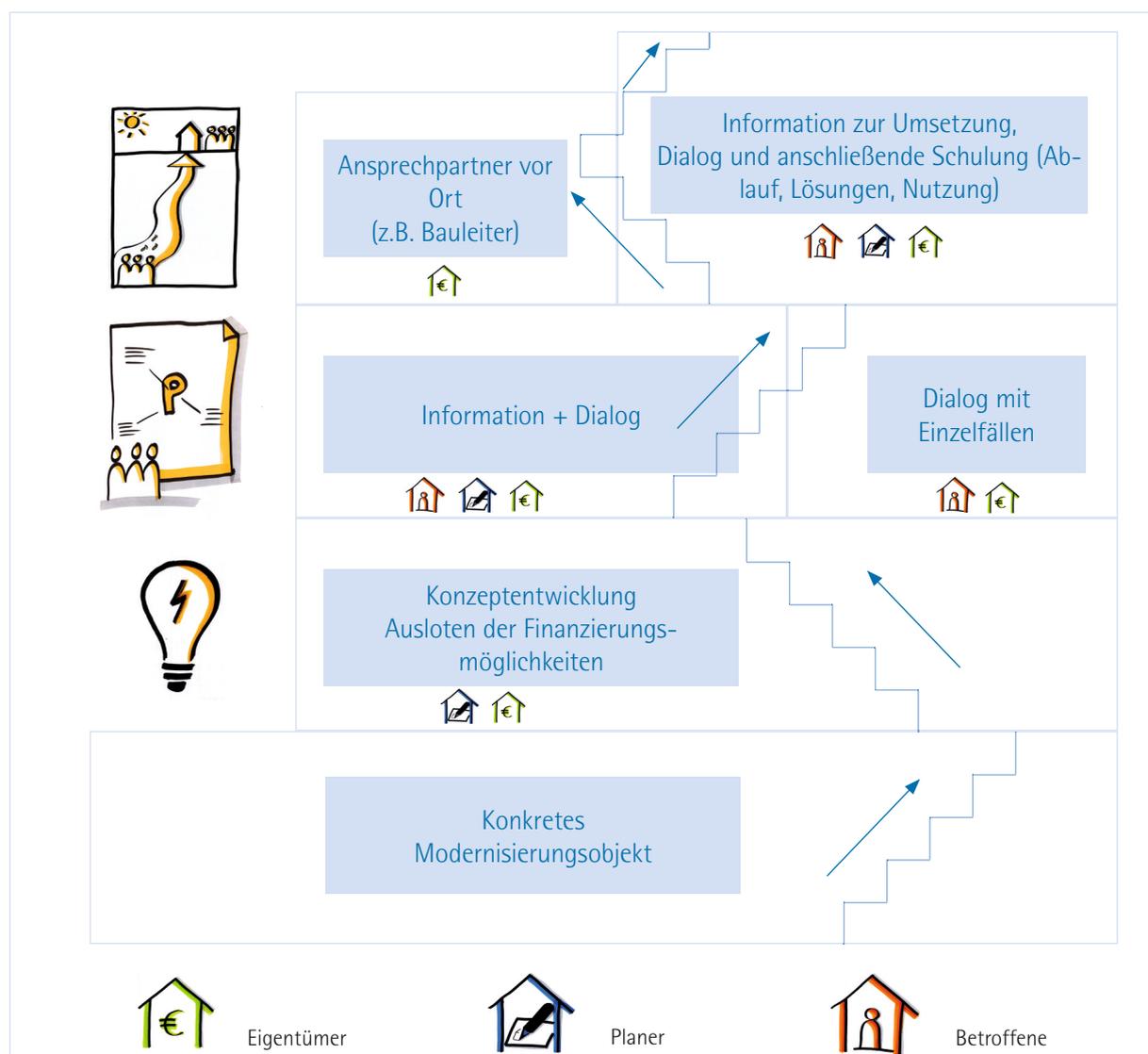


Abbildung 2: Idealtypischer Ablauf bei der energetischen Modernisierung

Durch die Vorher-nachher-Befragung zum Heizverhalten wurde zudem offensichtlich, dass viele Mieter Schwierigkeiten mit der korrekten Bedienung der neu installierten Technik haben und diese unsachgemäß nutzen. So wird die Notwendigkeit der Zwangslüftung von Bad und Küche häufig nicht verstanden. Auch die Umstellung auf träge Heizsysteme sowie deren Bedienung bereitet vielen Mietern Probleme. Eine Anpassung der Technik an das Nutzerverhalten und umgekehrt ist also unerlässlich. Andernfalls werden die energetischen Einsparpotenziale nicht realisiert, und die Kostenbelastung für die Mieter steigt. Dies kann zu unerwünschten sozialen Nebenfolgen wie „energetischer Gentrifizierung“ führen. Zur Vermeidung dieser und ähnlicher Effekte ist es erforderlich, die Mieter auch über den Abschluss der konkreten Baumaßnahmen hinaus zu begleiten, ihren Heizenergieverbrauch zu monitoren und sie ggf. in der korrekten Nutzung der neuen Gebäudetechnologie zu schulen.

Die Gegenüberstellung der tatsächlichen wohnungsspezifischen Verbräuche vor und nach Sanierung zeigt, dass die Modernisierungsmaßnahmen überwiegend zu einer Verbrauchsreduktion geführt haben. Allerdings profitieren nicht alle Mieter in gleicher Weise: Insbesondere Haushalte mit einem sehr sparsamen Heizverhalten können durch die Modernisierungsmaßnahmen finanziell schlechter gestellt werden: Sie sehen sich mit einer modernisierungsbedingt steigenden Kaltmiete konfrontiert, profitieren aufgrund ihres ohnehin schon geringen Verbrauchs aber nicht von der höheren Energieeffizienz des Gebäudes.

„Bei der energetischen Sanierung im privaten Bereich wie Einfamilienhäuser oder WEGs verhält es sich ja ganz anders, da enden unsere Eingriffsmöglichkeiten: Hier sind wir auf die Mitwirkungsbereitschaft angewiesen und müssen insofern diese Beteiligungs-Instrumente alle zur Anwendung bringen, damit wir die Leute erreichen.“ (Workshop-Teilnehmer, Vertreter Stadtverwaltung)



Die Workshops und sondierenden Gespräche mit Vertretern von WEGs zeigten, dass nicht nur eine Kommunikationsstrategie mit Einsatz verschiedener Beteiligungsverfahren, sondern auch maßgeschneiderte Finanzierungskonzepte erforderlich sind, um diese „schwierige“ Zielgruppe zu erreichen. Hintergrund ist oftmals eine Vielzahl finanzieller und rechtlicher Barrieren wie etwa die fehlende Bereitschaft, einen (weiteren) Kredit für eine energetische Modernisierung aufzunehmen oder Uneinigkeit unter den Wohnungseigentümern bei der Einschätzung, ob eine Sanierung überhaupt notwendig ist. Hinzu kommt, dass sich manche Besitzer für eine Sanierung nicht interessieren, sei es „dass sie es ihren Erben überlassen wollen, darüber zu entscheiden“, dass sie sich unsicher sind, welchen Nutzen eine solche Maßnahmen überhaupt hat, oder dass sie die Baumaßnahmen selbst und den hiermit verbundenen „Stress“ oder „Dreck“ fürchten. Demgegenüber sind viele Besitzer daran interessiert, ihre Energiekosten langfristig zu senken, einen besseren Wohnkomfort zu realisieren oder sich von Öl und Gas unabhängig zu machen – „etwas für die Umwelt zu tun“, ist nur für die wenigsten ein Motiv.

Ausgangspunkt der Kommunikationsstrategie und des Finanzierungskonzeptes (vgl. Exkurs Finanzierung) sind daher die Ziele und Motivallianzen, die letztlich dazu führen, dass eine Sanierung befürwortet wird bzw. – umgekehrt – welche Konstellation von Barrieren und Rahmenbedingungen davon abhalten. Allein schon aufgrund der rechtlichen Situation ist eine breite Mehrheit für ein Sanierungsprojekt erforderlich; entsprechend muss es gelingen, einen breiten Beteiligungsprozess anzustoßen, bei dem die Betroffenen tatsächlich auch zu Beteiligten werden.

Gemeinsam mit dem Referat für Stadtplanung und der Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung (MGS) wurden die Grundzüge einer solchen Strategie entwickelt und im Projektverlauf auch teilweise erprobt. Dabei ist in den „Erstgesprächen“ mit sanierungsinteressierten WEGs bzw. Eigentümern vorgesehen, dass ihnen neben der technischen und finanziellen Beratung (in Form des kostenfreien „Gebäudemodernisierungs- und Energiechecks“) auch Unterstützung durch Kommunikations- und Moderationsformate angeboten wird. Entscheiden sich die Interessierten für dieses Angebot, kommen auf der Basis des „Checks“ solche Kommunikationsformate zum Einsatz, die die Motivation der WEG steigern helfen, so dass die ökonomisch und ökologisch besonders sinnvollen Maßnahmen angegangen werden können. Diese Formate, die über bloße Informationstools weit hinausgehen und im Rahmen von Fokusgruppen oder Zukunftswerkstätten eine „echte“ Konsultation und Mitgestaltung anstreben, adressieren gleichermaßen die o.g. Ziele, Motivallianzen und Barrieren. Dadurch wird eine fundierte und im Konsens getragene Entscheidungsfindung für bestimmte Maßnahmen erleichtert.

Nach der Entscheidungsfindung werden Unterstützung bei der Umsetzung und schließlich Monitoring mit Schulungen zur optimalen Anpassung des Heizungs- und Lüftungsverhaltens an die neue Technik angeboten.

Exkurs: Finanzierungs- und Fördermodelle für WEG

Im Fokus stehen hierbei sogenannte Contracting-Modelle sowie spezielle Förderprogramme. Beim „Contracting“ handelt es sich eine Kooperationsform mittels eines Vertrags zwischen dem Gebäudeeigentümer (Auftraggeber) und einem Dienstleister (Auftragnehmer bzw. „Contractor“). Der Vertrag umfasst Bauleistungen (in der Regel im Anlagenbau, z.B. für die Modernisierung einer Heizungsanlage) und Dienstleistungselemente. Dabei sind verschiedene Ausgestaltungsformen möglich:

Energiespar-Contracting

- Der Contractor plant, finanziert und realisiert Energiesparmaßnahmen zur Bedarfsreduzierung auf der Verbraucherseite und trägt dabei das technische und wirtschaftliche Risiko für die Maßnahmen (Einspargarantie). Fokus: Anlagentechnik (Bauteile und Anlagen, z.B. Heizungs- und Lüftungsanlagen, ineffiziente Beleuchtung und fehlende Regelungstechnik). Die Investitionen refinanzieren sich aus den eingesparten Energiekosten der kommenden Jahre.
- Der Auftraggeber profitiert, denn er ist ab dem ersten Jahr an der Einsparung beteiligt. Übliche Vertragslaufzeit: 7-12 Jahre.
- Voraussetzungen: Struktursicherheit, aufgrund Transaktionskosten erforderliche Mindestgröße (Energiekosten 100-200 Tsd. €/a) bzw. Poolbildung (Energiekosten > 300 Tsd. €/a) oder „Mini-Contracting“ (z.B. lediglich Heizungsanlage).

Energieliefer-Contracting

- Der Contractor plant und investiert eine moderne und energieeffiziente Energieversorgungsanlage (z.B. Heizkesselanlage) und liefert an den Liegenschaftsnutzer bspw. Strom, Gas oder Fernwärme zu fest vereinbarten Preiskonditionen.
- Besonders gut geeignet, wenn für die vorhandene Energieversorgungsanlage akuter Sanierungsbedarf besteht. Übliche Vertragslaufzeit: 10-20 Jahre. Auch bei kleinen Liegenschaften anwendbar (bspw. bei Wärmeerzeugung ab Wärmekosten von 20 Tsd. €/a).

Mischformen

- Energiespar-Contracting & Energieliefer-Contracting:
 - Energieliefer-Contracting mit Energiesparmaßnahmen auf der Verbraucherseite.
 - Ggf. auch mit einer Garantieeinsparung zu vereinbaren.
- Energiespar-Contracting mit Wärmeschutzmaßnahmen:
 - Bei der Komponente Energiespar-Contracting stehen Maßnahmen in der Gebäudetechnik im Vordergrund. Sie bieten viele Potenziale für Energiesparmaßnahmen, die sich wirtschaftlich schon nach kurzer Zeit rechnen.
 - Die Amortisationszeiten von Wärmeschutzmaßnahmen, wie etwa die Dämmung der Gebäudehülle, sind meist länger als die übliche Vertragslaufzeit eines Energiespar-Contracting. Die Finanzierung von baulichen Maßnahmen allein aus der Energiekosteneinsparung gelingt nur selten.

Nach Einschätzung der Deutschen Energie-Agentur (DNA) eignet sich Energiespar-Contracting vor allem für Nichtwohngebäude im Bestand, wie öffentliche und private Verwaltungsgebäude, Schulen, Universitäten oder Krankenhäuser. Für Energieliefer-Contracting hingegen kommen sowohl Neu- als auch Bestandsbauten in Frage. Speziell Wärmeschutzmaßnahmen können in gewissen Grenzen von den Contracting-Anbietern angeboten werden (d.h. Mischformen), wie ein erfolgreiches Vergabeverfahren für ein Pilotprojekt in einer Liegenschaft der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben gezeigt hat. Bei hohem Modernisierungsbedarf bzw. bei der Einbeziehung von Wärmeschutzmaßnahmen sollten Vertragslaufzeiten von bis zu 15 Jahren in Betracht gezogen werden. Ein Baukostenzuschuss oder Finanzierungsbeitrag des Auftraggebers kann die Laufzeit verkürzen.

Für solche Finanzierungsbeiträge stehen spezielle KfW-Förderprogramme, Landesbürgschaften und weitere Fördermöglichkeiten zur Verfügung, wobei jedoch Besonderheiten und Anforderungen zu beachten sind:

- KfW-Darlehen sind auf Grund des Bankendurchleitungsprinzips über die Hausbanken nur schwer erhältlich. Das liegt einerseits am erhöhten administrativen Aufwand und relativ geringen Kreditvolumina bei Einzelanträgen, da diese sich für Banken oft nicht rechnen („Hausbank-Dilemma“: Kreditvolumen für Einzeleigentümer liegt bei durchschnittlich 5.000-15.000 €, bürokratischer Aufwand respektive geringe Provision rechnet sich nicht).
- Abhilfe zur Absicherung von Darlehen können Landesbürgschaften bieten. Beispielsweise erhalten WEG in Hessen seit kurzem einen verbesserten Zugang zu KfW-Krediten für energetische und altersgerechte Sanierungen.
- Neben den KfW-Programmen gibt es noch zahlreiche weitere Fördermöglichkeiten energetischer Modernisierungsmaßnahmen bei Bund, Ländern, Gemeinden, Energieversorgern. Ein Beispiel sind die Förderprogramme der BayernLABO (insbes. „Energiekredit Kommunal Bayern“).

Oftmals werden in WEG die Wohnungsbestände vermietet. Für die Umlage der Modernisierungs- bzw. Finanzierungskosten auf die Mieter sind die Vorgaben im Mietrecht (Bürgerliches Gesetzbuch) zu beachten:

- Mieterhöhungen in Folge energetischer Modernisierungsmaßnahmen erfolgen als Zuschlag zur Nettomiete. Hierbei ist der Vermieter berechtigt, die Miete entweder auf die die ortübliche Vergleichsmiete anzuheben (vgl. § 558 BGB) oder die Jahresmiete um 11 % der für die Maßnahmen angefallenen Kosten zu erhöhen (vgl. § 559 BGB).
- Die Kosten der Wärmelieferung können als Betriebskosten auf den Mieter umgelegt werden, wenn für diesen die Kosten für Heizung und Warmwasser nicht steigen (vgl. § 556c BGB und Wärmelieferverordnung). Für die Umlage von Contracting-Kosten auf den Mieter müssen darüber hinaus folgende Punkte erfüllt sein: Der Contractor muss eine neue Anlage mit besserer Effizienz errichten oder die Wärme aus einem Wärmenetz liefern, z.B. als Fernwärme oder aus einem Blockheizkraftwerk. Bei Bestandsanlagen, die noch effizient weiter betrieben werden können, kann er sich auch auf die verbesserte Betriebsführung beschränken. Der Vermieter muss die Umstellung spätestens drei Monate zuvor ankündigen, damit der betroffene Mieter prüfen kann, ob die Voraussetzungen für eine spätere Umlage als Betriebskosten tatsächlich vorliegen.

In diesem Zusammenhang zu beachten sind die aktuellen Entwicklungen im Mietrecht (vgl. Referentenentwurf zum zweiten Mietrechtspaket).

4. Baar

Ausgangssituation

Im Dezember 2008 gab die Gemeinde Baar einem Investor grünes Licht („das gemeindliche Einvernehmen“) für den Bau von bis zu neun Windkraftanlagen am Baarer Berg. Daraufhin formierte sich Widerstand, der in einem Bürgerentscheid gegen diese Anlagen gipfelte. Vier Jahre später, im Januar 2013, reichte der Investor einen neuen Antrag mit vier Anlagen beim Landrat samt ein. Ein Aufbrechen des alten Konflikts war damit vorprogrammiert.

Fragestellung

Vor diesem Hintergrund wurde das Projektteam im Februar 2014 vom Gemeinderat einstimmig damit beauftragt, den jahrelangen Konflikt um die Windkraft zu versachlichen und nach Lösungen zu suchen. Dazu sollte das Team die Gemeinde neutral zum laufenden Genehmigungsverfahren beraten und informieren. Dies beinhaltete auch den Dialog mit allen beteiligten Akteuren, insbesondere die Befragung lokaler Stakeholder und aller Haushalte – mit dem Ziel, eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu schaffen.

Vorgehen: Akteure und Projekt-Design

Das Rollenverständnis des Projekts lässt sich am besten mit dem Begriff des Enablers (zu dt.: Ermöglicher, Befähiger) beschreiben. Der Gemeinde wurden also keine vorgefertigten Konzepte präsentiert; vielmehr sollte sie in Form eines ergebnis- und technologieoffenen Prozesses bei der Versachlichung der Windkraftdebatte und bei der Suche nach lokal passenden Alternativen unterstützt werden. Dafür wurden Formate zur Beteiligung des Gemeinderats, lokaler Stakeholder aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie der ortsansässigen Bürger entwickelt. Nachdem es sich bei Windkraft um eine Technologie mit hoher Raumwirksamkeit handelt, wurden auch die Nachbargemeinden Holzheim, Münster und Thierhaupten in den Prozess einbezogen.

In einem ersten Schritt wurden die im Antrag getroffenen Angaben des Investors geprüft. Die Prüfung umfasste die Grenzwerte für Lärm und Schattenwurf sowie zu Mindestabständen, Windhöflichkeit, Natur- und Landschaftsschutz.

Parallel dazu wurden die oben genannten Akteure sowie Interessensvertreter der Nachbargemeinden im Rahmen einer Stakeholderanalyse zu den spezifischen Chancen und Risiken der geplanten Anlagen und Standorte befragt und die Optionen für einen interkommunalen Windpark ausgelotet (vgl. Abbildung 3). Zudem wurden weiterführende Ideen für alternative Energiewendeprojekte für die Gemeinde gesammelt. Auf diese Weise konnte der schwelende Konflikt um die Windkraft besser verstanden und erste Ansätze für eine konsensfähige Alternative entwickelt werden.

Darauf aufbauend erhielten alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich in Form einer Ausstellung umfassend zu den Themen Windkraft und Energie- wende zu informieren sowie miteinander und mit den anwesenden Experten in den Dialog zu treten. Die Ausstellung wurde im Rahmen einer Pressekonferenz eröffnet und diente als Auftakt für die Befragung aller Haushalte.

Durch die Befragung konnte ein differenziertes Stimmungsbild zum Thema Windkraft erstellt werden. Zudem konnte die Suche nach alternativen und lokal passenden Energiewendeprojekten durch die Erhebung weiterer Daten zu den Gebäuden, Energieverbräuchen oder Präferenzen für Erneuerbare Energien auf eine breitere Basis gestellt werden.

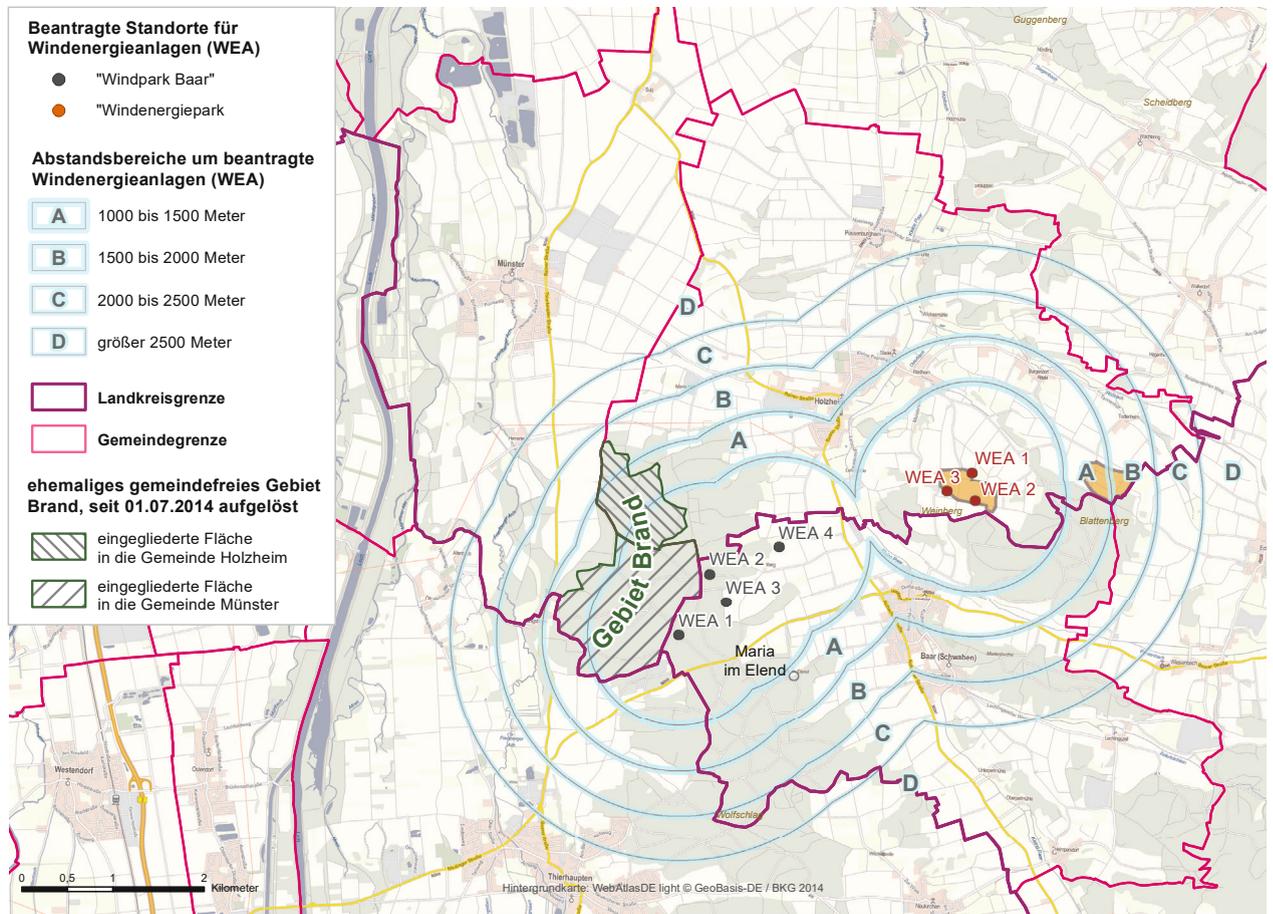


Abbildung 3: Standorte der beantragten Windkraftanlagen und Abstände zur Wohnbebauung

Ergebnisse

Der Grundtenor der Stakeholderanalyse war, dass sich die Gemeinde mit dem Thema Energiewende und Windkraft überfordert fühlt. Besonders beklagt wurden das Fehlen eines Masterplans und die damit verbundenen (Planungs-)Unsicherheiten und Informationsdefizite. Chaos und Konflikte seien die Folge. Entsprechend kontrovers wurden die Chancen und Risiken der Windkraft für die Gemeinde von Befürwortern und Gegnern eingeschätzt. Zudem zeigte sich, dass eine stärkere (finanzielle) Beteiligung der Bürger erwünscht, das finanzielle Engagement externer Investoren hingegen eher unerwünscht ist (siehe Exkurs, S. 16/17).

„Energiewende ist eine echte Gemeinschaftsaufgabe: Sie muss ja durch die Gemeinden getragen werden und dadurch natürlich auch in den kleinen Einheiten, sprich, in den Wohnhäusern in letzter Instanz.“ (Gemeinderat)

„Ich bin erstaunt, wie durch dieses Thema Windkraft plötzlich alle zu Naturexperten geworden sind und plötzlich Tierarten nun kennen, von denen sie früher gar nicht wussten, dass es die gibt.“ (Landratsamt)

Die Prüfung und allgemeinverständliche Aufbereitung der vom Investor eingereichten Antragsunterlagen war hilfreich, Fehlinformationen wurden ausgeräumt und eine gemeinsame Entscheidungsgrundlage erarbeitet – auch wenn die Bewertungen nach wie vor divergierten. Diese Versachlichung trug aber maßgeblich dazu bei, dass die unterschiedlichen Interessensgruppen wieder in einen konstruktiven, sogar gemeindeübergreifenden Dialog traten. Dabei entstand auch die Idee einer interkommunalen Lösung mit alternativen Standorten, deren Realisierung sich aufgrund bestehender planungsrechtlicher Vorgaben jedoch als kaum durchsetzbar erwies.

Die für eine breite Öffentlichkeit konzipierte Ausstellung war sehr gut besucht. Dabei zogen die Informationen zu rechtlichen Grundlagen, Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger sowie die 3D-Simulation der beantragten Windkraftanlagen besonderes Interesse auf sich. So erwies sich manche Sorge, etwa um den Schattenschlag oder die Sichtbarkeit der geplanten Anlagen, als unbegründet. Der Austausch mit den anwesenden Experten und anderen Besuchern wurde durch die Präsentation von Pro- und Kontra-Argumenten zu den Themen Windkraft und Energiewende gezielt stimuliert. Dazu wurden zentrale Argumente auf rote und grüne Kärtchen geschrieben und mit Hilfe von roten und grünen Heliumballons auf Augenhöhe im Raum positioniert (siehe Foto unten).



Die Auswertung der Haushaltsbefragung wurde dem Gemeinderat in einer öffentlichen Sitzung präsentiert. Sie förderte überraschende Erkenntnisse zu Tage. Zum einen wurde deutlich, dass es zum Zeitpunkt der Befragung eine klare (wenn auch schweigende) Mehrheit von 54,6% für wenigstens eine der vier geplanten Windkraftanlagen gab (nur 43,4% lehnten alle Anlagen ab). Rund ein Drittel der Befragten würde den beantragten Windpark am Baarer Berg sogar ohne Änderungen befürworten. Zum anderen zeichnete sich anhand der Daten ein konsensfähiges Energiewendevorhaben für die Gemeinde ab, nämlich das Thema „Wärmewende“. Hier wiesen die erhobenen Daten ein hohes energetisches Einsparpotenzial aus. Und: Gebäudesanierung und Wärmeversorgung sind für die Befragten besonders interessante Themen.

Um diese Option weiter auszuloten, bildete sich in dieser Gemeinderatssitzung spontan die fraktionsübergreifende „Arbeitsgruppe Energie“ – mit dem Auftrag, Handlungsoptionen im Bereich „Wärmeversorgung“ ergebnis- und technologieoffen auszuloten. Dieser Suchprozess wurde durch LMU und bifa moderiert und mit technischer Expertise maßgeblich unterstützt.

Es wurden unterschiedliche Optionen für eine zukünftige Wärmeversorgung der Gemeinde entwickelt und geprüft. Parallel erstellte das Projektteam ein Wärmekataster für die Gemeinde und identifizierte Ortsteile, die aufgrund ihres hohen Wärmebedarfs als „Keimzellen“ für ein Nahwärmenetz besonders geeignet sind. Dies beinhaltete eine weitere Befragung der dort ansässigen Bewohner zur Akzeptanz von Fernwärme, zu präferierten Betreibermodellen, etc. Darauf aufbauend wurden unterschiedliche Versorgungsvarianten hinsichtlich ihrer technischen und finanziellen Machbarkeit geprüft.

Diese Berechnungen wurden dem Gemeinderat und allen interessierten Öffentlichkeit im Rahmen von zwei Abschluss- und Informationsveranstaltungen präsentiert (September 2015, Juni 2016).

Basierend auf diesen Vorarbeiten kann die Gemeinde die Umsetzung der gewünschten Versorgungsvariante jederzeit ausschreiben und selbstständig weiter vorantreiben.



Exkurs: Finanzielle Bürgerbeteiligungen und Beteiligungsmotive

Bei den finanziellen Bürgerbeteiligungen reicht die Bandbreite von reinen Finanzierungsgeschäften bis hin zu Unternehmensbeteiligungen:

Bürger als Geldgeber (reine Finanzierungsmotivation)

Schuldverschreibung

Bei der Schuldverschreibung (auch: Anleihe) werden vom Energie- oder Finanzierungsunternehmen z.B. Inhaberwertpapiere zum Kauf angeboten, die zur langfristigen Fremdfinanzierung bzw. Kapitalanlage dienen (Laufzeiten meist ab 4 Jahren). Durch das Inhaberpapier wird eine Forderung in bestimmter Höhe (Zinszahlung und Tilgung) gegenüber dem Unternehmen verbrieft. **Vorteil:** relativ sichere Kapitalanlage, gemäß Wertpapierprospektgesetz müssen die Art, Gegenstand und Risiken der Schuldverschreibung genau erläutert werden; frei handelbar

Nachteil: in der Regel relativ niedrig verzinst

Partiarisches Darlehen

Hier fungiert der Bürger als reiner Geldgeber. Die Geldüberlassung wird mit einer Zinszahlung vergütet. In der Sonderform eines sog. partiarischen (d.h. gewinnabhängigen) Darlehens wird kein fester Zins gezahlt, sondern eine prozentuale Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg (Umsatz oder Gewinn) des Energieunternehmens.

Vorteil: Ausschluss einer Verlustbeteiligung, jederzeitige Kündigungsmöglichkeit und Abtretungsbefugnis

Nachteil: unsichere Rendite (abhängig vom Unternehmenserfolg bzw. Gesellschaftervertrag)

Genussrechte

Bürgerbeteiligungen an Energieunternehmen mittels Genussrechten sind gesetzlich nicht geregelt. Ein Genussrecht ist ein rein schuldrechtliches Kapitalüberlassungsverhältnis. Mit Abschluss des Genussrechtsvertrages verpflichtet sich der Genussrechtsinhaber, dem Genussrechtsemittenten das Genussrechtskapital zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug werden dem Genussrechtsinhaber Vermögensrechte gewährt, die i. d. R. auch Gesellschaftern des Emittenten zustehen, wie z.B. eine gewinnabhängige Vergütung, eine Beteiligung am Liquidationserlös oder Optionsrechte.

Vorteil: in der Regel hohe Rendite

Nachteil: Bei einer Insolvenz oder einer Liquidation des Unternehmens erfolgt die Rückzahlung der Einlage des Genussscheininhabers erst nach Befriedigung aller anderen Gläubiger; Totalverlust daher möglich.

Stille Beteiligung

Hier werden die Bürger unmittelbar an dem Energieunternehmen beteiligt, haben aber keine unternehmerischen Mitspracherechte. Grundsätzlich partizipiert der stille Gesellschafter am Gewinn des Unternehmens.

Vorteil: Im Falle einer Insolvenz nimmt der stille Gesellschafter die Rechtsstellung eines Gläubigers ein.

Nachteil: unsichere Rendite (abhängig vom Unternehmenserfolg)

Bürger als geldgebender Miteigentümer (Beteiligung an Energieunternehmen)

Gesellschafteranteile an GmbH & Co. KG

Hier gründet die Kommune eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die sich wiederum als Komplementärin an einer Kommanditgesellschaft (KG) beteiligt und die Geschäftsführung der KG übernimmt. Gesellschaftszweck der KG ist die Versorgung der Bevölkerung mit erneuerbaren Energien. Dabei übernimmt die GmbH die persönliche Haftung für die KG (Stamm- und Haftungskapital mindestens 25.000 €). Die Kommanditanteile der KG können von den Bürgern (und Anteilsinteressenten, z.B. Stadtwerke, Energieunternehmen) als Gesellschafteranteile gegen Kapitaleinlage übernommen werden.

Vorteil: Haftung beschränkt auf Kapitaleinlage; (begrenzte) Mitspracherechte im Rahmen der Gesellschafterversammlung und evtl. Beirat / Aufsichtsrat (Stimmrecht nach Kapitalanteilen, jedoch oftmals mehrere hundert Gesellschafter, d.h. „Meinungs-Atomisierung“)

Nachteil: Beteiligung an Gewinn und Verlust der KG

Genossenschaftsanteil an eingetragener Genossenschaft (eG)

Dieses Modell hat im Vergleich zu anderen Gesellschaftsformen die Besonderheit, dass es den Erwerb oder die Wirtschaftlichkeit oder deren soziale/kulturellen Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb fördern soll (§ 1 Genossenschaftsgesetz). Definierter Zweck ist der Betrieb von Anlagen erneuerbarer Energien zur Förderung der kommunalen Energieversorgung unter Berücksichtigung der Ziele der Energiewende. Charakteristisch ist eine offene Mitgliederzahl, d.h. die Mitglieder (Bürger, Anteilinteressente) können per schriftlicher Erklärung in die eG ein- und austreten.

Vorteil: Haftung beschränkt auf das Vermögen der Genossenschaft bzw. die Genossenschaftsanteile; Nachschusspflicht im Insolvenzfall durch Satzung ausschließbar, Informations- und Mitspracherechte im Rahmen der Generalversammlung, auch was die Gewinnverwendung betrifft; jedes Mitglied hat unabhängig von der Beteiligungshöhe nur 1 Stimme (Schutz vor Mehrheitseignern, demokratische Struktur)

Nachteil: Beteiligung an Gewinn und Verlust der eG, d.h. Rendite der Kapitaleinlage ist abhängig v. Jahresergebnis

Bürgeraktie

Als neue Form der Bürgerbeteiligung handelt es sich hierbei um vinkulierte Namensaktien ohne Börsennotierung (damit weitgehende Einschränkung der Verkehrsfähigkeit der Aktie). Jeder Aktionär hat auf der Hauptversammlung ein Stimm- und Mitspracherecht.

Vor-/Nachteil: Chancen und Risiken ergeben sich aus der unternehmerischen Beteiligung



Für eine geeignete Auswahl und Empfehlung solcher Bürgerbeteiligungsmodelle ist eine differenziertere Betrachtung der spezifischen Motivationen der Bürger erforderlich:

- Steht das individuelle Beteiligungsmotiv einer sicheren Geldanlage im Vordergrund, dann kommt vor allem das Bürgerbeteiligungsmodell des partiarischen Darlehens in Betracht.
- Ist das individuelle Motiv eine sichere feste Rendite, dann erscheint das Bürgerbeteiligungsmodell Schuldverschreibung empfehlenswert.
- Bei überwiegend kollektiven Motiven bieten sich die Bürgerbeteiligungsmodelle Gesellschafts- bzw. Genossenschaftsanteile an, wobei die meisten Vorteile beim Genossenschaftsmodell liegen. Daher ist dieses Bürgerbeteiligungsmodell derzeit auch am populärsten.

5. Markt Meitingen

Ausgangssituation

Meitingen ist ein prosperierendes regionales Wirtschaftszentrum mit zwei energieintensiven Industrien, der SGL Carbon Group, dem wichtigsten Arbeitgeber Meitingens, sowie den Lech-Stahlwerken, die das einzige Stahlwerk Bayerns betreiben. Die Energieversorgung hat daher höchste Priorität.

Schon jetzt ist Meitingen ein überregional bedeutender Netzknotenpunkt im 400-kV-Höchstspannungsnetz und spielt eine zentrale Rolle im 110-kV-Verteilnetz des Energieversorgers Lechwerke AG. Dieser „Energieknoten“ war auch in den Planungen der Bundesnetzagentur ein möglicher Endpunkt der umstrittenen Gleichstrompassage Süd-Ost. Auf die spätestens Ende 2021 bevorstehende Abschaltung des benachbarten AKW Gundremmingen hat Meitingen bereits mit zwei neuen Windenergieanlagen und dem Ausbau von Wasserkraft und Photovoltaik reagiert. Gleichwohl lässt sich allein damit der enorme „Energiehunger“ von Industrie, Gewerbe und Haushalten nicht befriedigen, vielmehr tut sich eine gravierende Lücke in der Energieversorgung auf (vgl. Abbildung 4).

Die „nachhaltige Energieversorgung“ stand daher im Zentrum des Projektes und der initiierten Beteiligungsprozesse. Letztere waren vor allem wegen der Protestkundgebungen gegen die „Stromautobahnen“ erforderlich sowie wegen zunehmender Konflikte zwischen politischen Entscheidungsträgern, Vertretern der Verwaltung, Experten und Gegenexperten sowie des Netzbetreibers Amprion.

Fragestellung

Zweck der Beteiligungsprozesse war es, den Markt Meitingen bei der Suche nach „konsensfähigen“ Energiewende-Projekten und deren Umsetzung zu unterstützen. Erster Schritt des Projektes war daher eine Analyse des Konfliktfeldes „Energiewende“: Welche Sichtweisen bestimmen die Debatten um Energiewende und Erneuerbare Energien? Was sind die Konflikte, wer die Konfliktparteien? Im zweiten Schritt ging es um mögliche Lösungen: Welche Ideen können einen substanziellen Beitrag für eine nachhaltige Energieversorgung Meitingens leisten? Schließlich lag der Fokus im dritten Schritt auf der Umsetzung solcher Ideen.

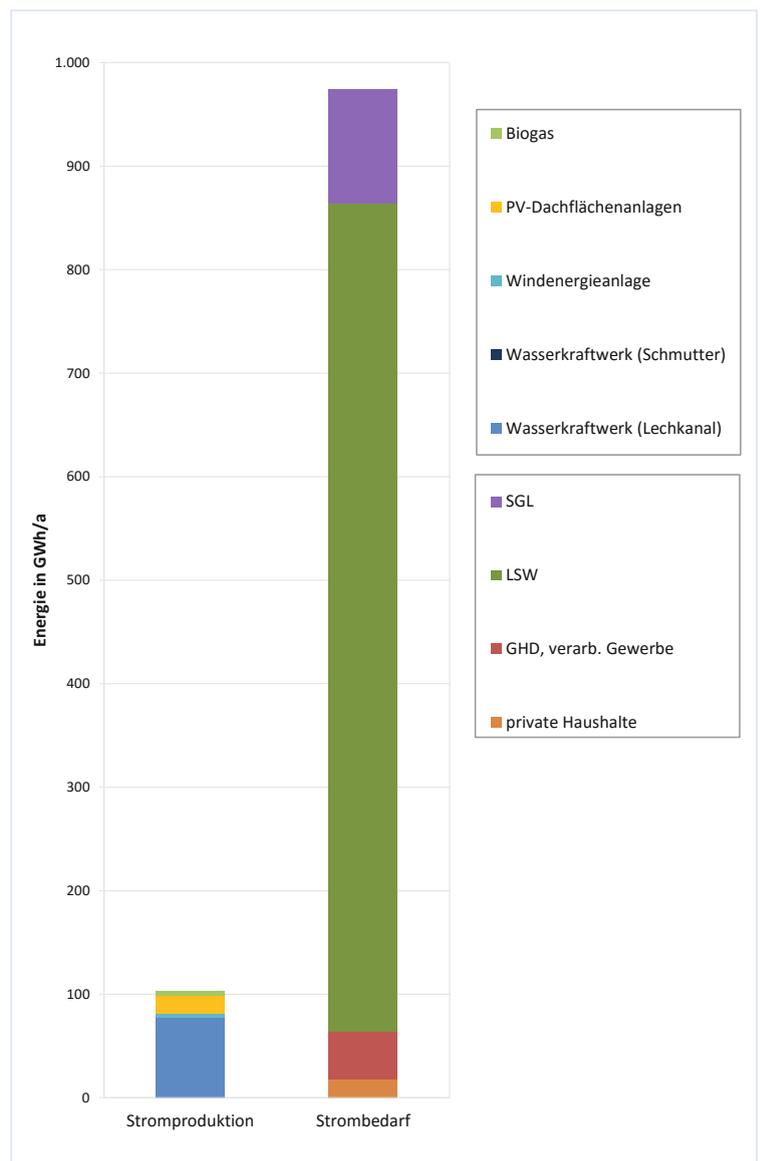


Abbildung 4: Strombedarf privater Haushalte, GHD und Industrie (Lechstahlwerke und SGL) vs. Stromproduktion aus Erneuerbaren Energien

Vorgehen: Akteure und Projekt-Design

Im Sinne unseres ergebnisoffenen Verständnisses von Beteiligungsprozessen wurde ein „lokal passendes“ Vorgehen entwickelt, das es zum einen gestattete, die Sichtweisen aller relevanten Akteure – vom Gemeinderat über die Vertreter von Industrie und Gewerbe bis hin zu den privaten Haushalten – in die Konfliktanalyse sowie Generierung und Umsetzung neuer Ideen und Konzept einzubeziehen. Zum anderen bedeutet „ergebnisoffen“ und „lokal passend“ auch, dass das Vorgehen jederzeit an sich ändernde Rahmenbedingungen, neue Informationslagen, sich wandelnde Interessen oder neue Allianzen unter den Akteuren angepasst werden konnte. So wurden im Projektverlauf nicht nur die Planungen der Bundesnetzagentur im Hinblick auf mögliche Endpunkte der Stromtrassen (mehrfach) geändert, sondern die Bürgerproteste führten auch dazu, dass die Netzbetreiber ihre Stromtrassen wohl (auch) unter der Erde verlegen. Zugleich wurde das Erneuerbare Energien Gesetz reformiert, u.a. mit der Folge, dass die Einspeisevergütungen von neuen Anlagen sinken und für die einzelnen Energieträger „Ausbaupfade“ festgelegt wurden. Schließlich wurde eine Länderöffnungsklausel eingeführt, mit der länderspezifische Abstände zwischen Windkraftanlagen und der Wohnbebauung möglich gemacht wurden (vgl. hier die 10 H-Regelung, die in Bayern am 21. November 2014 in Kraft getreten ist). Dies alles hatte – wie kaum anders zu erwarten – auch unmittelbare Rückwirkungen sowohl auf die Dynamik der einzuschlagenden partizipativen Pfade in Meitingen selbst, als auch auf die Ergebnisse unserer Konfliktanalyse und der hieraus resultierenden Lösungsvorschläge.

Nach einer Reihe sondierender Gespräche fiel der „Startschuss“ am 17.9.2014 bei der Präsentation der „Lokalen Passung“ vor dem Marktgemeinderat (siehe Abbildung 5). Es erging der einstimmige Beschluss, dass sich Meitingen beteiligt, und zwar in der Erwartung, möglichst bürgerfreundliche und umweltverträgliche Lösungen zur Energiewende zu finden. Dazu wurden zunächst im Rahmen von über 20 Stakeholder-Interviews die verschiedenen Sichtweisen analysiert und (erste) Lösungen für eine nachhaltige Energieversorgung entwickelt. Diese Ergebnisse wurden erneut dem Gemeinderat präsentiert – mit der Folge eines zweiten (einstimmigen) Beschlusses, eine repräsentative Befragung aller Meitinger Haushalte durchzuführen. Diese hatte zum Ziel, nicht nur Einstellungen zur Energiewende und Präferenzen für Erneuerbare Energien auszuloten, sondern auch Interesse und Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an Aktivitäten wie Energiesparen, energetische Sanierung oder Wärmeverbundlösungen in Erfahrung zu bringen. Auch diese Ergebnisse wurden zusammen mit einem eigens erstellten Wärmekataster dem Gemeinderat vorgestellt und diskutiert. Ergebnis war hier ein Votum für die Nutzung industrieller Abwärme zugunsten einer energieeffizienten und sozialgerechten Quartiersentwicklung. In anschließenden Sitzungen der Projektpartner (Markt Meitingen mit seiner kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, bifa Umweltinstitut und LMU) mit dem potenziellen Abwärmelieferanten SGL und interessierten Energieversorgern wurden auf der Basis der Umfrageergebnisse und des Wärmekatasters erste Konzeptstudien und Machbarkeitsanalysen erarbeitet.



Abbildung 5: Darstellung des Projektverlaufs in Meitingen

Ergebnisse

Insgesamt wurden in den Schritten Konfliktanalyse und Ideengenerierung 21 Stakeholder befragt. Fast alle befragten Akteure betonten zwar die Erfordernisse eines weiteren Ausbaus der „Erneuerbaren“, allerdings sei eine „Energieautarkie in Meitingen“ wegen des „Großverbrauchers Industrie“ nicht möglich: „Mit Windrädern können Sie keinen Stahl kochen“. In den Aussagen um die Energiewende und Stromtrassen spiegelten sich auch gravierende Verfahrens- sowie Verteilungskonflikte wider: Zum einen wurden Informationsdefizite beklagt und es wurde an der Transparenz von Entscheidungen gezweifelt („Alle müssen einbezogen werden“; „Der Netzbetreiber ist arrogant, nicht konsensbereit, gibt keine Informationen weiter, fühlt sich vom Bundestag autorisiert, ‚kleine Provinzbürgermeister‘ oder Landräte haben nichts zu sagen“). Zum anderen gründeten die Verteilungskonflikte vielfach auf einer als ungerecht empfundenen Lastenverteilung: „Wieso muss die Industrie immer den billigen Strom bekommen, die Bürger aber den teuren?“. Vielfach wurde auch mit der regionalen Wertschöpfung, dem Erhalt von Arbeitsplätzen oder dem Naturschutz argumentiert.

Trotz aller Unterschiede zeichneten sich in den Gesprächen aber auch Konsenszonen ab: Eine dieser Zonen betraf die Überzeugung, dass auch soziale Auswirkungen der (notwendigen) Transformation des Energiesystems wie etwa der „gerechte Umbau“ oder die Sicherung industrieller Arbeitsplätze hohe Priorität besäßen. Ebenso schien es Konsens, dass „Energiewende mehr bedeutet als Strom, und zwar: Strom plus Wärme. Daher müssen die Potenziale der Wärmerückgewinnung genutzt und eine ‚Win-win-Situation mit der Industrie‘ angestrebt werden“.

Die Präsentation und Diskussion dieser Ergebnisse im Gemeinderat (am 24.6.2015) führte zu dem einstimmigen Beschluss, Fragen der Wärmerückgewinnung an die Bürger und Bürgerinnen zu adressieren – nicht zuletzt, um auch deren Bereitschaft auszuloten, sich ggf. an ein Wärmenetz anschließen zu lassen. Parallel dazu sollte aus Projektmitteln ein Wärmekataster erstellt werden, um den lokalen Wärmebedarf abschätzen und kommunale Wärmeverbundlösungen entwickeln zu können.

Die repräsentative Haushaltsbefragung (Rücklauf: 13,1%) ergab u.a., dass sich 61% der Befragten eine Wärmeversorgung mit Fernwärme vorstellen konnten, vorzugsweise durch industrielle Abwärme. Die Befragten sahen hierin gleichermaßen eine „bedienfreundliche“, „zuverlässige“, „umweltverträgliche“ und „wirtschaftliche Lösung“. Erwartungsgemäß stieg die Zustimmung mit den wahrgenommenen Defiziten des aktuell genutzten Heizsystems bzw. dessen Alter: Die Nutzer alter Ölheizungen und/oder von Systemen mit schlechter Bedienungsfreundlichkeit und geringer Wirtschaftlichkeit waren unter den stärksten Befürwortern neuer Wärmeverbundlösungen. Zudem wünschten sich 81% der Befragten eine verstärkte Energieversorgung aus der Region, vor allem über Photovoltaik, Solarthermie oder Wärmepumpen. Demgegenüber votierten nur sehr wenige Befragten für eine „verstärkte Nutzung“ von Biogas, Biomasse oder PV-Freiflächenanlagen. Die Befragungsergebnisse wurden zusammen mit dem Wärmekataster wiederum im Gemeinderat vorgestellt und diskutiert (am 2.3.2016).

Der Gemeinderat erteilte aufgrund der hohen Akzeptanz der industriellen Abwärme und einer Energieversorgung aus der Region „grünes Licht“ für die Nutzung dieser Energiequelle. In der Folge wurde beschlossen, ein Neubaugebiet der WBG Meitingen mit der Abwärme aus dem städtisch gelegenen Produktionsstandort der SGL zu versorgen (Abbildung 6, schwarz eingefasst).

Die SGL hat sich bereit erklärt, langfristig und kostenlos die Wärme zu liefern. Das Wärmekataster weist darüber hinaus ein weiteres Neubaugebiet sowie den Bestand südlich der SGL (blau umrandet) als gut geeignetes Gebiet für die Fernwärmeversorgung aus. Insgesamt befinden sich in dem avisierten, die SGL umgebenden Bestandswohngebiet rund 200 Ein- bis Dreifamilien-

häuser, Reihenhäuser und Doppelhaushälften sowie 20 Mehrfamilienhäuser. Über die Wohnquadratmeter kann abgeschätzt werden, dass im Bestand 420 Wohneinheiten im Ausbaubereich liegen.

Die Befragungsergebnisse und das Wärmekataster lassen erwarten, dass die Nutzung der industriellen Abwärme und ihre Integration in die vorhandenen Energieinfrastrukturen zu einer erfolgreichen Umsetzung der Energiewende vor Ort werden kann – eine Umsetzung, die der Markt nun gemeinsam mit allen relevanten Akteuren vor Ort und den beteiligten Forschungsinstituten voranbringen möchte.

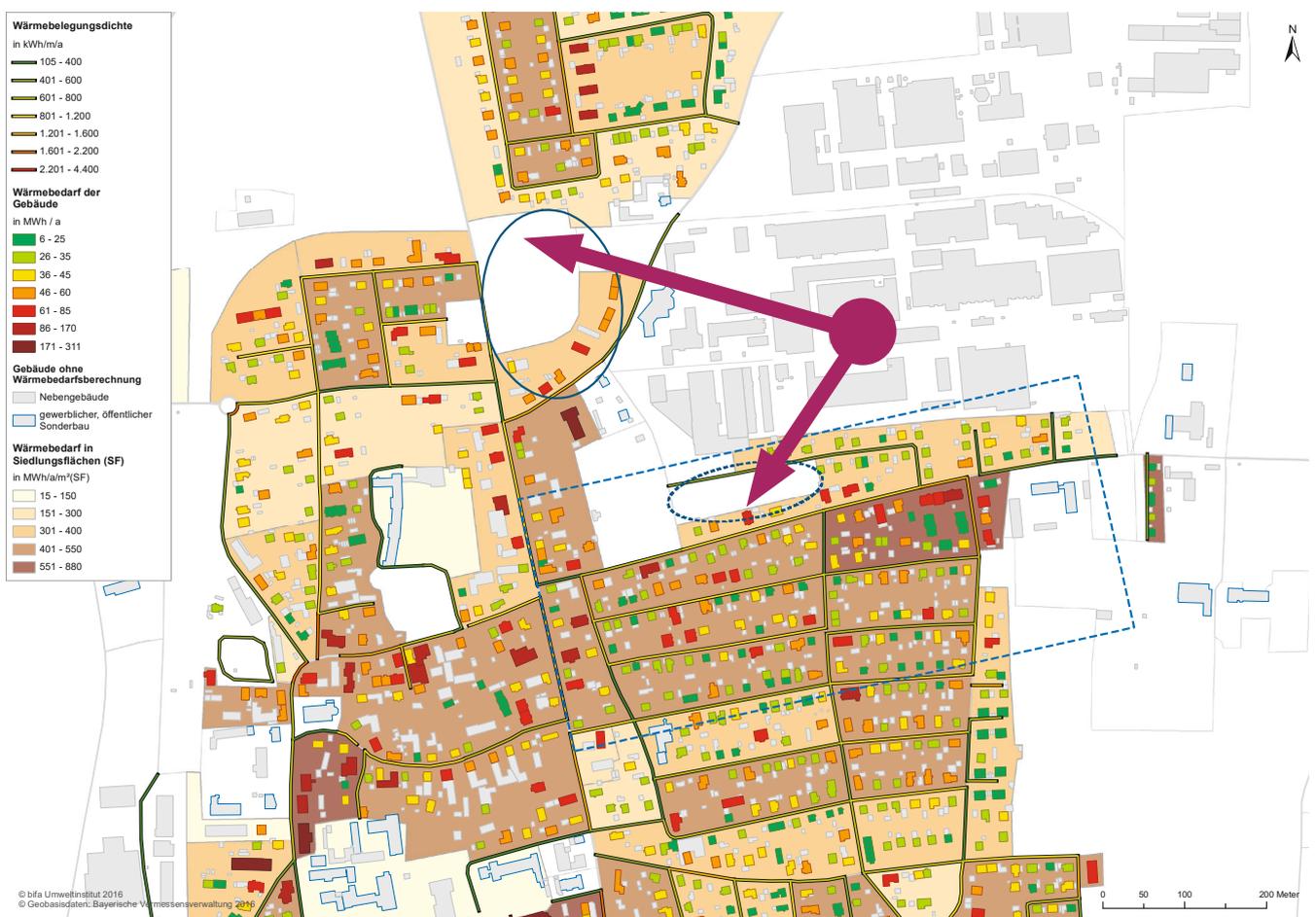


Abbildung 6:
Auszug aus dem Wärmekataster

Exkurs: Finanzierungskonzepte

Bei der Projektierung der Wärmenetze wurden unterschiedliche Finanzierungskonzepte geprüft und zur Entscheidung vorbereitet:

Externer Contractor

Im Rahmen der ersten Überlegungen zum Aufbau einer Nahwärmeversorgungslösung für ein Neubaugebiet, die auf industrielle Abwärme als Hauptenergiequelle setzt, wurden dem Markt Meitingen mehrere Contracting-Angebote eines Energiedienstleisters unterbreitet. Diese

unterscheiden sich in der Höhe der Beteiligung an der Investition durch die Kommune und dem angebotenen Wärmepreis. Im Rahmen der Angebotsprüfung sanken die angebotenen Preise.

Kommunale Wärmeversorgung

Nach der Neukonzeption der Wärmeversorgung durch bifa in Kooperation mit dem Unternehmen Ratioplan wurden deutlich wettbewerbsfähige Wärmegestehungskosten ermittelt. Es folgte eine intensive Prüfung unter der Vorgabe des Aufbaus einer kommunalen Wärmeversorgung.

In Liquiditätsprüfungen wurden die zu erwartenden, kostentreibenden Faktoren berücksichtigt:

- z.B. laufende Kosten (Personalaufwand, Wartung und Instandhaltung), Kostenentwicklungen (Investitionen, Energiepreise, Lohnkosten) und viele mehr. Die kostentreibenden Faktoren sind projektspezifisch und hängen von den jeweils angestrebten Geschäftsmodellen sowie von der individuellen Situation des Projektes ab.

Zudem wurden Sensitivitäten hinsichtlich weiterer Faktoren betrachtet, um mögliche Risiken zu quantifizieren und in den Geschäftsmodellen und ggf. Wärmepreisen zu berücksichtigen:

- z.B. unterschiedliche Baufertigstellungsjahre, jährliche Temperaturschwankungen und viele weitere mehr.



Daraus resultieren drei Preismodelle für eine kommunal getragene Wärmeversorgung:

Reiner Wärmepreis (kommunaler Contractor)

Ohne Investition kann ein Anschlussnehmer je nach betrachtetem Szenario und Abbildung aller finanziell eingepreisten Risiken mit einem wettbewerbsfähigen

Wärmepreis gegenüber einem Vollkostenansatz einer Einzelheizung für sein Gebäude rechnen.

Klassischer Wärmeliefervertrag

Ein Vorschlag für die mögliche Preisgestaltung eines „klassischen“ Nahwärmeliefervertrags. Dieser enthält eine einmalige Anschlussgebühr (unterschieden nach Mehrfamilien- und Einfamilienhaus), einen Grundpreis (jährlich zu entrichten), der auf die installierte

Leistung bezogen ist, und einen Arbeitspreis (jährlich zu entrichten), der auf die Wärmemenge bezogen ist. Daraus ergeben sich deutlich geringere laufende Kosten in Verbindung mit einem Anteil Anschlussgebühr.

Heizungsmodell

Ein weiteres Vertragsmodell sieht hohe Anfangsinvestitionen analog einer Heizungsanschaffung für das Einzelgebäude ohne Nahwärmeversorgung und einen dadurch stark reduzierten Wärmepreis vor. Dieses Modell lässt sich vom Kunden mit der Anschaffung einer eigenen Heizung vergleichen. Allerdings sind im

Preis für die gelieferte Wärme ebenfalls wieder alle abdeckbaren Risiken mit eingepreist, keine laufenden (versteckten) Kosten enthalten (z. B. Kaminkehrerkosten, etc.) und der Wirkungsgrad der Wärmeerzeuger ist berücksichtigt.

Im Kontext dieser Preismodelle können folgende Förderungen beantragt werden:

- BAFA-Wärmepumpe: Basisförderung für Wasser/Wasser-Wärmepumpen bis 40 kW, Zusatzförderung für WP in Wärmenetzen, Bonus für Lastmanagement
- KfW: Wärmenetze (Fernwärmeleitung, Übergabestationen), Große Wärmespeicher (Wärmespeicher in der Heizzentrale)

Bauherren können – nach der Zertifizierung des Primärenergiefaktors des Fernwärmenetzes – den KfW-55 Standard unter Einhaltung der Grenzwerte für die Transmissionsverluste auch mit niedrigerem Dämmaufwand erreichen.

6. Fazit

Unsere Praxis-Beispiele belegen, dass die Einbindung aller relevanten Akteure in ergebnisoffene (Such-) Prozesse bislang ungenutzte Potenziale erschließen und zu unerwarteten, von einer breiten Mehrheit getragenen Lösungen führen kann. Konflikte können damit konstruktiv bearbeitet werden.

So wurden in den Städten München und Ulm Kommunikationsstrategien zur Einbindung von Mietern und Eigentümern in energetische Modernisierungsmaßnahmen erarbeitet und Finanzierungsmodelle zur warmmietenneutralen Umsetzung dieser Maßnahmen entwickelt. Gerade Finanzierungsfragen erwiesen sich immer wieder als erfolgskritische Faktoren; deshalb gebührt ihnen besonders große Aufmerksamkeit. In der Gemeinde Baar konnte die langjährige Kontroverse um die Windkraft versachlicht und eine neue attraktive Option – die „Wärmewende“ in Form der kommunalen Nahwärmeversorgung – herauskristallisiert werden. Diese wurde durch begleitende Machbarkeitsstudien, Haushaltsbefragungen und öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltungen vorangetrieben. Auch im Energieknotenpunkt Meitingen hat sich in den Beteiligungsprozessen die Wärmewende als „lokal passend“ erwiesen. Hier sollen Neubaugebiete sowie Bestandsquartiere mit niederkalorischer industrieller Abwärme der SGL Group versorgt werden. Für diese innovative Energieversorgung wurden ebenfalls technische Konzeptstudien erstellt und tragfähige Finanzierungsinstrumente aufgezeigt. Die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsumfrage lassen auf ein starkes Interesse an der Nutzung industrieller Abwärme erwarten.

Beteiligung ist vor diesem Hintergrund immer als dynamisch und iterativ zu denken – und immer in Abhängigkeit von dem verfolgten Sinn und Zweck.

Diese Frage nach den Zielen der Beteiligung und den erwarteten Partizipationsgewinnen sollte daher auch den Anfang jeder Überlegung nach geeigneten Formaten und nach dem Kreis der einzubeziehenden Akteure markieren.

Ihrem Charakter nach handelt es sich bei Energiewende-Projekten allerdings um Innovationsprojekte; sie folgen einer bestimmten Prozessdynamik, die in der Literatur immer wieder als „Innovations-Reise“ beschrieben wurde. Das heißt, Innovationen sind grundsätzlich mit Unsicherheit behaftet, und insbesondere zu Beginn der Reise ist schwerlich absehbar, welchen Verlauf sie nehmen wird: In allen Phasen kann es zu Rückschlägen kommen, ursprüngliche Planungen waren vielleicht zu optimistisch oder Rahmenbedingungen wie neue gesetzliche Regelungen, das Ausscheiden von Partnern oder höhere Rohstoffpreise ändern die Voraussetzungen für den Erfolg. Schließlich durchziehen auch unterschiedliche Interessen, Konflikte und ungleiche Einflussmöglichkeiten den gesamten Verlauf der Innovations-Reise. Kurz: Innovations- sind wie Beteiligungsprozesse keine starre Abfolge von Phasen, sondern besitzen viele Abzweigungen. Es sind komplexe Projekte mit stark variierenden Verläufen und zahlreichen Rückkopplungen in frühere Phasen: Wenn sich etwa eine neue Idee in der Umsetzung als nicht tragfähig erweist, müssen möglicherweise andere Ideen generiert werden oder es muss eine Neubewertung des zu lösenden Problems erfolgen. Mit anderen Worten: Beteiligungsprozesse sind schwer zu steuern.

Dies alles erfordert bei ihrer Gestaltung großes „Prozess-Know-how“. Dabei gilt es, neben wechselnden Akteuren und deren vielfältigen Interessen und Informationslagen sowie den sich ändernden Rahmenbedingungen insbesondere auch die lokalen Vorgeschichten und Konfliktdynamiken zu berücksichtigen; denn diese Konflikte haben alle eine Geschichte. Schon vor dem Projektstart sind die Konflikte mehr oder minder virulent und nicht zu trennen von Akteuren, denen vertraut oder misstraut wird, sowie von der sozialen und ökonomischen Situation einer Region. Anders gesagt: Diese Geschichte samt ihrer Konfliktdynamiken beinhaltet auch Fragen nach dem Kern der regionalen Identität und (Dorf-)Gemeinschaft.

Inwieweit tragen also die geplanten Energiewende-Projekte zur (Re-)Produktion des dörflichen Konsenses bei und inwieweit stehen sie im Einklang mit lokalen Interessen? Dies sind wesentliche Aspekte, weil regionale Identitäten, ortsspezifische Konstellationen von Akteuren, Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen sowie naturräumliche Ausgangsbedingungen entscheidend sind für das Gelingen der Energiewende. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen diese Aspekte durch adäquate Beteiligungsformate und -abläufe künftig verstärkt berücksichtigen; denn Energiewendeprojekte können nicht von außen an die Gemeinde herangetragen oder administrativ „von oben“ verordnet werden (hier kann sich natürlich auch Konsens reproduzieren, nämlich vereint im Widerstand!). Sehr viel zielführender erscheint uns daher die Entwicklung und Konkretisierung von Energiewendeprojekten vor Ort und zusammen mit den relevanten Stakeholdern.

Mit Blick auf das „Prozess-Know-how“ zeigen unsere Erfahrungen allerdings auch, dass gerade kleine Gemeinden mit überwiegend ehrenamtlichen Bürger-

meistern und Gemeinderäten von der Komplexität der Energiewende-Projekte selbst und der Initiierung sowie Aufrechterhaltung partizipativer Prozesse überfordert werden können. Gängige Unterstützungsangebote wie Best-Practice-Leitfäden oder online-Portale sind hier nur wenig zielführend, weil sie viel zu allgemein sind und den konkreten sozialen, ökologischen und technischen Bedingungen vor Ort nicht gerecht werden können. Eine passgenaue professionelle Begleitung und Beratung in Form einer unabhängigen bzw. neutralen und interdisziplinären Energieberatung für Kommunen, wie sie im Rahmen dieses Forschungsvorhabens entwickelt und erprobt wurde, erscheint uns deshalb als unerlässlich. Als konkrete Maßnahmen möchten wir deshalb die Verstärkung und den Ausbau einer interdisziplinären Energieplanung und Beratung für Kommunen vorschlagen.

Unsere Erfahrungen mit den energetischen Modernisierungsprojekten in den beiden Städten zeigen darüber hinaus auch, dass es selbst (oder gerade?) unter den Experten durchaus strittig war, in welcher Phase des Ideenfindungs-, Planungs- und Umsetzungsprozesses Bürger und Bürgerinnen auf welche Weise einbezogen werden sollten. Wie bekommen Entscheidungsträger nicht nur Einblick in die Bedürfnisse und Meinungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, sondern können auch (neue) Ideen für die weitere Umsetzung aufnehmen?

Einig waren sich hingegen die Experten, dass die Bürgerperspektiven oftmals nur unzureichend und zu spät in den Planungsprozess eingebunden werden: Meist werden nur organisierte Interessen („Lobbyisten“) erreicht anstatt eines repräsentativen Querschnitts von Betroffenen, so dass übergreifende Fragen wie der Nutzen für die Allgemeinheit zu kurz kommen. Vielfach sind auch die Zeitfenster für Beteiligungen limitiert, d.h. beschränkt auf kurze, formalisierte Phasen, in denen Planungen bereits weit fortgeschritten sind, so dass kaum mehr Gestaltungsoptionen bestehen. Dies kann frustrieren, so dass sich in der Folge die Teilnahme an den Beteiligungsverfahren stetig verringert.

Will man dieser Negativspirale entkommen, ist – analog dem Vorgehen in den ländlichen Regionen – auch hier für jedes Projekt zu prüfen, welche Zielgruppe(n) auf welche Weise betroffen sind und inwiefern eine Beteiligung sinnvoll ist: Wie stark ist das öffentliche Interesse, welche Gestaltungsfreiheiten gibt es? Darauf gründet sich das Wie der Beteiligung: bloße Information, Dialog oder gemeinsames Gestalten. Für das Gelingen komplexerer Dialog-Formate ist die professionelle Organisation und Moderation zentral. Zudem ist die Begleitung durch Fachplaner wichtig, um eine gemeinsame Wissensbasis zu gewährleisten und die Beiträge der Bürger entsprechend einordnen und wertschätzen zu können.

Ob die Beiträge aus partizipativen Prozessen tatsächlich zu „besseren“ Lösungen führen, muss aus unserer Sicht von Fall zu Fall beurteilt werden. Nach wie vor besteht Diskussionsbedarf über die normative Zielsetzung partizipativer Prozesse sowie über ihren Geltungs- bzw. Anwendungsbereich. Welche Gütekriterien sollen diese Prozesse erfüllen? Ist das zentrale Kriterium der Konsens? Oder sollte es nicht vielmehr die Ökoeffizienz der getroffenen Maßnahmen sein? Und welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen sind langfristig zu erwarten, wenn etwa Stromtrassen aufgrund kommunaler Partikularinteressen nicht (oder nur unterirdisch) realisiert werden können? Besteht gar die Gefahr einer halbherzigen „Wohlfühl-Energiewende“?

In jedem Fall aber lässt sich sagen, dass es in modernen Gesellschaften eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen gibt, weshalb Interessenkonflikte auf der Tagesordnung stehen. Die Erwartung, solche Konflikte könnten durch partizipative Prozesse einfach „verschwinden“ oder „wegentschieden“ werden, ist unangebracht. Im Idealfall führt Bürgerbeteiligung allerdings – auch bei den ursprünglichen Gegnern – zur Akzeptanz eines anfangs polarisierenden Projekts.

Impressum

Herausgeber: bifa Umweltinstitut GmbH
Am Mittleren Moos 46
86167 Augsburg

Internet: www.bifa.de
E-Mail: marketing@bifa.de
Stand: Oktober 2016
Foto: S. 3: ©Coloures-pic/fotolia.com
S. 8: ©Andrey Popov/fotolia.com
S. 17: Tim Reckmann/pixelio.de
S. 22: ©fefufoto/fotolia.com



© bifa Umweltinstitut GmbH, alle Rechte vorbehalten

Bei publizistischer Verwertung – auch von Teilen – Angabe der Quelle und Übersendung eines Belegexemplars erbeten. Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind vorbehalten. Die Publikation wird kostenlos abgegeben, jede entgeltliche Weitergabe ist untersagt.

Der Inhalt wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden. Für die Inhalte fremder Internetangebote sind wir nicht verantwortlich.



LÖKALE
PASSUNG