

JUNI 2021, WIEN



ENERGIE



RAUM



PLANUNG

ENERGIERAUMPLANUNG - EIN ZENTRALER FAKTOR ZUM GELINGEN DER ENERGIEWENDE

Herausgegeben von

Rudolf Giffinger, Martin Berger, Kurt Weninger und Sibylla Zech



Technische
Universität Wien
Institut für Raumplanung

Institute of Spatial Planning

Herausgegeben von

Rudolf Giffinger

Martin Berger

Kurt Weninger

Sibylla Zech

Die Beiträge kamen entweder auf Basis eines Vortrags bei der Fachkonferenz zum Thema „*Energie-raumplanung – Herausforderungen, Lösungen und Next Level*“ oder durch gezielte Einladung von Kolleginnen und Kollegen mit entsprechender Expertise zustande. Alle eingelangten Beiträge wurden einem offenen und teilweise mehrfachen Review-Prozess durch die Herausgeber/-in und weitere Expertinnen und Experten unterzogen.

Publiziert im **ReposiTUm der TU Wien**.

Open Access Publication

Creative Commons — Attribution 4.0 International — CC BY 4.0

DOI: 10.34726/808

Layout von Text und Abbildungen

Dipl.-Ing. Clemens Beyer

BSc Pia Carolin Rickel

Mag. Hannah Schetl

Abbildungen Cover

Die Abbildungen sind Public Domain Bilder der Pixabay GmbH und dürfen dementsprechend freundlicherweise ohne Genehmigung genutzt und frei bearbeitet werden.

© 2021 Institut für Raumplanung, TU Wien
Karlgasse 11 und 13
1040 Wien
Österreich



Institutionelle Gestaltung von energieraumplanerischen Politiken: Das Fallbeispiel der niederländischen Windkraftzonierung

Pia Nabielek (1)

DOI: 10.34726/1026

(1) Dipl.-Ing. Dr.
PBL Netherlands Environmental Assessment Agency,
Department of Integral Environmental Policy Analysis

Abstract

Aktiv gestaltete Innovation im institutionellen Bereich gilt als eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Energiewende. Heutige gesellschaftliche Routinen sollen aufgebrochen und durch Praktiken ersetzt werden, die nachhaltiger sind und deshalb wert sind nachgeahmt und institutionalisiert zu werden. Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern Energieraumplanung zielgerichtet und bewusst neue Institutionen einführen kann und ob damit tatsächlich langfristig nachhaltigere Rahmenbedingungen geschaffen werden. In planungstheoretischer Literatur wird institutionelle Gestaltung als ein wichtiger Bereich der Raumplanung hervorgehoben. Damit gemeint ist das Verändern und Einführen von allgemeinen Werten und Normen – Regelungen, Praktiken und Sichtweisen –, die die Interaktion eines breiten Spektrums von Akteurinnen und Akteuren strukturieren. In diesem Beitrag wird institutionelle Gestaltung am Beispiel der Windkraftzonierung untersucht. Anhand des Praxisbeispiels des niederländischen Strukturplans für Onshore-Windkraftanlagen wird aufgezeigt, inwiefern die räumlich-geografische Abgrenzung von Gebieten für nachhaltige Energiegewinnung zur Entwicklung von neuen Institutionen geführt hat und welche Pfad-Abhängigkeiten dies mit sich bringt.

Schlüsselbegriffe

Raumordnung, Energiewende, Institutionelle Gestaltung, Institutionalisierungsprozesse, Niederländische Windkraftpolitik

Inhalt

Einleitung	75
Institutionelle Gestaltung	76
Das Fallbeispiel des niederländischen Strukturplans für Onshore-Windkraftanlagen	77
Schlussfolgerungen	81
Danksagung	81
Literatur	81

Einleitung

Bei der Entwicklung von Planungspolitiken für den Ausbau der erneuerbaren Energiegewinnung dreht sich vieles um Institutionen. Institutionen formen die Rahmenbedingungen in denen Planungspolitiken für nachhaltige Energie entworfen und umgesetzt werden können. Sie sorgen für eine normative Orientierungshilfe bei der Suche nach Lösungen für konkrete Probleme und legitimieren die strategische Ausrichtung, die eine Planungspolitik einschlägt. Tatsächlich wird die Ignoranz von institutionellen Aspekten bei großen, politischen Themen wie dem Klimawandel und der damit zusammenhängenden Energiewende im zunehmenden Maße ein Problem (Healey 2018). Lange hat man sich auf instrumentelle Herausforderungen konzentriert, während die zugrundeliegenden, allgemeingültigen Normen und Verhaltensweisen, die die Wirkungsweise von technischen Lösungen beeinflussen, oft im Dunkeln bleiben.

Institutionen sind „sets of public norms that condition the interaction between subjects“ (Salet 2018, S. 1). Zu diesen allgemeinen Normen gehören sowohl gesetzliche als informelle Regelungen, soziale Muster und Verhaltensregeln und organisatorische Einheiten, die als selbstverständlich angesehen werden. Für die Energieraumplanung sind Institutionen aus zwei Gründen interessant: Zum einem werden durch Institutionen viele offene Fragen geregelt, die mit der Akzeptanz von Energielösungen zusammenhängen: Was gibt Parteien das Recht zu handeln? Welche Handlungsoptionen gibt es? Welche Kontrollmechanismen gibt es? Zum anderen gibt es das Problem der institutionellen Trägheit (Salet 2018) – Institutionen haben im dynamischen Kontext in der Nachhaltigkeitspolitik den fürchterlichen Ruf, unsere Handlungsoptionen wesentlich einzuschränken – es sind Gewohnheiten und Weisheiten, die sich in der Vergangenheit bewahrheitet haben und durchwirken bis in die Gegenwart.

Wenn Institutionen nicht mehr als zeitgemäß aufgefasst werden, kommt der Prozess des institutionellen Wandels ins Bild. In der planungstheoretischen Literatur wird das Erhalten, Verändern und Neuschaffen von institutionellen Strukturen als ein wesentlicher Aufgabenbereich der Raumplanung gesehen. Alexander (2005) hat die Möglichkeiten untersucht, in der Planung institutionell zu denken und zu handeln. Er stellt fest: „institutions are a critical aspect of everything planners do“ (Alexander 2005, S. 210). Wenn die Raumplanung im Kontext der Energiewende das Ziel hat, um einen fundamentalen Wandel zu erreichen, dann müssen Institutionen ein wichtiger Teil des raumplanerischen Handelns sein. Dies, weil es nur zwei Wege gibt, um Gesellschaften zu ändern: den Menschen selbst zu verändern oder Institutionen zu verändern (Alexander 2005). Diese Sichtweise wird untermauert durch die Perspektive einer ‚engagierten‘ klimafreundlichen Politik, die die Anfechtung von gängigen Werten in Kauf nimmt (Lowndes & Roberts 2013).

Im folgenden Teil dieses Artikels wird das Konzept der institutionellen Gestaltung aufgegriffen und angewendet auf die energieraumplanerische Praxis. Zu diesem Zweck wird auf die strategische Arbeit der EU zurückgegriffen, die in letzten 10 Jahren gezielt den Ausbau der Windkraft vorangetrieben hat. Im Rahmen des europäischen Klima- und Energiepaket 2020 hat die Raumplanung die wichtige Rolle übernommen, ausreichend Standorte für die Errichtung von Großanlagen zu sichern. In vielen Ländern Europas wurde dabei auf ein gängiges und wirkungsstarkes Instrument zurückgegriffen, das Instrument der Zonierung. Die Ausweisung von Windkraftzonen kann aus langfristiger Sicht eine Reihe von unerwünschten Nebeneffekten haben (Nabielek 2020; Evers et al. 2019; Cowell 2010). Anhand des Fallbeispiels der niederländischen Raumplanungspolitik für großmaßstäbliche Windkraftanlagen geht dieser Beitrag der folgenden Frage nach: Inwiefern kann die Einführung von Windkraftzonen als ein Akt der institutionellen Gestaltung gesehen werden und welche Implikationen hat dies für die Planungspraxis? Das Konzept der institutionellen Gestaltung entlehne ich aus Literatur über institutionelle Theorie und Planungstheorie. Der Teilbereich des „institutionellen Unternehmertums“ (Di Maggio 1988) ist dabei besonders relevant, da dieser die prozessorientierte Seite von „Agency“ untersucht; d. h., die Kapazität von Akteuren, um selbstständig (unabhängig von ihrem Umfeld) zu handeln.

Institutionelle Gestaltung

Der Begriff der institutionellen Gestaltung wird in einem Teilbereich der institutionellen Theorie aufgearbeitet, der sich mit strukturellen Veränderungsprozessen und dem Einfluss von ‚Agency‘ beschäftigt. Dieser Teilbereich hinterfragt die Denkweise, dass Institutionen sich grundsätzlich durch ‚schockartige Einflüsse von außen‘ verändern (Van Doren et al. 2020; Leca et al. 2008) und unterstreicht den Einfluss des sozialen Handelns auf Institutionen. „Akteure können steuern, was institutionell ist und was nicht; Institutionen brauchen Anerkennung, Wartung und Innovation, um zu überleben“ (Salet 2018). Diese Denkrichtung unterstreicht die Bedeutung von Institutionen als Konstrukte des menschlichen Handelns und ermöglicht damit neue Forschungswege, die Erklärungen liefern für eine Art der institutionellen Innovation, die sich von innen heraus entwickelt. D. h., durch soziale Interaktion und die bewusste Entscheidung von Akteurinnen und Akteuren, um „anders als die gängige Norm“ zu handeln. Dies müssen nicht unbedingt große und einschneidende Gesten sein, sondern auch geringfügige Anpassungen oder schrittweise eingeführte, strategische Handlungen können institutionelle Transformation auslösen (Lowndes & Roberts 2013).

DiMaggio (1988) hat dabei das Konzept des „institutionellen Unternehmertums“ eingeführt. Dieses Unternehmertum besteht aus hochgradig organisierten AkteurInnen mit ausreichenden Ressourcen, die aufgrund bestimmter Interessen zur Entstehung von neuen Institutionen beitragen. Unternehmerisch-institutionelle Akteurinnen und Akteure verfügen über ausreichende Kapazitäten oder Befähigungen, um eigenständig denken und handeln zu können (Van Doren et al. 2020). Das Konzept des einflussreichen, politischen Unternehmertums, das sich über Grenzen und Werte hinwegsetzt, bringt allerdings auch ein klassisches wissenschaftliches Dilemma mit sich: Inwiefern können Akteure Institutionen bewusst transformieren, wenn sie gleichzeitig und unbewusst durch bestehende Institutionen beeinflusst werden? Lowndes und Roberts (2013, S. 185-186) bezeichnen dies als das Paradox der institutionellen Gestaltung: „Gestaltung im Sinne von ergebnisorientierter Planung ist zum Scheitern verurteilt [...] die Ergebnisse von bewussten Bemühungen, um Institutionen zu reformieren, lassen oft zu wünschen übrig“ (S. 185). Aus der Perspektive von Lowndes und Roberts existieren „alte“ und „neue“ Institutionen nebeneinander – neu geschaffene Institutionen sind instabil und Innovationsprozesse schwer zu kontrollieren, weil sie den Einschränkungen bestehender politischer Machtverhältnisse unterworfen sind. Goodin (1996) spricht sogar von dem „Mythos“ des bewussten und zielgerichteten Gestaltens. Aus seiner Sicht sollte der Fokus auf die indirekten Mechanismen liegen die zu institutioneller Transformation beitragen. Diese Perspektive unterstreicht, dass institutionelle Innovation eben auch unbewusst und indirekt stattfinden kann, d. h. neben unternehmerisch-institutionellen Bemühungen gibt es auch Nebeneffekte und (un)beabsichtigte Folgehandlungen von verschiedensten Akteuren, die dazu beitragen, um Institutionen zu gestalten und reproduzieren (Van Doren et al. 2020). Im Gegensatz zur institutionellen Theorie ist die Planungstheorie optimistischer, was die bewusst herbeigeführte institutionelle Veränderung betrifft. Der Begriff der institutionellen Gestaltung ist eng verbunden mit dem Aufkommen der institutionell gerichteten und kommunikativen Planungstheorie (Healey 1997). Alexander (2005) definiert institutionelle Gestaltung als „das zielgerichtete und bewusste Erschaffen von Gesetzen, Praktiken und organisatorischen Strukturen, die soziales Handeln [...] sowohl unterstützen als auch einschränken“ (Alexander 2005, S. 213). Inspiriert unter anderem von Habermas’ „Theorie des kommunikativen Handelns“ beschäftigten sich Planungstheoretiker zunehmend mit Fragestellungen, die die Gestaltung des Planungsprozesses betreffen (Healey 1997; Fischer & Forester 1993; Innes 2017 zitiert in Evers et al. 2019). Es geht nicht mehr um den Abstracten Begriff des Ordens von „Raum“ (im Sinne einer technischen Aufgabe), sondern um das (Selbst-)Regieren von „Orten“ (Evers et al. 2019). Dies hatte zur Folge, dass die Gestaltung diverser Governance-Praktiken immer mehr ins Blickfeld der Forschung im Planungsbereich gerückt ist und damit auch die Frage der dahinterliegenden „institutionellen Dynamik“ (Healey 2018). Stärker noch, institutionelle Gestaltung

scheint aus dieser Sichtweise quasi automatisch einherzugehen mit planerischer Aktivität: Innes (1995, S. 40 zitiert in Alexander, 2005) beispielsweise schreibt: „Planning is institutional design.“

Um die institutionelle Dynamik besser zu verstehen, die hinter dem Kommunikations- und Entscheidungsprozess einer Planungspolitik steckt, ist es laut Scharpf (1997) notwendig, die Akteurskonstellationen besser zu verstehen, die aufgrund von Interessen und Machtverhältnissen auf die Entwicklung von Institutionen einwirken. Diese Sichtweise deckt sich weitgehend mit dem durch DiMaggio eingeführten Konzept des institutionellen Unternehmertums, aber auch der Lowndes und Roberts Sichtweise des eingeschränkten Gestaltens. Da die unternehmerisch-institutionellen Akteure Institutionen selten alleine verändern können, müssen diese typischerweise Verbündete mobilisieren (Leca et al 2009); d. h., sie entwickeln Allianzen und Kooperationen, um ihre strategischen Interessen durchzusetzen. Diese Kooperationen und Allianzen oder „institutional-agent interactions“ (Alexander 2005) sind das Basismaterial der institutionellen Gestaltung. Die Werkzeuge von institutioneller Gestaltung sind dann die vielfältigen Strategien, die strategische Kooperationen und Allianzen ermöglichen. Van Doren et al. (2020) präsentieren auf der Basis eines Literatur-Reviews eine Palette von möglichen Strategien, diese reichen von politischer Aktion (z. B. Mobilisieren von Interessensgruppen) zu technischen Konsultationen (über Kosten und Gewinne) und kommunikativen Strategien (z. B. Diskurs).

Das Fallbeispiel des niederländischen Strukturplans für Onshore-Windkraftanlagen

Anhand dieses kurzen Einblicks in institutionellen Gestaltung aus der Sicht der Planungstheorie und institutionellen Theorie versuche ich im Folgenden zu demonstrieren, welchen Wissensbeitrag diese Sichtweise im Rahmen der Evaluierung von energieraumplanerischen Instrumenten liefern kann. Innerhalb der letzten 15 Jahre wurde Windkraft in vielen Ländern Europas zu einer der größten infrastrukturellen Aufgabenstellungen und es entstanden neue Planungspolitiken, durch welche die zunehmenden Interessenskonflikte geschlichtet werden sollten (Szarka et al. 2012). In diesen Strategien wurden neue Arten von ‚Grenzen‘ und Zielwerten für die Windenergie eingeführt: Abgrenzung von Gebieten, Abgrenzung von Verantwortlichkeiten und die Festlegung quantitativer Ziele (Nabielek 2020; Evers et al 2019). Eine bestimmte Planungsherangehensweise wird dabei als besonders effektiv erachtet: Zonierung. Zonierung bietet Windkraftentwicklern die Sicherheit, dass (Groß-)Projekte in bestimmten Gebieten fortgesetzt werden können, gleichzeitig wird die Entwicklung in anderen Gebieten untersagt. Diese Zonierungsstrategien können sowohl Ausschluss- als auch Eignungsgebiete ausweisen, und wird daher passenderweise auch bezeichnet als negative bzw. positive Zonierung (Nabielek 2020). Der juristische Status dieser Zonen kann je nach Land und Region variieren. Eine Gemeinsamkeit dieser Zonierungsstrategien ist die Annahme, dass es sich bei positiven Zonen um konfliktarme Gebiete handelt. D. h., dass diese Gebiete einen sozialen Konsensus darstellen, wo Windkraftanlagen akzeptabel sind und wo nicht. Hier ist es durchaus üblich um Standortentscheidungen ohne aktive Miteinbeziehung derjenigen zu treffen, deren Lebensumfeld direkt davon betroffen ist. Cowell (2010), zum Beispiel, untersuchte in Wales, wie technische Verfahren Zonierungsentscheidungen in der Raumplanung dominieren. Er stellte fest, dass die Gebietsauswahl in der Regel von unabhängigen Beratern getroffen wird, oft ohne Konsultation mit lokalen Interessensgruppen. Es wurde als zu problematisch empfunden, um Stakeholder in den Planungsprozess miteinzubeziehen (Cowell 2010, S. 224).



Abb. 1: Die 11 Windkraftzonen des SvWOL 2014 in den Niederlanden. Quelle: PBL 2019.

Auch in den Niederlanden entscheidet man sich für die Ausweisung von Eignungszonen und verfolgt damit einen landesweit einheitlichen und positiven Zonierungsansatz. Das Land ist klein und dicht besiedelt und Zonierung schafft Klarheit. Im Jahr 2014 wird der SvWOL-Strukturplan für Onshore-Windkraftanlagen von der niederländischen Regierung verabschiedet. Im SvWOL werden landesweit elf Gebiete ausgewiesen die für die großmaßstäbliche Windkraftentwicklung vorgesehen sind. Der Richtwert für Großanlagen, die in diesen Gebieten errichtet werden können, ist eine installierte Leistung von mindestens 100 Megawatt (IenM & EZ 2014). Dies entspricht einem Windpark von rund 30 modernen Windturbinen. Durch die zügige und kompakte Aufstellung solcher großen Windparks in SvWOL Zonen sollte die Umsetzung von einem Großteil der nationalen Windkraftziele (insgesamt 6000 Megawatt für Onshore-Anlagen) gesichert werden.

Für die Auswahl der SvWOL-Gebiete wurde ein eigenes Landschafts-Narrativ entwickelt, das argumentiert, warum diese Gebiete für die Errichtung von großen Windkraftanlagen besonders gut geeignet sind; zum Beispiel wegen des weitläufigen und industriellen Charakters der Landschaft oder wegen ihren geschichtlichen Bezug zu Energiegewinnung bzw. chancenreichen Zukunft als „Energiewirtschaft“. Dieses Landschaftsnarrativ führt geht davon aus, dass durch die Bündelung von Windkraft in grossen Industriegebieten, wie zum Beispiel der Hafen von Rotterdam, und in einige, wenige landwirtschaftliche Gebiete, wichtige kulturhistorische Landschaften und Naturgebiete erhalten werden. Das durch ein Expertenteam sorgfältig ausgearbeitete Landschaftskonzept soll für eine breite Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern sorgen, die durch den SvWOL von maßgeblichen Veränderungen in ihrem Lebensumfeld betroffen sind.

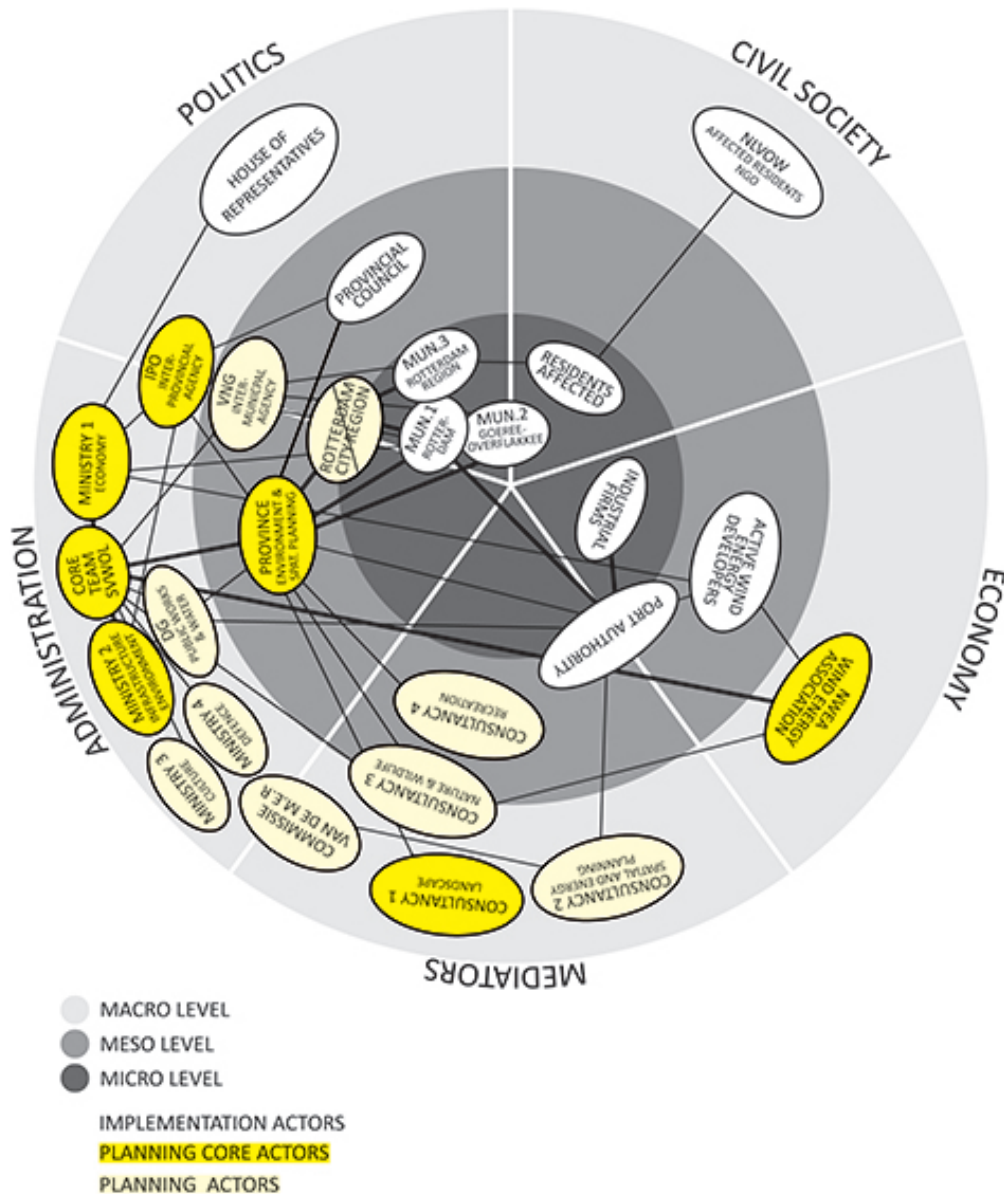


Abb. 2: Unternehmerisch-institutionelle Akteure und Kooperationen im Rahmen des SvWOL 2014. Quelle: Nabielek 2020.

Die Gebietsabgrenzungen des SvWOL sind das Ergebnis eines komplexen zweijährigen Entscheidungsprozesses zwischen nationalen und provinziellen Behörden unter der Mitwirkung von diversen überregionalen Interessensgemeinschaften, hauptsächlich in Bereich von Naturschutz, Windkraftentwicklung und Landschaftsschutz. Die obenstehende Grafik zeigt am Beispiel der Provinz Südholland einen Überblick, welche Kooperationsstrukturen im Planungsprozess des SvWOL stattgefunden haben. Auffallend ist, dass Allianzen zwischen institutionell-unternehmerischen Akteuren in der SvWOL-Arena stark auf der nationalen Steuerungsebene vertreten sind (Ministerien, Beratungsagenturen und diverse Lobbyorganisationen), während es insgesamt wenig Abstimmungsmechanismen gab mit lokalen Parteien (Bürger, Grundbesitzer, Unternehmer, lokale Politik und Behörden). Eine zweite Auffälligkeit ist die enge Zusammenarbeit zwischen Raumplanungs- und Energieplanungsbehörden. Der SvWOL war das erste landesweite, politische Instrument, die diese zwei Perspektiven vereint, bisher waren nationale Raumordnungspolitik und Energiepolitik nämlich grundsätzlich getrennt (Evers et al. 2019). Die strategische Entscheidung, lokale Parteien bei Zonierungsentscheidungen nur auf ein Mindestmaß reduziert

zu beteiligen, hat viele Gründe: zum Beispiel Zeitdruck, die Orientierung auf technische Entscheidungskriterien und die Bewahrung von politischer Neutralität in einem konfliktreichen Thema (Nabielek 2020). Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Planung von Großanlagen sorgen dafür, dass lokale Parteien im Konfliktfall das Nachsehen haben. Durch das RCR Landeskoordinationsgesetz für Großprojekte unterliegen Windkraftanlagen mit einem Umfang von mehr als 100 Megawatt installierter Leistung der Entscheidungskompetenz des zuständigen Ministers für Energiepolitik (Dutch Electricity Act 1998).

Im Jahr 2019, fünf Jahre nach der Einführung des SvWOL, zeigt sich, dass trotz Landschaftsstrategie, Windrauteignungszonen und weitreichende Planungskompetenzen von nationalen und provinziellen Behörden die erwartete Beschleunigung in der Windkraftentwicklung vorerst nicht eingetreten ist. Aus institutioneller Sicht können wir einige wichtige Nebeneffekte feststellen, die die Wirksamkeit der niederländischen Planungspolitik für den Windkraftausbau wesentlich beeinflusst haben:

Erstens fällt auf, dass trotz Zonierung die Genehmigung von Großprojekten in den jeweiligen Zonen ein langwieriger und schwieriger Prozess geblieben ist. Die Wirkungsweise des strategisch eingesetzten „Landscape Narrative“ wiederum variiert je nach Region und Gebiet. Da landschaftliche Werte (als kulturelle Institutionen) „in the eye of the beholder“ bestimmt werden, bedeutet dies einen gewissen Relativismus; es ist dann auch notwendig, den „beholder“ in die Planung einzubeziehen (Wolsink 2017).

Durch die Gestaltung des Planungsprozesses und die gesetzlichen Rahmenbedingungen hatten Gemeinden insgesamt wenig Spielraum, um die Planung und Umsetzung von Großanlagen aktiv zu beeinflussen. Lokale Behörden sind aber wichtige Vertreter von Bewohnerinnen und Bewohnern in der Nähe der geplanten Anlagen. In einigen SvWOL-Gebieten, zum Beispiel in der Provinz Drenthe, hatte die Top-down-Politik des SvWOL große Konsequenzen für die lokale Wahrnehmung („Wir, die Lokalen, gegen die Regierenden in Den Haag!“) und führte zu einer starken Polarisierung der lokalen Bevölkerung – trotz der Tatsache, dass die dort aktiven Windkraftentwickler lokale Unternehmer waren.

Die RCR Regelung, die erst ab einer Großanlage von minimal 100 Megawatt installierter Leistung zum Einsatz kommt, hatte wiederum große Konsequenzen für den Umgang von Windkraftentwicklern mit lokalen Behörden. So war es Windkraftentwicklern möglich, um durch Zusammenfügen von Projektanfragen in Anmerkung zu kommen für das (prioritäre) RCR-Verfahren. Hierdurch konnten Einzelprojekte, die auf lokaler Ebene ein hohes Konfliktpotenzial hatten, durch strategisches Zusammenlegen auf höherer Ebene doch noch durchgesetzt werden (Evers et al. 2019).

Im Laufe der Zeit entwickelten etliche SvWOL-Gebiete ein Eigenleben: sie wurden zu Institutionen (Nabielek 2020). Auch dies hatte Nebeneffekte, denn es handelt sich um unbeabsichtigte, indirekte Mechanismen der Institutionalisierung. Im günstigen Fall haben sich innerhalb der festgelegten Zonen neue, langfristige Kooperationsstrukturen und Projektallianzen gebildet. Ein gutes Vorbild ist die SvWOL-Zone „Energieinsel Goeree-Overflakkee“ in der Provinz Südholland, die es geschafft hat, aus der Windkraft einen deutlichen Mehrwert für die lokale Bevölkerung zu kreieren. Andererseits entstand durch das Instrument der Zonierung auch die langfristige Erwartungshaltung, dass jene Gebiete, die nicht zониert sind, auch frei von Windkraftanlagen bleiben. Südholland hatte mit dieser Erwartungshaltung bereits zu kämpfen. In dieser Provinz entstand im Zuge der Implementation des SvWOL die Notwendigkeit, um zusätzlicher Flächen für die Windkraftnutzung zu sichern. Die Suche nach weiteren „akzeptierten Standorten“ erwies sich als sehr schwierig. Wenn Positivzonierung als ein Instrument der institutionellen Gestaltung etabliert und gefestigt ist, ist es umso schwieriger, den Status der Gebiete außerhalb dieser Zonen zu verändern. Im dynamischen Kontext der Energiewende könnte Zonierung den Übergang zu neuen und chancenreicheren Planungspraktiken wesentlich behindern.

Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag verknüpft das theoretische Konzept der institutionellen Gestaltung mit dem energieraumplanerischen Instrument der Windkraftzonierung und versucht Antworten zu finden auf die Frage: Inwiefern kann die Einführung von Windkraftzonen gesehen werden als ein Akt der institutionellen Gestaltung und welche Implikationen hat dies für die Planungspraxis? Um diese Frage zu beantworten, wurden einige wichtige Komponenten der institutionellen Gestaltung im planungstheoretischen Diskurs hervorgehoben: institutionelles Unternehmertum, Kooperationen und Allianzen und institutionelle Veränderungsstrategien.

Das Fallbeispiel des SvWOL (Strukturplan für großmaßstäbliche Windkraftentwicklung) zeigt: Zonierung ist institutionelle Gestaltung. Die wesentlichen Bestandteile sind: (1) die Entwicklung eines Landschafts-Narrativs, um einen gemeinsamen Referenzrahmen für Energie- und Landschaftsinteressen (kommunikative Veränderungsstrategie) zu schaffen, (2) strategische Allianzen und Kooperationen auf nationalem Niveau, wodurch die Zusammenarbeit von Raum- und Energieplanung mittlerweile selbstverständlich geworden ist und (3) die Entstehung einer neuen, institutionellen Unternehmerschaft innerhalb der Windkraftzone Goeree-Overflakkee. Manche Institutionen wurden allerdings auch unbewusst erschaffen, z. B. die Interpretationen über den genauen Status von Gebieten außerhalb der Windkraft-Eignungsgebiete. Dieser Komponente und den daraus entstandenen Pfad-Abhängigkeiten sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die institutionelle Perspektive neue Erkenntnisse und Forschungswege im energieraumplanerischen Kontext bietet. Wenn es die Mission der Forschung ist, die Planungspraxis zu unterstützen, dann ist eine kritische Reflexion auf die institutionelle Gestaltung von energieraumplanerischen Politiken dringend nötig. Energieraumplanung, als ein junger und dynamischer Aufgabenbereich der Raumplanung, schafft günstige Konditionen für aktiv gestaltete Institutionen. Aber es muss auch das Bewusstsein geschaffen werden, dass Planer die Handlungsoptionen haben, zum institutionellen Wandel beizutragen, und gleichzeitig Fähigkeit besitzen zu hinterfragen, welche Strategien dabei angewendet werden sollten.

Danksagung

David Evers und Joost Tennekes für die Zusammenarbeit im Rahmen der PBL Publikation „Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief.“ (2019).

Literatur

Alexander, E.R. (2005). Institutional transformation and planning: from institutional theory to institutional design. *Planning Theory*. Vol.4 (3). 209-223.

Cowell, R. (2010). Wind power, landscape and strategic spatial planning: the construction of ‘acceptable locations’ in Wales. *Land Use Policy*. 27 (2010), 222-232.

DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In: L. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations*. 3-22. Cambridge, MA: Ballinger.

Dutch Electricity Act 1998. Paragraf 2. Artikel 9b-f.

Evers, D., Nabielek, P. & Tennekes, J. (2019). *Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*. Den Haag: PBL.

Fischer, F. & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press.

- Goodin, R. E.** (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P.** (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: MacMillan.
- Healey, P. 2018. Preface. In: W. Salet, *Public Norms and Aspirations, The Turn to Institutions in Action*. New York/London: Routledge.
- IenM & EZ (2014). *Structuurvisie Wind op Land*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken.
- Innes, J. (2017). From Informing Policy to Collaborating Rationally. In: B. Haselsberger (ed.), *Encounters in Planning Thought*, 145-164. New York/London: Routledge.
- Leca, B., Battilana, J. & Boxbaum, E. (2009). Agency and Institutions: A Review on Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*. January 2009.
- Louwndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. London: Red Globe Press.
- Nabielek, P.** (2020). *Wind Power Deployment in Urbanised Regions, an Institutional Analysis of Planning and Implementation*. Wien: TU Wien Academic Press.
- Salet, W. (2018). *Public Norms and Aspirations, The Turn to Institutions in Action*. New York/London: Routledge.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Szarka J., Ellis, G., Cowell, R., Strachan, P. & Warren, C., eds (2012). *Learning from Wind Power – Governance, Societal and Policy Perspectives on Sustainable Energy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.
- Van Doren, D., Runhaar, H., Ravend R. & Giezene M.** (2020). Institutional work in diverse niche contexts: The case of low-carbon housing in the Netherlands. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. 35 (2020). 116-134.
- Wolsink, M.** (2017). Co-production in distributed generation: renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes, *Landscape Research*.