

1 Einleitung

Am 21. Mai 2017 hat die Schweizer Stimmbevölkerung Ja zum neuen Energiegesetz gesagt und damit auch zur ersten Etappe der Energiestrategie 2050. Mit der Energiestrategie 2050 hat sich die Schweiz ambitionierte Ziele in der Energiepolitik und für die Energiezukunft gesetzt: den Ausbau erneuerbarer Energien¹, den Ausstieg aus der Kernenergie sowie die Senkung des Energieverbrauchs (BFE 2017a). Mit der Annahme des neuen Energiegesetzes stehen der Staat, die Wirtschaft und die Bevölkerung vor einer grossen Aufgabe: Es gilt, die gesteckten Ziele mittels konkreter Massnahmen und Projekte umzusetzen. Um die Ziele im Bereich der erneuerbaren Energie zu erreichen und die wegfallende Elektrizität aus der Kernenergie zu ersetzen, ist ein substanzieller Ausbau der Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen nötig (BFE 2017b; BFE 2013; UVEK 2013). Dies bedeutet, dass neue Anlagen gebaut oder bestehende erweitert werden müssen.

Die Formulierung der energiepolitischen Ziele im Rahmen der Energiestrategie 2050 war umstritten. Insbesondere die Ausgestaltung der Massnahmen, das heisst wie die erneuerbaren Energien gefördert werden sollen, stiess in der Parlamentsdebatte auf Opposition. Mit der Annahme der Revision des Energiegesetzes sind die Meinungsunterschiede zwischen den Akteuren aber nicht einfach verschwunden. Vielmehr zeigt die Erfahrung mit dem politischen System der Schweiz, dass sich Konflikte, die sich bei der Gestaltung von politischen Massnahmen anbahnen, bei deren Umsetzung erneut manifestieren und dass neue Konflikte entstehen können.

Im Zentrum der Energiestrategie 2050 steht unter anderem der Bau von Anlagen zur Elektrizitätserzeugung mittels Wind, Sonne und Wasserkraft. Wohl sind diese Anlagen im Grundsatz kaum umstritten. Nimmt

die Planung und der Bau aber konkrete Formen an, werden Zielkonflikte sichtbar. Das ist nicht grundsätzlich etwas Neues. Die Energiepolitik ist seit jeher ein Thema, das die politische Elite und die Bevölkerung in der Schweiz bewegt. In den 1970er Jahren hatte die Besetzung des Baugeländes für das schlussendlich nicht realisierte AKW Kaiseraugst und in den 1980er Jahren die Bewegung gegen ein Stauseeprojekt auf der Greina-Hochebene nationale Ausstrahlungskraft. In jüngerer Zeit und gerade im Kontext von Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie sind die Konflikte vermehrt eine regionale und lokale Angelegenheit geworden. Beispielhaft für diese neue Ära der politischen Auseinandersetzung um die Realisierung der Energiepolitik sind die zwei Walliser Gemeinden Charrat und Saxon. In Charrat wurde das erste Windrad bereits 2012 realisiert. 2014 stimmten beide Gemeinden über ein gemeinsames Folgeprojekt ab, welches den Bau von vier weiteren Windrädern vorsah. Während die Bevölkerung der Gemeinde Charrat diesem Vorhaben mit rund 60 Prozent Ja zustimmte, formte sich in der Nachbargemeinde Widerstand, vor allem aufgrund der Einwirkungen der Windräder auf das Landschaftsbild. Die Bevölkerung von Saxon lehnte das Projekt mit rund 60 Prozent Nein schliesslich ab. Das Beispiel illustriert, dass die Umsetzung lokaler Energieprojekte nicht nur eine technische Frage ist, sondern vor allem auch eine politische Herausforderung darstellt. Die lokalen politischen Akteure und die Bevölkerung spielen eine zentrale Rolle und können einem Projekt zum Erfolg verhelfen, aber es eben auch scheitern lassen. Ob und wie die Akteure auf ein Projekt reagieren, hängt in der Regel auch von seiner konkreten Ausgestaltung ab. Jedoch zeigt das Beispiel Charrat und Saxon, dass das gleiche Projekt durchaus unterschiedliche Reaktionen bei den betroffenen Kreisen auslösen kann. Dies erhöht die mit solchen Prozessen verbundene Unsicherheit und möglicherweise ge-

¹ Zu den erneuerbaren Energien gehören Wasserkraft, Windkraft, Photovoltaik, Geothermie sowie Biomasse und -gas. Wir fokussieren in diesem Buch auf Kleinwasserkraft, Windkraft, Photovoltaik und Geothermie. In der Folge verwenden wir den Ausdruck «Ausbau erneuerbarer Energien», um den Ausbau der Produktion von Energie, primär Elektrizität, auf Basis erneuerbarer Quellen zu bezeichnen.

nerell die Bereitschaft, in entsprechende Projekte zu investieren. Um die Ziele der Energiestrategie zu erreichen, ist deshalb auch der Staat gefordert: Bund und Kantone können den angestossenen Transitionsprozess mit geeigneten Steuerungsinstrumenten unterstützen, beispielsweise indem sie den Bau von Anlagen finanziell fördern.

Das vorliegende Buch will daher der Frage nachgehen, *welche Faktoren die Verbreitung der erneuerbaren Energien in der Schweiz beeinflussen und wie sich Instrumente zur Förderung erneuerbarer Energien einführen und umsetzen lassen*. Die Analyse konzentriert sich auf die Bereiche Windenergie, Kleinwasserkraftwerke, Photovoltaik und (in begrenztem Umfang) auf die Geothermie. Dabei gilt es unter anderem, folgende Teilfragen zu beantworten: Wie sieht der heutige Stand der Elektrizitätsproduktion in den vier genannten Bereichen aus? In welchen Regionen wird bereits viel produziert und wo bestehen noch Potenziale? Warum stossen Projekte im Bereich erneuerbare Energie und die damit verbundenen politischen Steuerungsinstrumente auf Widerstand? Welche Elemente und Aspekte sind es konkret, die die politische Elite und die Bevölkerung zur Befürwortung oder Ablehnung von erneuerbaren Energien bewegen? Lassen sich Bedingungen identifizieren, unter denen politische Akteure bereit sind, Instrumente und Projekte zu unterstützen? Wie müssten politische Prozesse geplant und gestaltet werden, um Parteien, Verbände und die Bevölkerung einzubinden?

Das Ziel des Buches ist es, die Bestimmungsfaktoren der sozialen Akzeptanz von erneuerbaren Energien von der Gestaltung von Fördermassnahmen bis hin zum Bau von Anlagen nachzuzeichnen und zwar sowohl aus Sicht der politischen Elite und der Bevölkerung als auch aus Sicht der an der Planung und am Bau beteiligten Akteure. Das Aufzeigen der dabei auftretenden Herausforderungen für die öffentliche Hand sowie das Skizzieren von Lösungsmöglichkeiten bilden den roten Faden dieses Buches.

Der Umbau des Energiesystems und der Ausbau der erneuerbaren Energien werden stark durch die herrschenden Rahmenbedingungen und die Eigenheiten des Energiesektors beeinflusst: Erstens sind Investitionen im Infrastrukturbereich meist sehr langfristig und stellen dadurch höhere Anforderungen an die Planungs- und Rechtssicherheit (Kern & Howlett 2009). Dies gilt auch für Investitionen in erneuerbare Energien: Ein Unternehmen ist beispielsweise nach dem Bau eines Windparks über Jahrzehnte an den Standort gebunden und kann das Projekt nur unter sehr hohen Kosten abbrechen. Daher können wirtschaftliche sowie politische oder gesellschaftliche Unsicherheiten zum Beispiel in Bezug auf die Kundenbedürfnisse, die Entwicklung der Strompreise, die Ausgestaltung energiepolitischer Ziele oder auch hinsichtlich der Akzeptanz von Energieträgern Unternehmen und Einzelpersonen davon abhalten, in neue Infrastrukturprojekte zu investieren (Howlett 2009).

Zweitens stellt die Energiepolitik eine Querschnittsaufgabe dar. Energiepolitik ist oft auch Umweltpolitik, betrifft die Wirtschaftspolitik, und hängt mit Raumplanung, Versorgungssicherheit oder der Technologie- und Infrastrukturpolitik zusammen. Diese von der Energiepolitik berührten Politikbereiche spielen bei der Umsetzung der Energiestrategie 2050 eine grosse Rolle. Ziele aus anderen Politikbereichen können Prioritäten in der Energiepolitik verschieben oder gar zu Zielkonflikten führen. Historisch betrachtet treten diese zwischen der Energie- und der Wirtschaftspolitik am häufigsten auf. In den aktuellen Debatten nehmen Zielkonflikte zwischen Energie-, Umwelt- sowie Landwirtschaftspolitik besonders viel Raum ein.

Schliesslich sind die Energiepolitik im Allgemeinen und der Ausbau der erneuerbaren Energien im Speziellen mit dem sogenannten «Tragedy of the Commons»-Dilemma verbunden. Demnach leidet die Energiepolitik darunter, dass die von ihr geforderten Massnahmen oder Infrastrukturen zwar im Interesse aller sind (Reduktion der Klimaerwärmung), jedoch von

den einzelnen Akteuren (Individuen, Unternehmen, Parteien, Verbänden usw.) wenig Bereitschaft besteht, die damit verbundenen Kosten zu tragen (Ostrom 1999). Dazu trägt auch bei, dass diese Umsetzungskosten der Energiepolitik (das können finanzielle Aufwendungen sein, aber auch immaterielle Kosten wie die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft etwa durch den Bau eines neuen Windrads) kurzfristig anfallen und einfacher nachvollziehbar sind als der zukünftig zu erwartende Nutzen einer umweltpolitisch ausgerichteten Energiepolitik. Ökonomen begründen die fehlende Zahlungsbereitschaft für umweltpolitische Massnahmen und Vorhaben auch damit, dass bei natürlichen Ressourcen wie der Umwelt oder dem Klima der Preismechanismus nicht richtig funktioniert. Während der Marktmechanismus normalerweise Angebot und Nachfrage über den Preis eines Gutes ins Gleichgewicht bringt, entstehen bei der Nutzung natürlicher Ressourcen negative Wirkungen, die nicht korrekt im Preis des Gutes oder der Dienstleistung abgebildet sind. Damit kommt es einerseits zur Übernutzung der natürlichen Ressourcen, weil diese sozusagen zu billig sind, und andererseits zu einem Unterangebot an Massnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen, weil diese zu teuer scheinen beziehungsweise im Sinne des Trittbrettfahrens niemand dafür zahlen will. In diesem Kontext spricht man von einem Marktversagen (Lodge & Wegrich 2012), welches staatliche Eingriffe und Regulierung rechtfertigt.

Insgesamt ist die Wahl von Politikinstrumenten und deren Einsatz beim Vollzug der Energiepolitik also geprägt durch Zielkonflikte, die aus der Überlappung mit anderen Politikbereichen entsteht. Zusätzlich sind die kurzfristigen Kosten hoch und für die Individuen gut sichtbar, der langfristige Nutzen im Gegensatz dazu mit Unsicherheiten behaftet und breit gestreut. Beides erschwert die Suche nach Mehrheiten und Konsens in der stark föderal organisierten Schweiz, die zudem ausgeprägte Mitwirkungsrechte der Bevölkerung kennt. Um für die Schweiz spezifische Erkenntnisse über die Herausforderungen und Chancen im ange-

strebten energiepolitischen Transitionsprozess abzuleiten, können nicht einfach Befunde aus anderen Ländern auf die Schweiz übertragen werden. Vielmehr gilt es, die institutionellen Rahmenbedingungen explizit zu berücksichtigen und ihren Einfluss auf den Umbau des Energiesystems zu verstehen.

Im Folgenden stellen wir zunächst die aus politikwissenschaftlicher Perspektive bedeutsamen Rahmenbedingungen für die Förderung erneuerbarer Energien dar. Anschliessend stellen wir den für unsere Fragestellungen und Zielsetzung zentralen Begriff der Akzeptanz näher vor. Die Einleitung schliesst mit einer Übersicht über den Aufbau des Buches.

Die Rahmenbedingungen der energiepolitischen Entscheidungsfindung in der Schweiz – eine politikwissenschaftliche Perspektive

Der Föderalismus und die direkte Demokratie sind zwei zentrale Elemente des politischen Systems der Schweiz. Wenden wir uns zunächst dem Föderalismus zu. Die Schweiz gehört zu den am stärksten föderalistisch organisierten Ländern der Welt, wobei die Kantone und Gemeinden eine sehr hohe Eigenständigkeit aufweisen und gleichzeitig stark in die Gestaltung und Umsetzung nationaler Politik eingebunden sind. Dieses Mehrebenengefüge prägt auch die Energiepolitik (siehe auch Sager et al. 2017). Die Leitlinien und Ziele der Energiepolitik – wie die Energiestrategie 2050 – werden zwar auf nationaler Ebene festgelegt. Die Kompetenzen für die konkrete Umsetzung dieser Ziele sind aufgrund des föderalen Subsidiaritätsprinzips² auf verschiedene administrative Ebenen verteilt. So wird der Ausstieg aus der Kernenergie vor allem auf nationaler Ebene geregelt und umgesetzt. Die Erhöhung der Energieeffizienz liegt hingegen hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone. Dabei steht der Gebäudebereich mit den koordinierten Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) im Zentrum (EnergieSchweiz & Schweizerische Energiedirektorenkonferenz EnDK 2017). Im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen vergleichsweise stark verflochten. Mit der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) leistet der Bund einen substanziellen Beitrag an die finanzielle Förderung der erneuerbaren Energien in der Schweiz. Zudem legt er in angrenzenden Rechtsgebieten wie beispielsweise der Raumplanung und dem Umweltschutz die Rahmenbedingungen fest, innerhalb welcher die Kantone ihre Planungen gestalten. Die Kantone haben ihrerseits über die Raumplanung und das Bauwesen die Möglichkeit, den Ausbau der erneuerbaren Energien nach ihren Bedürfnissen und vorhandenen Potenzialen zu steuern. Ferner entwickeln sie jeweils Instrumente, mit deren Hilfe die Kantone die Förderung der erneuerbaren Energien durch die KEV ergänzen. Die Verflechtung bei der Pla-

nung und die kantonalen Programme führen dazu, dass in der Schweiz alle 26 Kantone den Ausbau der erneuerbaren Energien unterschiedlich regulieren und fördern (Kammermann 2017; Sager 2014). Die Kantone nutzen ihren Spielraum, um die kantonale Energiepolitik je nach kantonalen Prioritäten und Gesichtspunkten zu gestalten. Dies führt unmittelbar zur Frage, welche kantonalen Konstellationen zum Erfolg oder zum Misserfolg in Bezug auf die Verbreitung von erneuerbaren Energien führen.

Die zweite institutionelle Besonderheit der Schweiz ist die direkte Demokratie (Linder & Müller 2017). Sie weist der Bevölkerung im politischen Entscheidungsprozess und somit auch in der Energiepolitik eine Rolle zu, welche im internationalen Vergleich einzigartig ist. Während die Wählerinnen und Wähler in den allermeisten Demokratien höchstens indirekt auf die energiepolitische Ausrichtung ihres Landes Einfluss nehmen können, etwa indem sie Regierungen wählen oder abwählen, erhält die Stimmbevölkerung in der Schweiz eine Vetoposition. Die Bevölkerung verfügt mit dem Referendum über die Möglichkeit, eine Abstimmung zu erzwingen und je nach Ausgang der Abstimmung ein Veto gegen einen Parlamentsentscheid einzulegen. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die energiepolitische Grundausrichtung, sondern auch hinsichtlich des Vollzugs der Energiepolitik auf nationaler, kantonaler oder lokaler Ebene. Das vorliegende Buch ist deshalb von der Grundannahme geleitet, dass die Chancen und Möglichkeiten in Bezug auf die Transition des Energiesystems nicht ohne den Einbezug der Bevölkerung, ihrer Anliegen und Präferenzen, verstanden werden kann.

² Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip soll die übergeordnete politische Ebene (z.B. der Bund) nur dann eingreifen und regulieren, wenn die untergeordnete Ebene (z.B. die Kantone) ein Problem nicht selbst lösen können (Linder & Müller 2017).

Die diskutierten Eigenschaften des Energiesektors sowie des politischen Systems der Schweiz führen direkt zur Frage der gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz von energiepolitischen Zielen und Instrumenten. Entsprechend bildet die *soziale Akzeptanz* denn auch unser Kernkonzept, welches die Ausführungen in diesem Buch und die dahinterliegenden Analysen leitet.

Wüstenhagen et al. (2007, S. 2683) definieren soziale Akzeptanz im Energiebereich allgemein als ein Faktor, der potenziell eine wichtige Barriere für die Erreichung der Ziele im Bereich erneuerbare Energie darstellen kann. Diese Sichtweise betont, dass die erfolgreiche Umsetzung von Technologien und Instrumenten im Energiebereich nicht nur eine technische, sondern auch eine gesellschaftliche Seite aufweist. Sind die relevanten Akteure – von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern über Firmen bis hin zur Bevölkerung – nicht bereit, technische Lösungen oder Projekte mitzutragen, dann werden die energiepolitischen Ziele trotz existierender Lösungen nicht erreicht. Das vorliegende Buch betont daher die Bedeutung der *politischen* Umsetzung von Instrumenten, Technologien und Projekten im Transitionsprozess und die damit verbundenen Akzeptanzfragen.

Das Konzept der sozialen Akzeptanz ist allerdings ein vielschichtiger Begriff, der sehr unterschiedliche Gegenstände, Akteure und Reaktionen umfasst. Wüstenhagen et al. (2007, S. 2684 ff.) unterscheiden zwischen drei wesentlichen Dimensionen. Zunächst bezeichnet die *sozio-politische Akzeptanz* die generellste Perspektive und bezieht sich auf die Frage, wie politische Akteure und die Öffentlichkeit einen bestimmten Politikbereich und die damit verbundenen Technologien beurteilen. Zweitens ist die *lokale Akzeptanz* dann relevant, wenn eine konkrete Anlage wie etwa ein Windrad gebaut werden soll und die Projektträger darauf angewiesen sind, dass die lokale Bevölkerung und vor allem auch Anwohnerinnen und Anwohner nicht gegen dieses Projekt opponieren. Schliesslich bezieht sich die *Marktakzeptanz* auf wirtschaftliche Aspekte,

wobei neue Technologien von Marktakteuren auf der Angebotsseite eingeführt und auf der Nachfrageseite genutzt beziehungsweise gekauft werden müssen. Neben diesen drei Dimensionen sozialer Akzeptanz existiert je nach Kontext und Akteur eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie die Reaktion auf Vorhaben im Bereich erneuerbare Energie ausfällt, das heisst welche Ausprägung «Akzeptanz» im konkreten Fall annimmt (Dermont et al. 2017).

Mit dieser Vielschichtigkeit des Begriffs Akzeptanz ist die Gefahr verbunden, dass man in wissenschaftlichen Studien oder in der politischen Diskussion zwar annimmt, über dasselbe zu sprechen, jedoch ganz Unterschiedliches meint. So ist es problematisch, aus einer allgemeinen Zustimmung zu erneuerbarer Energie, etwa im Rahmen einer Bevölkerungsbefragung, auf die Erfolgchancen eines lokalen Windparkprojekts zu schliessen. Möchte man etwas zu Letzterem erfahren, gilt es, die Messung und Analyse von «Akzeptanz» diesem lokalen Erkenntnisinteresse anzupassen und die Erfassung von «Akzeptanz» auf die spezifischen lokalen Gegebenheiten einzugrenzen. Wir legen deshalb grossen Wert darauf, die interessierenden Aspekte von sozialer Akzeptanz in den vorliegenden Analysen genau zu spezifizieren, weil dies eine notwendige Voraussetzung ist, um anschliessend Folgerungen für die Praxis ableiten zu können.

Wir definieren den Akzeptanzbegriff in diesem Buch über drei Schritte (siehe Dermont et al. 2017 für eine ausführliche Diskussion):

In einem ersten Schritt geht es darum, das relevante Objekt zu definieren, das heisst was konkret in welchem Kontext «akzeptiert» werden soll. Dies ergibt sich natürlich typischerweise aus dem Forschungsinteresse: Interessiere ich mich für die Akzeptanz einer neuen technologischen Lösung, geht es um die Umsetzung eines politischen Steuerungsinstruments oder eines neuen Gesetzes, oder möchte ich die Akzeptanz lokaler Infrastrukturprojekte verstehen?

Ein zweiter Schritt besteht darin, die relevanten Akteure zu identifizieren: Welche Akteure müssen das uns interessierende Objekt im konkreten Fall überhaupt «akzeptieren», damit die Umsetzung gelingt? Welche Akteure sollen in eine Analyse integriert werden? Wenn wir uns dafür interessieren, ob ein Gesetzesvorschlag politisch mehrheitsfähig ist, dann sollten wir uns auf die Akteure fokussieren, welche für die formale Entscheidung relevant sind. Also möglicherweise Parteien im Parlament oder die Stimmberechtigten, falls es zu einer Volksabstimmung kommt. Allerdings kann es ebenso wichtig und relevant sein, zu untersuchen, welche Variante eines Gesetzesentwurfs überhaupt zur Abstimmung gelangt. Mit anderen Worten: Wenn wir uns für die Frage interessieren, welche unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen im Hinblick auf ein neues Gesetz bestehen und welchen Akteuren es gelingt, die Ausarbeitung des Entwurfs zu beeinflussen, dann gilt es, auch Verbände, Organisationen oder die Verwaltung stärker in die Analyse mit einzubeziehen (Magill & Clark 1975; Stokman & Zeggelink 1996). Ebenso sollten in diesem Fall informelle Entscheidungsarenen berücksichtigt werden (Knoke et al. 1996; Kriesi 1990) wie zum Beispiel runde Tische, Hearings usw. Schliesslich können auch institutionelle Rahmenbedingungen beeinflussen, welche Akteure relevant sind. Beispiel hierfür ist die direkte Demokratie: Ist ein Gesetz oder ein Projekt einem direktdemokratischen Verfahren unterstellt, haben die Stimmberechtigten das letzte Wort und bilden entsprechend eine relevante Akteurgruppe in der Entscheidungsphase. Hat die Bevölkerung hingegen keine Mitbestimmungsrechte, gehört sie bei einer Analyse des Entscheids über ein Vorhaben nicht zu den zentral interessierenden Akteuren.

Schliesslich geht es im dritten Schritt darum, zu ergründen, welche Ausprägung von sozialer Akzeptanz im Zentrum steht. Hierbei geht es um die Frage, welche Rollen die relevanten Akteure im Prozess einnehmen und welche Verhaltensweisen entsprechend notwendig sind, um einen Prozess erfolgreich abzuschlies-

sen zu können (Batel et al. 2013; Fast 2013). Je nach Situation ist ein unterschiedliches Ausmass an Akzeptanz von Nöten. Manchmal reicht es, wenn die relevanten Akteure nicht gegen ein Vorhaben opponieren, in anderen Fällen ist es nötig, dass sich die beteiligten Akteure aktiv in die Gestaltung einbringen oder sich explizit für ein Projekt oder eine Massnahme aussprechen. Das sind durchaus verschiedene Dinge, die von einer Person oder einer Organisation ein unterschiedliches Mass an Engagement verlangen. In einem politischen Entscheidungsprozess rund um den Einsatz erneuerbarer Energien und ihrer Förderung können mindestens drei unterschiedliche Reaktionen von Akteuren unterschieden werden. Im frühen Stadium eines Prozesses, wenn unter verschiedenen Varianten nach der optimalen Lösung gesucht wird, stehen *Präferenzen* im Vordergrund. In dieser Situation interessiert, welche Präferenzen die beteiligten Akteure für eine bestimmte Variante aufweisen (Van Rijnsoever et al. 2015). Im Stadium der formalen Entscheidung über den finalen Vorschlag ist hingegen eine stärkere und aktivere Reaktion nötig, nämlich die *Unterstützung* einer Massnahme oder eines Projekts. Diese Ausprägung von Akzeptanz entspricht am ehesten einer Entscheidung oder einer Abstimmung für ein Vorhaben in einer Situation, in der ein Akteur über die institutionelle Entscheidungsmacht oder -kompetenz verfügt (Stokman & Zeggelink 1996) oder umgekehrt eine Vektorolle einnehmen kann (Tsebelis 2002). Schliesslich reicht in der letzten Phase, bei der Einführung oder Umsetzung eines Vorhabens, wieder eine etwas passivere Reaktion. Diese nennen wir *Akzeptanz* und meinen damit die Duldung eines Vorhabens oder auch die Bereitschaft, sich der verabschiedeten Lösung entsprechend zu verhalten. Akzeptanz ist also häufig relevant für informelle Akteure, die keine unmittelbare Möglichkeit besitzen, eine Entscheidung zu verhindern, die aber ein positives Resultat durch Nicht-Kooperation in Frage stellen können (Schweizer-Ries et al. 2010).

Die Identifikation der konkreten und relevanten Reaktionen von Akteuren ist vor allem für die empirische

Messung wichtig. Wenn beispielsweise die Akzeptanz einer neuen Energiesparmassnahme interessiert, lässt sich diese möglicherweise über eine allgemeine Bevölkerungsbefragung erfassen, in der nach der Meinung zu solchen Massnahmen gefragt wird. Soll jedoch untersucht werden, ob die Bevölkerung eine entsprechende Massnahme an der Urne unterstützt, ist eine so abgefragte Meinung nicht hilfreich, weil sie zu wenig stark die Situation einer individuellen Abstimmungsentscheidung berücksichtigt. In einer Abstimmung kann eine Reihe von anderen Faktoren dazu führen, dass trotz positiver Einstellung gegenüber einer Massnahme im Allgemeinen, ein Nein in die Urne gelegt wird. Betrachten wir die Umsetzung einer solchen Energiesparmassnahme, sind es erneut andere Aspekte von Akzeptanz, die im Zentrum stehen, beispielsweise inwiefern Akteure ihr Verhalten im Sinne der Massnahme anpassen.

Diese drei Schritte (die Definition des Akzeptanzobjekts, der relevanten Akteure und deren Rolle sowie die daraus resultierende Ausprägung von Akzeptanz) führen dazu, dass den verschiedenen Aspekten von sozialer Akzeptanz Rechnung getragen werden kann. Diese Differenzierungen sind nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern sie sind auch praxisrelevant. So lassen sich aus wissenschaftlichen Studien zur sozialen Akzeptanz nur dann bedeutsame Folgerungen für die Praxis ziehen, wenn tatsächlich der richtige beziehungsweise passende Aspekt von Akzeptanz untersucht wird.

Basierend auf den erwähnten drei Schritten können wir nun genauer spezifizieren, welche Aspekte von sozialer Akzeptanz in diesem Buch im Zentrum stehen (siehe Tabelle 1.1, S. 15):

Tab. 1.1 Das Konzept der sozialen Akzeptanz in diesem Buch

Die Definition sozialer Akzeptanz in drei Schritten	Die Spezifizierungen in diesem Buch
Schritt 1 Objekt von Akzeptanz	Technologie (Kapitel 3) Politische Steuerungsinstrumente (Kapitel 4 und 5) Projekte und Anlagen erneuerbarer Energie (Kapitel 5 und 6)
Schritt 2 Relevante Akteure	Bürgerinnen und Bürger (Kapitel 3, 5 und 6) Politische Elite (Kapitel 4 und 6)
Schritt 3 Ausprägung sozialer Akzeptanz (Rollen der Akteure)	Präferenzen (Kapitel 4) Akzeptanz (Kapitel 3 und 6) Unterstützung (Kapitel 5 und 6)

Quelle Dermont et al. (2017), eigene Darstellung.

In Bezug auf Schritt 1 und somit in Bezug auf die Frage, was überhaupt akzeptiert werden soll, gilt unser Fokus der sozialen Akzeptanz *von politischen Steuerungsinstrumenten und konkreten Infrastrukturprojekten sowie Technologien*. Steuerungsinstrumente sind Massnahmen oder Werkzeuge, welche von staatlichen Akteuren eingesetzt werden, um politische Ziele zu erreichen (Howlett 2005). Die Auswahl an potenziellen Instrumenten ist dabei sehr breit und reicht von freiwilligen Informationskampagnen über Anreizsysteme, die versuchen, über den Preis ein gewünschtes Verhalten zu fördern, bis hin zu stärker einschränkenden Richtlinien und Verboten (Hood & Margetts 2007; Vedung 2007). Sie sind deshalb von Interesse, weil davon ausgegangen werden muss, dass die in der Energiestrategie festgelegten Ziele im Bereich der erneuerbaren Energieproduktion sowie der Senkung des Energieverbrauchs nicht ohne eine gewisse politische Steuerung zu erreichen sind. Daneben steht die lokale Akzeptanz des Baus neuer Anlagen für erneuerbare Energien im Zentrum der Analyse. Dies erweist sich – wie am Beispiel des Windprojekts in Charrat und Saxon aufgezeigt – in vielen Ländern wie auch in der Schweiz als konfliktreich und schwierig. Die Frage der lokalen Akzeptanz entsprechender Projekte soll deshalb in diesem Buch viel Raum erhalten. Während die Akzeptanz von politischen Steuerungsinstrumenten sowie von Anlagen und Projekten im Bereich erneuerbare Energien analytisch im Zentrum stehen, betrachten wir ausserdem die Akzeptanz von Technologien in einigen Analysen als relevante Rahmenbedingung und als Erklärungsfaktor: Während die allgemeine Zustimmung zu einer Technologie nicht reicht, um ein Projekt erfolgreich zu realisieren, dürfte sie dennoch eine notwendige Voraussetzung dafür darstellen.

In Bezug auf die Schritte 2 und 3, das heisst in Bezug auf die Konkretisierung von Akzeptanz hinsichtlich der relevanten Akteure und deren Rollen, stellen wir die Unterscheidung zwischen der *politischen Elite und der Bevölkerung* ins Zentrum. Wir betrachten diese Akteurgruppen in unterschiedlichen Rollen und in verschiedenen Phasen des politischen Prozesses. Entsprechend nimmt der interessierende Aspekt sozialer Akzeptanz unterschiedliche Ausprägungen – von Präferenzen, Akzeptanz bis Unterstützung – an. Dabei decken wir Entscheidungsprozesse *auf verschiedenen Ebenen* ab: Übergeordnete Entscheide auf nationaler Ebene, kantonale Umsetzungsprozesse sowie lokale Entscheide über Projekte zum Bau neuer Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie. Dieser Fokus – nicht zuletzt durch den Einbezug der Bevölkerungsperspektive sowie der Betrachtung verschiedener politischer Ebenen – trägt den oben erläuterten schweizerischen Besonderheiten Rechnung.

Das Buch nimmt das geschilderte Konzept der Akzeptanz auf und führt es in insgesamt sechs Kapiteln aus. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in den Umsetzungsprozess der verabschiedeten energiepolitischen Ziele eine Vielzahl von Akteuren und Entscheidungsebenen involviert sind, welche in unterschiedlicher Weise und in verschiedenen Situationen einen Beitrag zur sozialen Akzeptanz entsprechender Instrumente und Infrastrukturen leisten müssen.

In Kapitel 2 wird zunächst die Entwicklung der Schweizer Energiepolitik seit den 1970er Jahren dargelegt und dabei insbesondere die Rolle der erneuerbaren Energien beleuchtet. In einem zweiten Teil gibt das Kapitel zudem einen Überblick über die Entwicklung und Verbreitung erneuerbarer Energien in der Schweiz. Diese beiden Teile liefern Hintergrundwissen, welches zum Verständnis der Diskussion um erneuerbare Energien beiträgt. Bei der Darstellung wird der föderalistischen Perspektive Rechnung getragen, indem die unterschiedlichen Potenziale und ihre Ausschöpfung erneuerbarer Energiequellen im kantonalen Vergleich beschrieben werden.

Kapitel 3 nimmt die Übersicht aus Kapitel 2 auf und geht mittels einer statistischen Analyse der Frage nach, welche Faktoren für die unterschiedliche Verbreitung der erneuerbaren Energien in den Kantonen verantwortlich sind. Neben den natürlichen Voraussetzungen, ökonomischen Aspekten, kantonalen Regulierungspraktiken sowie weiteren Faktoren fließt auch die Einstellung der kantonalen Bevölkerung und somit ein Aspekt des oben beschriebenen Konzepts sozialer Akzeptanz in die Analyse ein.

Kapitel 4 setzt einen Fokus auf die Wahl von energiepolitischen Instrumenten zur Förderung von erneuerbaren Energien durch die kantonale politische Elite. Zunächst wird dargelegt, welche Steuerungsinstrumente den kantonalen Behörden überhaupt

zur Verfügung stehen. Basierend auf einer 2017 durchgeführten Befragung politischer Akteure in den Kantonen Wallis, Bern, Luzern, Uri und Thurgau wird anschliessend analysiert, welche konkreten Instrumente in einem Kanton befürwortet werden. Im Sinne der Akzeptanzdiskussion stehen nun also die Präferenzen der kantonalen Elite im Zentrum. Daraus lassen sich Rückschlüsse ziehen, für welche Instrumente sich möglicherweise politische Mehrheiten finden lassen und welche Instrumente es schwer haben dürften.

Kapitel 5 konzentriert sich auf die Rolle der Bevölkerung und untersucht dabei zwei Situationen, in denen die Bürgerinnen und Bürger besonders bedeutsam für die soziale Akzeptanz der Vorhaben im Bereich erneuerbare Energie sind. Zum einen sind dies Volksabstimmungen wie etwa jene über das neue Energiegesetz im Mai 2017. Die Auswertung basiert auf experimentellen Umfragedaten, welche im Rahmen der Referendumskampagne im Frühjahr 2017 erhoben wurden. Anhand dieser wird untersucht, welche Elemente von Vorhaben im Bereich erneuerbare Energie bei der Bevölkerung besonders gut ankommen und welche Aspekte umgekehrt die Unterstützung der Bevölkerung gefährden. Dabei lassen sich sowohl Erfolgsfaktoren der Abstimmung über das neue Energiegesetz identifizieren als auch Potenziale für zukünftige Volksabstimmungen ausmachen. Zum anderen legt das Kapitel einen zweiten Schwerpunkt auf lokale Infrastrukturprojekte, in der die lokale Akzeptanz im Sinne einer Zustimmung zu verschiedenen Projektvarianten ins Zentrum gestellt wird. Hier interessiert besonders, inwiefern es mittels eines inklusiven und partizipativen Prozesses gelingen kann, die betroffene Bevölkerung besser einzubeziehen und so den oft beobachteten Widerstand gegenüber solchen Infrastrukturprojekten zu reduzieren.

Kapitel 6 präsentiert Fallstudien von Wind- und Kleinwasserkraftprojekten in der Schweiz. Diese basieren auf qualitativen Daten, die mittels Interviews und der Auswertung von Dokumenten erhoben worden sind. Ziel ist es, die in den vorherigen Kapiteln identifizierten Hürden und Erfolgsfaktoren von Projekten im Bereich erneuerbare Energie mithilfe realer Fälle zu illustrieren.

Schliesslich werden in Kapitel 7 die Befunde der vorherigen Kapitel zusammengefasst und aus einer übergeordneten Perspektive interpretiert. Insbesondere werden Handlungsempfehlungen für die Praxis abgeleitet. Bundesrat und Parlament haben mit der Energiestrategie 2050 die energiepolitische Ausrichtung der Schweiz hinsichtlich der erneuerbaren Energien festgelegt. Die Stimmbevölkerung hat mit ihrem Ja zum neuen Energiegesetz im Mai 2017 diesen Weg bestätigt. Basierend auf den vorgängig präsentierten Analysen wird deshalb diskutiert, welche Folgerungen sich daraus für die Gestaltung politischer Prozesse ableiten lassen, um diese energiepolitischen Ziele zu erreichen.

- Batel, S., Devine-Wright, P. & Tangeland, T. (2013). Social acceptance of low carbon energy and associated infrastructures: A critical discussion. *Energy Policy*, 58, 1–5.
- BFE. (2017a). *Energiestrategie 2050*. Bern: Bundesamt für Energie.
- BFE. (2017b). *Schweizerische Gesamtenergiestatistik 2016. Statistique globale suisse de l'énergie 2016*. Bern: Bundesamt für Energie.
- BFE. (2013). *Energieperspektiven 2050. Zusammenfassung*. Bern: Bundesamt für Energie.
- Dermont, C., Ingold, K., Kammermann, L. & Stadelmann-Steffen, I. (2017). Bringing the policy making perspective in: A political science approach to social acceptance. *Energy Policy*, 108, 359–368.
- EnergieSchweiz & Schweizerische Energiedirektorenkonferenz EnDK. (2017). *Stand der Energiepolitik in den Kantonen 2017*. Bern.
- Fast, S. (2013). Social Acceptance of Renewable Energy: Trends, Concepts, and Geographies: Social Acceptance of Renewable Energy. *Geography Compass*, 7(12), 853–866.
- Hood, C. C. & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy régimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89.
- Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy-Implementation Styles. In F. P. Eliadis, M. M. Hill & M. Howlett (Eds.), *Designing government. From instruments to governance* (31–50). Montreal: McGill-Queen's Univ. Press.
- Kammermann, L. (2017). Factors Driving the Promotion of Hydroelectricity: A Qualitative Comparative Analysis. *Review of Policy Research*.
- Kern, F. & Howlett, M. (2009). Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, 42(4), 391–408.
- Knoke, D., Pappi, F. U., Broadbent, J. & Tsujinaka, Y. (1996). *Comparing policy networks: labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Kriesi, H. (1990). Political Power and Decision Making in Switzerland. In J. E. Hilowitz (Ed.), *Switzerland in Perspective* (35–50). New York: Greenwood Press.
- Linder, W. & Müller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven. 4. , vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Bern: Haupt Verlag.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Palgrave Macmillan.
- Magill, R. S. & Clark, T. N. (1975). Community Power and Decision Making: Recent Research and Its Policy Implications. *Social Service Review*, 49(1), 33–45.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2, 493–535.
- Sager, F. (2014). Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In P. Knoepfel, A. Vatter, S. Häusermann, Y. Papadopoulos & P. Sciarini (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik* (721–748). Zürich: NZZ Libro (Neue Zürcher Zeitung).
- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro (Neue Zürcher Zeitung).
- Schweizer-Ries, P., Rau, I. & Zoellner, J. (2010). *Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern*. Magdeburg: Otto-von-Guericke-Universität.

Stokman, F. N. & Zeggelink, E. P. H. (1996). Is politics power or policy oriented? A comparative analysis of dynamic access models in policy networks. *The Journal of Mathematical Sociology*, 21(1-2), 77-111.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

UVEK. (2013). *Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» vom 4. September 2013*. Bern.

Van Rijnsoever, F. J., Van Mossel, A. & Broecks, K. P. F. (2015). Public acceptance of energy technologies: The effects of labeling, time, and heterogeneity in a discrete choice experiment. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 45, 817-829.

Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and Theories. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments and their evaluation* (4. Aufl.). New Brunswick, NJ: Transaction Publ.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M. & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683-2691.