

Alexander Roßnagel | Barbara Birzle-Harder |
Christoph Ewen | Konrad Götz | Anja Hentschel |
Michel-André Horelt | Antonia Hüge | Immanuel Stieß

Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft

Vorschläge zur Verbesserung der
Planungs- und Genehmigungsverfahren

Interdisciplinary Research on
Climate Change Mitigation and Adaption

Vol. 11

Edited by Alexander Roßnagel
on behalf of the Board of Directors of the
Competence Centre for Climate Change Mitigation and Adaptation
University of Kassel

**Alexander Roßnagel, Barbara Birzle-Harder, Christoph Ewen,
Konrad Götz, Anja Hentschel, Michel-André Horetz,
Antonia Hüge, Immanuel Stieß**

Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft

Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und
Genehmigungsverfahren

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar

ISBN: 978-3-7376-0198-6 (print)
ISBN: 978-3-7376-0199-3 (e-book)
DOI: <http://dx.medra.org/10.19211/KUP9783737601993>
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-401993>

© 2016, kassel university press GmbH, Kassel
www.upress.uni-kassel.de

Umschlaggestaltung: Grafik Design Jörg Batschi, Kassel
Printed in Germany

VORWORT

Für die umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems braucht es Verfahren, in denen die Planung und die Zulassung dezentraler Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien so erfolgen, dass die Öffentlichkeit in ausreichender Weise beteiligt wird. In vielen Fällen führen solche Verfahren bisher zu großen Konflikten mit destruktiven Ergebnissen (Durchsetzung im Konflikt oder Verzicht auf den Standort). Um die Zivilgesellschaft als eigenständig handelnden Akteur in die relevanten Verfahren der Regionalplanung, Bauleitplanung und Anlagengenehmigung einzubeziehen, sind neue und ergänzende Verfahrensformen notwendig, die durch eine faire, offene, informative und substanzielle Beteiligung Akzeptanz und Akzeptabilität der Entscheidungen ermöglichen.

Das Buch ist der Abschlussbericht des Forschungsprojekts „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“. Es entwirft ein Konzept zur verbesserten Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren der Regionalplanung, Bauleitplanung und Anlagengenehmigung, das diesen Zielen gerecht werden will. Das Projekt wurde gemeinsam vom Fachgebiet Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes der Universität Kassel, zuständig für rechtliche Verfahren und Entscheidungskriterien, vom Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) in Frankfurt, zuständig für Wahrnehmungs- und Handlungsmuster, und vom team ewen aus Darmstadt, zuständig für Konflikt- und Risikokommunikation, vom 1. April 2013 bis zum 31. Juni 2016 durchgeführt. Es wurde durch eine finanzielle Förderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ ermöglicht. Praxispartner waren die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg, Gisela Erler, das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, der Naturschutzbund (NABU) Baden-

Württemberg und das Kompetenzzentrum für Klimaschutz und Klimaanpassung (CliMA) der Universität Kassel.

Die Autoren danken dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die finanzielle Unterstützung und den früheren Mitarbeitern des Projekts Thomas Hefter, Frank Buchholz und Carla Schönfelder für ihre inhaltliche Unterstützung.

Darmstadt, Frankfurt, Kassel im Juni 2016

Die Autoren

Übersicht

VORWORT	V
1 Dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft	1
2 Defizitanalyse – Probleme aus der Praxis.....	7
2.1 Zu wenig und zu späte Beteiligung	7
2.2 Wirkungslose frühe Öffentlichkeitsbeteiligung.....	10
2.3 Zu geringe Gestaltungsmöglichkeiten in den Verfahren.....	12
2.4 Mangelnde Nachvollziehbarkeit von Verfahren.....	15
2.5 Unterschiedliche Logiken von und in der Planung.....	19
2.6 Beteiligungsparadox	21
2.7 Legitimer Eigennutz vs. NIMBY-Interessen.....	23
2.8 Getarnte und latente Motive	25
2.9 Milieuspezifische Verhärtung von Positionen	27
2.10 Defizitäre Interaktion und Kommunikation	29
3 Konzeptionelle Überlegungen	35
3.1 Soziologische Perspektive: Akzeptanz, Akzeptabilität und Konflikttypen.....	36
3.1.1 Kritik des affirmativen Akzeptanzbegriffs	37
3.1.2 Mehrdimensionale Erweiterung des Akzeptanz-Begriffs.....	38
3.1.3 Akzeptabilität und Verfahrensmündigkeit	40
3.1.4 Konflikttypen.....	43
3.2 Rechtliche Perspektive: Anforderungen an eine Bürgerbeteiligung.....	50
3.2.1 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	51
3.2.1.1 Grundrechtsschutz durch Verfahren	51
3.2.1.2 Ausdruck des Demokratieprinzips	53
3.2.1.3 Ausdruck des Kooperationsprinzips	55

3.2.1.4	Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens.....	56
3.2.1.5	Effektivitätsfunktion	57
3.2.2	Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung	57
3.3	Kommunikationstheoretische Perspektive: Strategien der Konfliktbewältigung	60
3.3.1	Systeme öffentlicher Konflikte	61
3.3.2	Akteursgruppen im Konfliktsystem.....	63
3.3.3	Konfliktebenen	66
3.3.4	Konfliktarenen	67
3.3.5	Konfliktdynamiken	68
3.4	Interventionsansätze im Konflikt-System.....	71
3.4.1	Akteure der Intervention.....	72
3.4.2	Maßnahmen der Information.....	73
3.4.3	Maßnahmen des Dialogs und der Verständigung.....	76
3.4.4	Prozessmanagement	78
4	Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung	81
4.1	Übergreifende Vorschläge.....	83
4.1.1	Zentrale Stelle	83
4.1.2	Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening	91
4.1.3	Einbezug von Vertretern der Zivilgesellschaft.....	93
4.1.3.1	Informelle Beteiligungsformate.....	95
4.1.3.2	Bürgervertrauenspersonen	99
4.1.4	Runde Tische und Mediationsverfahren	102
4.1.5	Verständliche Darstellungen.....	103
4.1.5.1	Kurzbeschreibungen in Plänen und Anträgen	103
4.1.5.2	Information über Verfahren.....	105
4.1.5.3	Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQs).....	105

4.1.6	Training und Schulung von Behördenmitarbeitern	107
4.2	Die frühe Ausweisung geeigneter Flächen: Regionalplanung	107
4.2.1	Verständliche Information.....	110
4.2.1.1	Verfahrensinformation	111
4.2.1.2	Übersetzung und Visualisierung der Vorrangflächen	112
4.2.2	Dialog und Beteiligung.....	114
4.2.3	Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe.....	117
4.3	Die kommunale Flächenausweisung: Bauleitplanung	118
4.3.1	Verständliche Information.....	122
4.3.1.1	Verfahrensinformation	123
4.3.1.2	Übersetzung und Visualisierung der Bauleitpläne	124
4.3.2	Dialog und Beteiligung.....	125
4.3.2.1	Öffentliche Veranstaltungen	127
4.3.2.2	Partizipative Gruppendiskussionen	128
4.3.2.3	Expertenanhörungen und -gespräche.....	130
4.3.2.4	Mediation.....	131
4.3.3	Veröffentlichung der Stellungnahmen.....	132
4.4	Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren.....	133
4.4.1	Verständliche Information.....	139
4.4.2	Dialog und Beteiligung.....	140
4.4.2.1	Öffentliche Veranstaltungen	141
4.4.2.2	Partizipative Gruppendiskussion.....	142
4.4.2.3	Expertenanhörungen	144
4.4.2.4	Runder Tisch und Mediation.....	145
4.4.2.5	Den Erörterungstermin ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung.....	145
4.4.2.6	Aktive Umweltinformation.....	148

4.5	Bauordnungsrechtliche Verfahren	148
4.5.1	Verständliche Information	151
4.5.2	Dialog und Beteiligung.....	151
4.5.2.1	Öffentliche Veranstaltungen.....	152
4.5.2.2	Partizipative Gruppendiskussionen	153
4.5.2.3	Expertenanhörungen	154
4.6	Themen mit begrenzter Entscheidungsrelevanz.....	154
4.6.1	Heimat und Landschaft.....	155
4.6.2	Immobilienwertverlust	156
4.7	Baden-Württemberg	157
4.7.1	Zentrale Stelle in Baden-Württemberg	159
4.7.2	Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening	160
4.7.3	Regionalplanung	161
4.7.4	Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	163
5	Erprobung des Konzepts.....	165
5.1	Ergebnisse der Umfeld- und Konfliktanalyse.....	166
5.1.1	Beteiligte Ortschaften.....	166
5.1.2	Die Windenergieplanungen	168
5.1.3	Konflikte zwischen den Akteuren	172
5.1.4	Konfliktwahrnehmung in der Bevölkerung.....	176
5.1.5	Ergebnisse der Konfliktanalyse	177
5.2	Intervention durch Prozessbegleitung.....	179
5.2.1	Planung von Maßnahmen	179
5.2.2	Durchführung der Maßnahmen	182
5.2.2.1	Internetseite und Visualisierungen.....	183
5.2.2.2	Info-Brief	185
5.2.2.3	Erzeugung von Sicht- und Hörbildern	187

5.2.2.4	Öffentliche Veranstaltungen	190
5.2.2.5	Partizipative Gruppendiskussionen	194
5.2.2.6	Bürgervertrauensperson.....	194
5.3	Zeitpunkt und Reichweite der Intervention.....	195
6	Bewertung der Intervention.....	199
6.1	Evaluation der Interventionen	200
6.1.1	Art der Evaluation.....	201
6.1.2	Evaluationskriterien.....	202
6.1.3	Evaluationsmethoden	206
6.2	Ergebnisse der Evaluationen.....	208
6.2.1	Experteninterviews zu den Bürgervertrauenspersonen	209
6.2.2	Partizipative Gruppendiskussionen.....	212
6.2.3	Standardisierte, telefonische Vorher-Nachher-Befragung ...	228
6.2.4	Befragung zu Visualisierung und Hörbarmachung	244
6.2.5	Evaluation von Informations- und Dialogveranstaltungen.	246
6.2.6	Evaluation der Internetseite „www.windkraft-dialog.de“ ..	250
7	Weiterführende Erkenntnisse	253
7.1	Selbstreflexion externer Intervention	253
7.1.1	Erfahrungen aus der Erprobungsphase	254
7.1.2	Interventionen und Rückkopplungen.....	259
7.1.3	Schlussfolgerungen für externe Intervention	263
7.2	Relevanz der Intervention.....	265
7.3	Rechtspolitische Schlussfolgerungen	268
7.3.1	Zentrale Stelle	268
7.3.2	Bürgervertrauenspersonen.....	270
7.3.3	Regionalplanung	271
7.3.4	Bauleitplanung	272

7.3.5 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	273
8 Zusammenfassende Ergebnisse in Thesenform.....	277
Literatur.....	281
Abbildungsverzeichnis	295
Tabellenverzeichnis.....	297
Abkürzungsverzeichnis.....	299

1 Dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft

Die Energieversorgung der Vergangenheit beruhte auf zentralen Großanlagen, deren Zulässigkeit in aufwändigen Planungs- und Genehmigungsverfahren geprüft wurde. Die Energieversorgung der Zukunft ist in vielen Bereichen dezentral (Wind, Photovoltaik, Biomasse, Geothermie, Pumpspeicherwerke) – und zwar oftmals an Standorten, die keinerlei erlebte Erfahrung mit technischen und industriellen Anlagen haben. Die Anlagen liefern Energie, ohne direkt das Klima zu gefährden, nehmen aber Raum in Anspruch, verändern das Landschaftsbild und beeinträchtigen Umwelt und Natur. Die Zivilgesellschaft, der sowohl Klimaschutz als auch Landschafts- und Umweltschutz wichtig sind, will an der Entscheidung über solche Anlagen in ihrem Lebensraum beteiligt werden und über die Abwägung der Vor- und Nachteile mitentscheiden.

Planung möglicher Standorte und Genehmigung der Anlagen erfolgen in gestuften und voneinander getrennten Verfahren. Neben der Steuerung auf der Regionalebene durch Gebietsfestlegungen möglicher Standorte besteht auch für Gemeinden durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder Festsetzungen im Bebauungsplan die Möglichkeit, die Errichtung von dezentralen Energieanlagen lokal zu steuern. Dabei erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Regel erst nach Aufstellung des jeweiligen Plans und der Ermittlung der Umweltauswirkungen des Plans für die Strategische Umweltprüfung (behördeninternes Verfahren) durch den Plangeber. Allein nach dem Baugesetzbuch (BauGB) wird auf der Ebene der Bauleitplanung eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert, die vor dem förmlichen Beteiligungsverfahren durchzuführen ist.

Die Genehmigungsverfahren führen nur dann zu einer Beteiligung der Öffentlichkeit, wenn Windparks ab 20 Windenergieanlagen beantragt werden, das Vorhaben die Vorgaben des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (z.B. ab drei Windenergieanlagen, Biogasanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung ab 10 MW) erfüllt oder der

Vorhabenträger selbst ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung betragt.

Bisher werden die Verfahren vielfach kritisiert, boykottiert oder von Teilnehmern¹ instrumentalisiert und erreichen oft nicht die Ziele, die inhaltlichen Ergebnisse zu verbessern und in die Entscheidungsfindung zu legitimieren. Wesentliche Kritikpunkte sind, dass die unterschiedlichen Verfahren

- Standortplanung und Anlagenzulassung auf mehrere Entscheidungsstufen verteilen, die Entscheidungen trennen und dadurch die Problembearbeitung zerstückeln. Die beteiligten Akteure führen die Auseinandersetzung in wechselnden Arenen und in unterschiedlicher Zusammensetzung. Dies führt auf allen Seiten zu Verunsicherung – und macht eine einheitliche integrierte Beurteilung und Entscheidung unmöglich,
- in ihrer jeweiligen Bedeutung hinsichtlich der Gesamtentscheidung für die Vertreter der Zivilgesellschaft oft nicht verständlich sind,
- verschiedenen Personengruppen sehr unterschiedliche Möglichkeiten bieten, sich zu beteiligen,
- die Zivilbevölkerung erst dann einbeziehen, wenn die wesentlichen Entscheidungen (informell, oft auch formell) bereits gefallen sind,
- für die Zivilbevölkerung hinsichtlich der Prüf- und Entscheidungsgegenstände (Auswirkungen und Risiken für unterschiedliche Interessen) nicht verständlich sind,
- umfangreiche und wenig verständliche Verfahrensunterlagen bereithalten, die die Beteiligung von Mitgliedern der Zivilgesellschaft erschweren und die Kommunikation zur konstruktiven Bewältigung der materiellen Probleme der umstrittenen Anlagen verhindern,

¹ In diesem Buch werden anstelle von unleserlichen Doppelbezeichnungen die Personen- und Funktionsbezeichnungen in männlicher Form verwendet, sie stehen aber jeweils für die weibliche und männliche Form.

- zu wenige Möglichkeiten bieten, Interessenskonflikte frühzeitig zu erkennen und durch Kompromissfindung auszuräumen,
- angesichts der jeweiligen Eigenlogiken der verschiedenen Akteursrollen Fehlanreize setzen – für Kommunalverwaltung und -politik, für Investoren und Bürgerinitiativen,
- für den geplanten Ausbau der erneuerbaren Energien zu lange dauern und
- für Kommunen und Investoren mit Unsicherheiten verbunden sind.

Für die umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems braucht es – insbesondere für die von Industrie bisher unberührten Standorte – Verfahren, in denen Standorte und Anlagen umfassend besprochen, offen geplant und verhandelt und nachvollziehbar geprüft und zugelassen werden. Die Anpassung dieser Verfahren muss sich auf Regeln und ihre Anwendung erstrecken, muss aber auch Prozessdynamiken und Rollenverständnisse bedenken sowie Kommunikationsformen und Hilfsmittel verwenden, die destruktive Konflikte (Durchsetzung im Konflikt oder Verzicht auf den Standort) zu verhindern vermögen. Dabei geht es um alle Stufen der Entscheidungsfindung, vor allem um die Regionalplanung, die Bauleitplanung und die Anlagengenehmigung. In diesem komplexen und mehrstufigen Entscheidungsprozess muss die Zivilgesellschaft als eigenständig handelnder Akteur frühzeitig und mit echter Einflusschance einbezogen werden. Die hierfür neuen oder ergänzten Verfahrensformen müssen die genannten Defizite vermeiden und durch eine faire, offene, informative und substanzielle Beteiligung Akzeptanz und Akzeptabilität der Entscheidungen sicherstellen.

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Forschungsprojekt „Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft (Dezent Zivil)“² will zu diesem Ziel beitragen. Es verfolgte methodisch insofern einen neuen Ansatz, als es

² FKZ 01UN1211A-C.

während seiner Laufzeit sowohl ein Konzept zur verbesserten Beteiligung der Zivilbevölkerung entwickelte (Monat 1-18) als auch die wesentlichen Elemente dieses Konzepts in einem Reallabor erprobte und weiterentwickelte (Monat 19-36). Das vorliegende Buch, das die Ergebnisse des Projekts darstellt, orientiert sich an diesen methodischen Grundschriften. In der ersten Hälfte (Kapitel 2 bis 4) präsentiert es die wesentlichen Ergebnisse des Konzepts, wie die Zivilbevölkerung in den Planungs- und Genehmigungsverfahren in einer für sie verständlichen und inhaltlich einflussreichen Weise in die Verfahren einbezogen werden kann. In der zweiten Hälfte (Kapitel 5 und 6) werden die Erfahrungen und die Erkenntnisse dargestellt, die mit der Erprobung des Konzepts in einem laufenden Prozess der Zulassung von Windenergieanlagen gewonnen werden konnten. Abschließend (Kapitel 7 und 8) werden diese praktischen Ergebnisse theoretisch reflektiert und verallgemeinerbare Schlussfolgerungen formuliert.

In der ersten Hälfte des Forschungsprojekts ging es darum, die Entwicklung von Konflikten um dezentrale Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien besser zu verstehen und Ansatzpunkte zu finden, sie konstruktiv und fair auszutragen und alle berechtigten Interessen zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wurden neben umfangreichen Literaturstudien drei bereits abgeschlossene Fallbeispiele untersucht: Zum einen wurde der Streit um eine Biogasanlage in Beilstein, Baden-Württemberg, nachvollzogen. Diese sollte in einem vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zugelassen werden, scheiterte am Ende aber am heftigen Widerstand einer Bürgerinitiative. Das zweite Fallbeispiel betraf Windenergieanlagen in Simmersfeld, ebenfalls in Baden-Württemberg. Die letztlich errichteten Anlagen stehen im Schwarzwald, ihnen wurden vielfältige arten- und naturschutzrechtliche Bedenken entgegen gehalten. Das dritte Beispiel betraf Windenergieanlagen in Wangenheim, Thüringen. Der zuständige Regionalverband gestaltete die Planung transparent und veröffentlichte alle relevanten Informationen frühzeitig im Web. Gleichzeitig war der Planungsprozess von Verteilungskonflikten (Verpachtung der

Flächen für Windenergieanlagen) in einer strukturschwachen Region geprägt.

Aus einer systematischen Analyse typischer Defizite bei Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Zulassung von Windenergieanlagen (Kapitel 2) und aus den konzeptionellen Grundlagen aus rechtswissenschaftlicher, soziologischer und kommunikationstheoretischer Perspektive (Kapitel 3) wurde ein Konzept entwickelt und veröffentlicht,³ wie Planungs- und Genehmigungsverfahren so gestaltet werden können, dass die Zivilbevölkerung in einer für sie verständlichen und inhaltlich einflussreichen Weise frühzeitig in die Verfahren einbezogen werden kann (Kapitel 4). Diese konzeptionellen Überlegungen wurden von der Erkenntnis geleitet, dass Verfahrensmündigkeit und Prozesslegitimität nicht durch noch mehr, sondern durch eine bessere Beteiligung zu erreichen ist. Vielmehr bieten die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten Potenziale, die es auszuschöpfen gilt. Notwendig ist es, ausreichende Information zu prozessualen und inhaltlichen Fragen der Planung der Öffentlichkeit anzubieten, bestehende Interessenskonflikte herauszuarbeiten und durch einen offenen und fairen Dialog konstruktiv nach Lösungen für Konflikte zu suchen. Ziel muss es letztlich sein, die Gesellschafts- und Umweltverträglichkeit und damit die Akzeptanz und die Akzeptabilität der Entscheidungen für Anlagen zur Nutzung erneuerbaren Energien zu verbessern.

Das Konzept (Regeln und ihre Anwendung, Prozesse, Rollenverständnisse, Kommunikationsformen und Hilfsmittel) wurde in der zweiten Hälfte des Projekts (Monat 19-36) in der Stadt Schopfheim und in der benachbarten Gemeinde Hasel im Landkreis Lörrach in der Region Hochrhein-Bodensee in Baden-Württemberg erprobt (Kapitel 5). Die Umsetzung wesentlicher Elemente des Konzepts wurde durch die Bürgermeister von Schopfheim und Hasel sowie durch das Landratsamt Lörrach unterstützt. Der Einsatz der neuen Instrumente erfolgte von Januar 2015 bis Dezember 2015. Die Maßnahmen wurden

³ S. www.dezent-zivil.de.

im Jahr 2015 und in der ersten Hälfte 2016 evaluiert und bewertet (Kapitel 6).

Zur Einschätzung der Erprobung ist eine Besonderheit in Baden-Württemberg zu berücksichtigen: Um die Energiewende in Baden-Württemberg voran zu bringen und bis zum Jahr 2020 mindestens 10 Prozent der Stromerzeugung aus „heimischer“ Windenergie zu decken, änderte die grün-rote Landesregierung nach der Landtagswahl im Jahr 2011 das Landesplanungsgesetz. Die Änderung hatte zum Ziel, den Ausbau der Windenergienutzung in Baden-Württemberg zu forcieren.⁴ Seitdem dürfen Regionalverbände Standorte für regionalbedeutsame Windenergieanlagen nur noch als Vorranggebiete festlegen. Die Möglichkeit, gleichzeitig Ausschlussgebiete für die Windenergienutzung auszuweisen, steht den baden-württembergischen Regionalverbänden nicht mehr zur Verfügung. Neben dieser Beschränkung, Flächen für die Windenergienutzung festzulegen, wurden bestehende Ausschluss- und Vorranggebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windenergieanlagen in den Regionalplänen zum 1. Januar 2013 aufgehoben. Kommunen erhielten dadurch die Möglichkeit, außerhalb von regionalplanerisch ausgewiesenen Vorranggebieten im Rahmen ihrer Planungshoheit Standorte für Windenergieanlagen in ihren Flächennutzungsplänen darzustellen. Soweit sie diese Möglichkeit nicht nutzen, können Interessenten Genehmigungsanträge auch für Flächen stellen, die planerisch nicht für die Windenergienutzung ausgewiesen sind. Insofern gilt in Baden-Württemberg die klare Stufung von Regionalplanung, Bauleitplanung und Genehmigungsverfahren gerade nicht.⁵

Von dieser Besonderheit abgesehen, können die Erfahrungen aus der Erprobung des Konzepts zur verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf andere Bundesländer und Regionen übertragen werden (Kapitel 7).

⁴ Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/1368, 1.

⁵ S. hierzu auch Frey, VBIBW 2013, 417 ff.

2 Defizitanalyse – Probleme aus der Praxis

Die Errichtung von dezentralen Energieanlagen ist in der Praxis oft mit Konflikten belastet, denen vielfältige und sehr unterschiedliche Aspekte zugrunde liegen können. Dennoch wird vielfach versucht, diese Konflikte vereinfachend mit dem „NIMBY-Syndrom“ (Not In My Backyard) zu erklären und herunter zu spielen oder ihnen mit dem vermeintlichen Königsweg der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zu begegnen. Allerdings werden derartige Engführungen in der öffentlichen Debatte und auch in der Fachliteratur der Komplexität des Problems nicht gerecht. Auf der Basis von drei ausgewählten Beispielen (zwei Windparks, eine Biogasanlage) werden im Folgenden zehn Aspekte beschrieben, die Konflikte um derartige Anlagen entstehen und eskalieren lassen können.⁶

2.1 Zu wenig und zu späte Beteiligung

Planungs- und Genehmigungsverfahren werden häufig mit den Argumenten kritisiert, sie böten zu wenig oder zu späte Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese Kritik ist darauf zurückzuführen, dass Bürger häufig erst auf konkrete Vorhaben aufmerksam werden, wenn sich diese bereits in der Genehmigungs- oder gar Realisierungsphase befinden.⁷ Da zu diesem Zeitpunkt keine gestaltende Beteiligung mehr möglich ist und die existierenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung als wenig bürgerfreundlich wahrgenommen werden, werden mehr und eine frühere Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert.⁸

Tatsächlich sind jedoch nicht nur im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, sondern bereits auf den verschiedenen vorgeschalteten Planungsebenen Beteiligungen der Öffentlichkeit vorgesehen. Richtungsweisende Entscheidungen fallen schon auf diesen Pla-

⁶ Eine erste Fassung dieser Analyse wurde veröffentlicht in Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 ff.

⁷ Dieser Effekt wird häufig als Beteiligungsdilemma (s. Kap. 2.6) oder als Bulldozer-Effekt beschrieben. Die Bürger reagieren erst, wenn die Bulldozer anrücken.

⁸ Dolde 2013, 771; Schink 2011, 227; Wulfhorst 2001, 582.

nungsstufen. Diese beschäftigen sich abstrakt mit der Frage, „Ob“ und „Wo“ bestimmte Raumnutzungen stattfinden sollen und können. Auf dieser Ebene geht es noch nicht um konkrete Windenergieanlagen, sondern um die Aufgabe, im Planungsraum Flächen für die Windenergienutzung auszuweisen und gegebenenfalls gleichzeitig auf den nicht ausgewiesenen Flächen die Nutzung der Windenergie auszuschließen. Diese Entscheidungen sind anschließend nicht mehr Gegenstand der weiteren Verfahren. Aufgrund der Abschichtung von Entscheidungen in aufeinanderfolgenden Verfahren verengen sich jeweils der Entscheidungsgegenstand und damit auch die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit. Wer sich erst im Genehmigungsverfahren beteiligt, kann – wenn überhaupt – nur noch die Antwort auf die Frage beeinflussen, „Wie“ ein Vorhaben umgesetzt wird.

Aufgabe des Planungsrechts ist es, konkurrierende Ansprüche an den Raum in Einklang zu bringen und für die Zukunft zu gestalten. Hierbei wird zwischen überörtlicher und örtlicher Planung unterschieden. Planungsentscheidungen werden jeweils durch demokratisch legitimierte Organe getroffen, in der Regionalplanung durch Regionalversammlungen oder ähnliche überörtlich konstituierte Gremien und in der Bauleitplanung durch Gemeinderäte oder Gemeindevertretungen. Diese demokratisch legitimierten Organe treffen ihre Entscheidung im Rahmen einer planerischen Abwägung über die im Plangebiet geltend gemachten öffentlichen und privaten Belange. Dieses Abwägungsgebot ist ein komplexer Willensbildungsprozess, der sich durch die Gestaltungsfreiheit des Trägers der Planungshoheit auszeichnet.⁹ Dadurch gibt es kein zwingend vorgegebenes Ergebnis der Planung. Die Planungsentscheidungen richten sich vielmehr nach den vorgegebenen Gewichtungen im Abwägungsprozess.¹⁰ Die Öffentlichkeit kann während des Planungsverfahrens ihre Belange – privater oder öffentlich-rechtlicher Natur – gegenüber den entsprechenden Gremien

⁹ BVerwGE 34, 301 (304) = DÖV 1970, 277.

¹⁰ S. zu diesem z.B. Hendlner/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 ff.

artikulieren.¹¹ Diese haben ausreichend weite Entscheidungsspielräume, um diese zu berücksichtigen.

Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren besteht hingegen kein Entscheidungsspielraum der Behörde. Vielmehr hat sie die Genehmigung zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, und unpersönlich, objektiv und nach allgemein angewandten Kriterien zu entscheiden.¹² Je nach Kapazität, Anzahl und Größe der dezentralen Energieanlagen ist im Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Bei Windenergieanlagen sind förmliche Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch eher die Ausnahme.

Obwohl damit mehrere Möglichkeiten für Bürger bestehen, ihre Interessen geltend zu machen, wird diese Möglichkeit, wenn überhaupt, oft erst im Genehmigungsverfahren wahrgenommen. Dann sind aber viele Fragen bereits in den vorhergehenden Verfahrensstufen entschieden worden.¹³ Dies verursacht bei den Bürgern große Frustration, wenn sie das Vorhaben grundsätzlich und umfassend erörtern wollen.

Das Beispiel W.:

W. ist eine vom Tourismus lebende Gemeinde, die sich durch die Regionalplanung mit fünf großen Vorranggebieten für die Nutzung von Windenergie rund um den Ort konfrontiert sieht. Der Bürgermeister von W. sieht ein, dass die Kommune angesichts der Windhöffigkeit keine Chance hat, ganz ohne Windparks davon zu kommen. Er zeigt sich daher verhandlungsbereit und bietet der Regionalplanungsbehörde an, zwei oder drei der geplanten Windparks in weniger für den Tourismus sensiblen Bereichen zu unterstützen, indem er auf die skeptischen Eigentümer zugeht. Die anderen Gebiete sollten dann aber als Vorranggebiete aus der Regionalplanung aufgrund eines neuen Tabu-Kriteriums „Tourismus“ herausgenommen werden. Die Regionalplanung macht deutlich, dass es hierfür keinen rechtlichen Spiel-

¹¹ Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011, 42.

¹² S. § 6 Abs. 1 BImSchG.

¹³ S. z.B. Erler/Arndt, VBIBW 2014, 83; Hafner, NuR 2012, 319.

raum gibt. Auf die betreffenden Flächen hat die Gemeinde keinen Zugriff und im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren spielt der Tourismus keine Rolle, solange es keine nachweisbare existenzielle Bedrohung für einzelne Unternehmen gibt. Dass die Kommune schon bei einem Rückgang des Tourismus um 10 bis 20 % massive finanzielle Probleme bekommen wird, spielt im formalen Verfahren keine Rolle.

2.2 Wirkungslose frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die Bürgerbeteiligung bei der Durchführung von Großprojekten zu stärken und der in der Praxis geäußerten Kritik zu später Öffentlichkeitsbeteiligung entgegenzutreten, hat der Bundesgesetzgeber 2013 eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ermöglicht.¹⁴ Nach dem neu eingefügten § 25 Abs. 3 VwVfG soll die Genehmigungsbehörde darauf hinwirken, dass bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit über das geplante Vorhaben informiert und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. In welcher Form und in welchem Ausmaß die Behörde auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirkt, liegt in ihrem Ermessen.

Die betroffene Öffentlichkeit soll möglichst frühzeitig über das Vorhaben informiert werden. Wann der beste Zeitpunkt für die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben ist, lässt sich nicht einheitlich für alle von der Norm erfassten Vorhaben bestimmen. Aus der Formulierung, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung „möglichst“ frühzeitig stattfinden soll, ist jedoch zu schließen, dass sie grundsätzlich dann erfolgen soll, wenn das Vorhaben noch nicht in allen Einzelheiten festgelegt ist und es noch Gestaltungsmöglichkeiten gibt. So kann es sich anbieten, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem

¹⁴ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31.5.2013 (Planfeststellungsverfahrenvereinheitlichungsgesetz, PIVereinHG), BGBl I 2013, 1388; s. zu diesem z.B. Schmitz/Prell, NVwZ 2013, 745 ff.

Scoping-Termin oder einem Raumordnungsverfahren zu verknüpfen, gerade wenn für das Vorhaben noch nicht alle Ausgestaltungsdetails festgelegt wurden.¹⁵

Allerdings besteht keine Pflicht des Vorhabenträgers, der Hinwirkung der Behörde nachzukommen und eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Insofern ist es für das später durchzuführende Genehmigungsverfahren auch unerheblich, ob eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde oder nicht und ob diese ordnungsgemäß erfolgt ist. Denn die Regelung zielt nur darauf ab, durch frühzeitigen Informationsaustausch die Gestaltung von Großvorhaben¹⁶ zu optimieren, Transparenz zu schaffen und die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen zu fördern.¹⁷

Damit die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aber ihre Transparenz- und Akzeptanzfunktion erreichen kann, muss der Vorhabenträger bereit sein, Zeit und Kosten in die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu investieren und ernsthaft am Gespräch auf Augenhöhe interessiert sein. Dies kann die Behörde nicht erzwingen.

Kann die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Gesetzgeber mit der Intention, die Transparenz und Akzeptanz in Genehmigungsverfahren zu stärken, zwar grundsätzlich als positiv gewertet werden, so ergeben sich in der Praxis im Hinblick auf das Erreichen dieses Ziels jedoch erhebliche Unsicherheiten, da der Anwendungsbereich der Vorschrift sehr offen formuliert ist. Zudem hängt die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung von der Einwirkungskraft der Behörden und dem Willen des Vorhabenträgers ab und es bleibt fraglich, ob die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis überhaupt zum Einsatz kommen wird.

¹⁵ S. Schmitz/Prell 2013, 747; Ziekow 2013, 756.

¹⁶ Die Vorschrift ist grundsätzlich nicht auf Windenergieanlagen, die im einfachen Verfahren zu genehmigen sind, anwendbar, da dort gar keine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet – s. aber auch Kap. 4.5.2.

¹⁷ BT-Drs. 17/9666, 1; Kallerhoff 2014, Rn. 71; Schmitz/Prell 2013, 747; Ziekow 2013, 760.

Das Beispiel B.:

Gemeinde und Projektierer sind sich einig: Die Flächennutzungsplanung weist die Fläche aus, die sich der Projektierer gesichert hat. Die Flächeneigentümer haben sich zu einer Poollösung zusammengeschlossen und stehen hinter dem Verfahren. Nun gründet sich eine Bürgerinitiative im Ortsteil N. Der Vorhabenträger stellt sein Vorhaben im Vorfeld des Genehmigungsantrags in B. öffentlich vor (im Sinn einer frühzeitigen Beteiligung). Da das Vorhaben bereits durchkalkuliert ist, beschränkt er sich aber auf Information. Es wären möglicherweise im Detail noch Anpassungen möglich, aber die Bürgerinitiative lehnt den Windpark im Ganzen ab. Die Vorstellung des Projekts ist als Infomarkt konzipiert, die vielen bislang unbeteiligten Bürgern in B. Informationen zur Verfügung stellt. Den Konflikt mit der Initiative in N. kann er nicht beeinflussen.

2.3 Zu geringe Gestaltungsmöglichkeiten in den Verfahren

Grundsätzlich besteht in den Planungsverfahren auf regionaler und kommunaler Ebene die Möglichkeit, sich als interessierter Bürger in die Entscheidungsfindung einzubringen. Der Steuerung der Windenergienutzung auf kommunaler Ebene sind allerdings aufgrund der Vorgaben der Landesplanungsgesetze und durch eine ausdifferenzierte höchstrichterliche Rechtsprechung Grenzen gesetzt – eine „Nulllösung“ für Kommunen, in denen Politik und Bevölkerung die Windenergieanlagen ablehnen, kann auf kommunaler Ebene nicht umgesetzt werden.¹⁸ Die Planungsträger müssen der Windenergie substanziellen Raum verschaffen.¹⁹ Positiv- und Negativausweisungen bedingen einander. Für beide müssen belastbare Kriterien gefunden werden und nur, wenn positive Flächen für die Windenergienutzung identifiziert werden, kann auch eine Negativausweisung erfolgen. Aufgrund

¹⁸ Ein vollständiger Ausschluss von Gemeindegebieten für die Windenergienutzung kann nur auf der Ebene der Regionalplanung erfolgen. Auf diese können Gemeinden Einfluss nehmen, wenn sie sich an der Willensbildung für die Planung beteiligen.

¹⁹ BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733.

der Überlagerung verschiedener raumrelevanter Kriterien (Mindestabstand zu Siedlungsflächen, die Berücksichtigung naturschutzfachlicher Schutzräume, etwa bei Vögeln oder Fledermäusen, die Berücksichtigung von Abstandsregeln etwa bei Denkmälern, Funkfeuern oder Sendemasten) bleiben in der Regel oft nur sehr wenige Flächen für die Nutzung der Windenergie übrig. Können keine Flächen für die Nutzung identifiziert werden, ist es auf kommunaler Ebene der Gemeinde verwehrt, für das Gemeindegebiet die Windenergienutzung vollständig auszuschließen.²⁰

Kommt es nicht zur planerischen Ausweisung von Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie, so ist diese aufgrund der bauplanungsrechtlichen Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB im Außenbereich grundsätzlich zulässig. Vorhabenträger können dann direkt immissionsschutzrechtliche Anträge stellen. Dies ist mit Aussicht auf Erfolg sogar dann möglich, wenn sich ein Flächennutzungsplan in der Aufstellung befindet und sich bereits Positivausweisungen konkretisiert haben. Die Kommune kann die Anträge zwar befristet für ein Jahr zurückstellen lassen,²¹ eine dauerhafte Blockade mittels unvollendeter Flächennutzungspläne ist jedoch nicht möglich. Gerade das Zurückstellen von Bauanträgen wird die Gemeinde aber dann nicht wählen, wenn sie selbst Eigentümerin der Flächen ist und von den Pachteinnahmen profitiert. Denn dann ist sie daran interessiert, dass die Pachteinnahmen früh fließen.

Für den Planungsträger besteht somit zwar grundsätzlich ein Entscheidungsspielraum, doch sind die Entscheidungsmöglichkeiten rechtlich stark eingegengt. Eine Kommune, die keine Flächen für die

²⁰ § 204 Abs. 1 BauGB bietet die Möglichkeit, dass Gemeinden eine gemeinsame Flächennutzungsplanung betreiben, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Hierdurch können Gemeinden, denen keine Flächen für die Windenergienutzung zur Verfügung stehen, ihren planerischen Verpflichtungen dadurch nachkommen, dass auf den Flächen der beteiligten anderen Gemeinden substantziell Raum für die Windenergienutzung geschaffen wird.

²¹ § 15 Abs. 3 BauGB.

Windenergienutzung ausweisen will, unterliegt der bauplanungsrechtlichen Privilegierung. Der gesamte Außenbereich steht somit für die Nutzung der Windenergie offen. Sie kann die Errichtung von Windenergieanlagen auch auf eigenen Flächen nur dann verhindern, wenn öffentliche Belange der konkreten Nutzung entgegenstehen. Dies ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Um in den Genuss der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu gelangen, muss die Kommune mindestens eine Fläche, die auch für die Windenergienutzung geeignet ist, ausweisen. Weist sie eine Fläche aus, die wirtschaftlich nicht genutzt werden kann, ist die Planung rechtswidrig und es gilt die Vorschrift des § 35 Abs. 1 BauGB, nach der unter bestimmten Voraussetzungen die Errichtung eines Bauwerks im Außenbereich zulässig ist.

Sobald absehbar ist, ob und wenn ja welche Flächen ausgewiesen werden, bemühen sich Projektierer darum, für diese Flächen Optionsverträge abzuschließen. Angesichts hoher Pachtforderungen der Eigentümer, schwierig einschätzbarer naturschutzfachlicher Auflagen und der Unsicherheit über die zukünftigen Förderbedingungen im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) sind Projektierer in der Regel wenig gewillt, sich auf gestaltende Beteiligungsprozesse einzulassen.

Auf die engen Grenzen für gestaltende Beteiligung treffen Erwartungen aus der Öffentlichkeit, wonach die Öffentlichkeitsbeteiligung eine Mitentscheidung ermöglichen soll.²² Frustrationen dieser Erwartungen sind „vorprogrammiert“.

Das Beispiel F.:

Die hessische Regionalplanung hat die landesplanerische Vorgabe, 2 Prozent der Landesfläche als Vorranggebiet für die Windenergienutzung auszuweisen. Der im Entwurf befindliche Teilregionalplan Energie für Nordhessen weist im Bereich der Gemeinde F. zwei Flächen

²² Zschiesche/Rosenbaum 2005, 6.

aus, auf denen sich ein Projektierer den Zugriff gesichert hat. Die Gemeinde möchte – unterstützt durch eine Bürgerinitiative – eine dieser beiden Flächen (A) aus dem Regionalplan herausnehmen und bietet stattdessen eine andere Fläche (B) an, auf der bereits ältere Windenergieanlagen stehen und Platz für weitere Anlagen wäre. Allerdings sieht die zuständige Regionalplanungsbehörde diese Fläche aufgrund benachbarter FFH-Gebiete als nicht geeignet an. Der Investor wäre bereit, die bereits erteilte Genehmigung des Windparks am Standort A ruhen zu lassen, wenn er im Gegenzug die Möglichkeit erhielte, am Standort B einen erfolversprechenden Antrag zu stellen. Die Regionalplanungsbehörde sieht keine Möglichkeit, die Flächen an der Autobahn als Vorranggebiete auszuweisen. Auf der Fläche A hat der Investor bereits auf eine von sechs geplanten Windenergieanlagen verzichtet und ein geplantes Umspannwerk verlegt. Er ist auch zu Verhandlungen mit der Bürgerinitiative über die Betriebsführung bereit. Die Bürgerinitiative will aber nur in eine Mediation eintreten, wenn der gesamte Park auf den Prüfstand gestellt wird. Aufgrund der jeweils beschränkten Gestaltungsmöglichkeiten, besteht selbst für einigungswillige Partner kaum eine Möglichkeit, sich zu einigen.

2.4 Mangelnde Nachvollziehbarkeit von Verfahren

Für interessierte Bürger ist es schwer zu erkennen, an welcher Stelle sich ein Verfahren befindet und welche Beteiligungsmöglichkeiten konkret bestehen.

Standorte von Windenergieanlagen werden je nach Bundesland über die Regionalplanung oder über die Flächennutzungsplanung gesteuert. Auch bei der Regionalplanung sind Bürgermeister und Abgeordnete aus der Region an der Erarbeitung des Plans und damit an der Festlegung der Flächen für die Windenergienutzung beteiligt. Bürger werden hierüber jedoch kaum informiert. Ist dies doch der Fall, können sie im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Stellungnahme abgeben. In der Regel beteiligen sich jedoch wenige Bürger an der Regionalplanung – es sei denn, es ist bereits ein Konflikt in einer be-

stimmten Region des Plangebietes ausgebrochen, der die Bürger zur Abgabe von – oft tausendfach kopierten – Stellungnahmen bewegt. Wer nicht ohnehin „im Thema“ ist, sieht sich mit einem Plan konfrontiert, der im Kartenteil sich überlagernde farbige, schraffierte oder gepunktete „Kleckse“ und Symbole enthält und im Textteil diese Symbole in einer spezifischen, für Laien schwer nachvollziehbaren Sprache der Planer beschreibt.

Aber auch wenn ein Gebiet für die Windenergienutzung in der eigenen Region identifiziert werden kann, ist noch immer nicht hinreichend klar, welche Flächen hiervon konkret betroffen sind. Der Regionalplan enthält keine flächenscharfen Ausweisungen, um nicht in die Planungshoheit der Gemeinden einzugreifen – und auch die Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan lassen den genauen Standort möglicher Windenergieanlagen noch offen.²³ Außerdem bleibt die Frage, ob auf dem vorgesehenen Areal überhaupt Windenergieanlagen errichtet werden, wenn ja, wie viele es werden, wie hoch sie sein werden, und wer sie betreiben wird. Dabei würde es sich lohnen, gerade an dieser Stelle schon zu intervenieren, denn rechtlich gesehen besteht hier die größte Einflussmöglichkeit. Interessierte Bürger, die es jedoch nicht gewohnt sind, Regional- oder Flächennutzungspläne zu lesen und sich die möglichen Anlagen bildlich vorzustellen, werden große Schwierigkeiten haben, sich auf dieser Planungsebene einzubringen. Es ist ein grundsätzliches Problem, dass sinnlich nachvollziehbare Übersetzungen der Planungsideen und ihrer Auswirkungen fehlen. Gäbe es solche, könnte die Öffentlichkeit ihre Beteiligungsmöglichkeiten bereits auf diesen Planungsebenen nutzen. Fundamentalkritik würde gegebenenfalls weniger verfangen, da die Menschen eher wüssten, was auf sie zukommt.

Nach Abschluss der Planung oder auch parallel hierzu strengt ein Vorhabenträger ein immissionsschutzrechtliches Verfahren an, an dem allerdings erst ab 20 Windenergieanlagen die Öffentlichkeit zwingend

²³ Eine genaue Standortfestsetzung ist nur im Bebauungsplan möglich.

zu beteiligen ist. Bei weniger Anlagen werden, wenn keine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, im vereinfachten Verfahren nur direkte Nachbarn informiert. Aber egal ob öffentliches Verfahren oder nicht: Die für einen interessierten Bürger hilfreiche sequentielle Folge (erst planerische Ausweisung und nahe daran anschließend dann Genehmigungsverfahren) ist in der Praxis selten. Entweder sind seit der Diskussion um den Regionalplan Jahre vergangen und kaum jemand erinnert sich an die Debatte, oder die Verfahren laufen parallel und es werden bereits Genehmigungen erteilt, bevor der Plan rechtskräftig ist. Wer sich im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bauleit- oder Regionalplanung im gesetzlich vorgesehenen Rahmen beteiligt, wird es nur schwer verstehen, dass auf den als Vorrang- oder Konzentrationszonen auszuweisenden Flächen Fakten geschaffen werden, bevor der Plan rechtskräftig wird. Oder aber es gibt keinen Plan und die Bürger werden erstmalig mit dem Thema konfrontiert, wenn ein Genehmigungsantrag zur Errichtung von Windenergieanlagen gestellt ist.

Wer sich an den formalen Verfahren beteiligen will, muss einen Stapel Aktenordner durchlesen: komplexe Pläne, Bauzeichnungen, Lärmrechnungen, Artenschutzlisten und viel Text, der sich durch technische und juristische Fachbegriffe auszeichnet. Kaum jemand, der nicht zumindest semi-professionell damit zu tun hat, findet sich hier zurecht. Selbst die Kurzfassungen für die Öffentlichkeit sind oft wenig verständlich.²⁴ Und wie sollen Bürger verstehen, dass es bezüglich der Einhaltung von Lärmrichtwerten Gesprächsmöglichkeiten mit der Behörde und dem Vorhabenträger gibt (z.B. Monitoringmaßnahmen, Abschaltzeiten), über den Wertverlust der eigenen Immobilie aber nicht verhandelt werden kann, dass beim Lärm gerechnet, aber nicht gemessen wird? Es ist die Rede von Dauerschallpegeln, von Infra-schall, von logarithmischen Skalen. Prognosen stellen keine Basis dafür dar, sich vorzustellen, wie laut es in der Realität im eigenen Vorgarten werden wird. Experten können sich aus den Plänen, Formeln

²⁴ Roßnagel/Schroeder 1999, 28 ff.

und technischen Beschreibungen in ihrem Kopf ein Bild über eine künftige Anlage machen. Für Laien ist dies ausgeschlossen.²⁵

Fotomontagen zeigen den Blick von ausgewählten Standorten. Aber die betroffenen Bürger haben eine stärker subjektive Sicht der Dinge und fragen sich, wie die Anlage aus der Perspektive des eigenen Wohnzimmerfensters oder des lieb gewonnenen Spazierwegs wirkt, wie der Lärm bei wechselndem Wind oder entlang bevorzugter Fußwege erlebt wird, welche Wirkungen er auf besonders empfindliche Menschen²⁶ oder auf ruhesuchende Touristen hat oder wie sich die Anlagen auf durchziehende Zugvögel auswirken. Als Folge dieser komplizierten Verfahrens- und Fachfragen wird es den „Profis“ überlassen, die Debatte zu führen. Diese können Vorhabenträgern und Behörden Paroli bieten.

Planung und Genehmigung werden von unterschiedlichen Behörden betreut, es findet häufig keine übergreifende und vor allem keine kontinuierliche Kommunikation und Information während des Prozesses der Planungs- und Genehmigungsverfahren statt. Der Prozess leidet auch unter seiner zeitlichen Länge. Einerseits sind die unterschiedlichen Planungsstufen und Genehmigungsstufen miteinander verschränkt und erwecken bei den Bürgern den Eindruck einer einzuhaltenden Stufenfolge, die viel Zeit in Anspruch nimmt. Findet beispielsweise vor der Bauleitplanung eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung statt, kann es im Einzelfall mehrere Monate bis zu wenigen Jahren dauern, bis die immissionschutzrechtliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren folgt. Dazwischen ist die Öffentlichkeit uninformiert.²⁷ Andererseits ist es den Bürgern nicht zu vermitteln, dass die Verfahren nicht streng nacheinander ablaufen müssen, sondern parallel angestoßen werden können und sobald sich Flä-

²⁵ Roßnagel 2001, 1010.

²⁶ Hyper- oder hochsensible Personen (HSP) sind ein wichtiger Bezugspunkt der Risikodiskussion um deutlich zu machen, dass nicht von Durchschnittswerten der Wahrnehmung von Beeinträchtigungen ausgegangen werden kann – s. dazu die Literatur auf <http://www.hochsensibel.org/>.

²⁷ Appel 2012, 1365.

chen für eine Ausweisung auf der Planungsebene konkretisieren, Anträge auf Zulassung von Windenergieanlagen gestellt werden können.

Das Beispiel S.:

Aufstellungsbeschluss und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zum Teil-Flächennutzungsplan Windenergie führten in der Öffentlichkeit und im Gemeinderat kaum zu kontroversen Diskussionen. In der ersten Offenlegung waren drei Standorte vorhanden – die potenziell betroffenen Anwohner nahmen davon kaum Notiz. Erst als klar wurde, dass zwei der drei Standorte wegfallen würden und ein Projektierer für den übrig bleibenden Standort auf den Plan trat, erhob sich Protest im Ortsteil G. Nur fünf Einwohner von G. hatten sich in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu Wort gemeldet. Erst als im Laufe des Verfahrens Visualisierungen ins Spiel kamen, zeichnete sich eine breitere Beteiligung der Bevölkerung in G. ab.

2.5 Unterschiedliche Logiken von und in der Planung

Planungsträger folgen bestimmten politischen und administrativen und zum Teil ökonomischen Logiken. Sich beteiligende Bürger gehen zumeist mit einer anderen Rationalität an die Diskussion heran, sie verlangen Ergebnisoffenheit, Deliberation und Mitsprachemöglichkeiten.

Die Planung ist für Bürger nicht nur komplex und schwer verständlich, sie folgt auch nicht unbedingt der Logik, die aus Bürgersicht angebracht wäre. Planungen im Hinblick auf die Steuerung von Windenergieanlagen sind nicht ergebnisoffen. Es muss substanziell Raum für die Windenergie geschaffen werden, um eine Steuerungswirkung in Form von Konzentrationszonen und Ausschlussgebieten zu erreichen. Dagegen äußern Bürger immer wieder, dass auch die Nulloption Teil des Beteiligungsraums sein muss.

Kommunen, die eigene Flächen nutzen oder für die Nutzung zur Verfügung stellen, stellen häufig ökonomische Betrachtungen an. Angesichts knapper Haushalte können sie ihre finanziellen Spielräume er-

weitern, indem sie auf eigenen Flächen selbst Anlagen errichten oder Nutzungsrechte an eigenen Flächen verpachten. Eine frühzeitige Verpachtung von Flächen eröffnet den Gemeinden häufig die Option, teure Gutachten im Rahmen der Flächennutzungsplanung durch die potenziellen Vorhabenträger finanzieren zu lassen. Ein Teil der sehr komplexen Planung von Konzentrationszonen, die Gemeinden in der Praxis häufig auch überfordert, wird damit von den Schultern der Gemeinde genommen. Dies entlastet die Gemeindekasse zusätzlich und legt die zum Teil schwierige Erstellung avifaunistischer Gutachten in die Hände der Vorhabenträger. Die Entscheidung, Flächen zu verpachten, bevor die Flächennutzungsplanung abgeschlossen ist und konkrete Flächen für die Windenergienutzung ausgewiesen wurden, kann auf Seiten der Bürger dazu führen, dass sie die Flächennutzungsplanung als Alibiplanung betrachten, an der sie zwar beteiligt werden, bei der sie aber überhaupt keinen Einfluss haben, da bereits Pachtverträge existieren. Ein solches Vorgehen der Kommunen ist den Bürgern schwer zu vermitteln und sorgt für Konflikte, wenn es vor Abschluss des Pachtvertrages nicht hinreichend kommuniziert wird.

Viele Kommunen verzichten nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen darauf, das Instrument der Flächennutzungsplanung für die Steuerung der Windenergienutzung einzusetzen. Dies stellt sich dann weniger als Problem dar, wenn eine funktionierende Regionalplanung existiert. Dann wirken die Ziele der Raumordnung auch auf kommunaler Ebene und erreichen eine Steuerung der Windenergieanlagen. Existiert hingegen keine funktionierende Regionalplanung und auch keine Flächennutzungsplanung, erfolgt die Prüfung der Standortfrage allein auf der Ebene der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Den Bürgern ist schwer zu vermitteln, dass keine Pflicht der Gemeinden besteht, Flächen für die Windenergienutzung zu planen. Noch schwieriger scheint die Situation, den Bürgern zu vermitteln, wenn in benachbarten Gemeinden unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt werden, indem eine Gemeinde einen Flächennutzungsplan zur Steuerung der Windenergienutzung aufstellt, die andere jedoch nicht. Selbst

wenn benachbarte Kommunen windhöfliche Flächen in Grenzlage haben, besteht keine Pflicht für eine einheitliche Vorgehensweise oder eine Zusammenarbeit. Die Pflicht zur Rücksichtnahme nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB verhindert nicht, dass Bürger einer planenden Gemeinde mit Anlagen auf der Gemarkung der Nachbargemeinde konfrontiert werden, für die keine Planung vorliegt. Die Vorgehensweise der planenden Gemeinde, in ihrem Gebiet eine Steuerung der Anlagen vorzunehmen, wird aus Sicht der Bürger dadurch konterkariert, dass die Anlagen auf dem Gebiet der Nachbargemeinde errichtet werden, die Betroffenheit letztlich aber identisch wahrgenommen wird.

Das alles führt dazu, dass die juristische, administrative und ökonomische Logik der Kommune häufig gegen die Bürgerlogik der Anwohner steht.

Das Beispiel S.:

In S. war bereits zu Beginn der Bauleitplanung absehbar, dass die gemeindeeigenen Flächen am Standort A aufgrund ihrer Windhöflichkeit und aufgrund geringer naturschutzfachlicher Bedeutung mit hoher Wahrscheinlichkeit am Ende des Prozesses als Konzentrationszonen ausgewiesen würden. Um die Kosten für die im Rahmen des Flächennutzungsplanverfahrens erforderlichen Gutachten für die Gemeinde gering zu halten, verhandelte die Kommune bereits frühzeitig mit verschiedenen Projektierern und schloss dann mit einem Unternehmen einen Optionsvertrag für die Pacht dieser Flächen. Diese aus ökonomischen Gründen sinnhafte Vorgehensweise, die auch nicht verschwiegen, sondern öffentlich kommuniziert wurde, wurde später bei den betroffenen Anwohnern zum Gegenstand heftiger Kritik, die Kommune sei von Anfang an in ihrer Planung nicht ergebnisoffen gewesen.

2.6 Beteiligungsparadox

Auch wenn der Öffentlichkeit die Unterschiede und der Verfahrensablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren bekannt sind, kann

sie von der Abstraktheit der einzelnen Verfahren überfordert sein.²⁸ Sie ist dann nicht in der Lage, die Möglichkeiten, sich zu beteiligen, korrekt einzuordnen. Insbesondere auf der Planungsebene, wo eine wirksame Beteiligung zu „Ob“ und „Wo“ angedachter Vorhaben noch möglich ist, erscheinen die Planungen zu abstrakt und die Betroffenheit wird nicht wahrgenommen. Erkennen Bürger ihre Betroffenheit, ist meist bereits die Ebene der konkreten Vorhabengenehmigung erreicht und sie können sich dann nur noch zu Fragen des „Wie“ des Vorhabens beteiligen.

Viele Bürger bemerken erst, dass ein Vorhaben ihre Lebenssituation berührt, wenn gerodet und planiert wird, Fundamente betoniert und Teile des Turms oder Rotorblätter herbeitransportiert werden. Die Windenergieanlagen werden aufgestellt und erst jetzt sehen die Bürger, welche Ausmaße das Projekt wirklich hat. Viele Menschen fangen erst jetzt an zu fragen, wer Vorteile durch die Windenergieanlagen hat. Wer investiert? Wer profitiert? Was bekommen die Flächeneigentümer, was bleibt in der Gemeindekasse?

Für die gestuften Verfahren und ihre jeweilige Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich eine paradoxe Situation: Je einflussreicher die Beteiligung wäre, desto abstrakter ist der Verfahrensgegenstand und desto geringer ist die Wahrnehmung der Betroffenheit. Je konkreter ein Vorhaben wird und je stärker die Bürger ihre Betroffenheit bemerken, desto geringer sind die Möglichkeiten, auf ein Vorhaben noch Einfluss zu nehmen.

Es ist zwar auf allen Planungs- und Genehmigungsebenen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, sie entfaltet aber gerade auf den Planungsebenen nur geringes Mobilisierungspotenzial. Auf Ebene des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens entsteht der Eindruck, dass die Entscheidung über das Vorhaben bereits gefallen

²⁸ Roßnagel/Schroeder 1999, 14; Dolde 2013, 770; Gurlit, 2012, 839.

ist, obwohl erst auf dieser Ebene eine Öffentlichkeitsbeteiligung möglich zu sein scheint.²⁹

Ergebnis dieses Paradox ist eine Frustration der Öffentlichkeit, da die Möglichkeiten zur Beteiligung – selbst wenn sie verstanden würden – aufgrund des Abstraktionsniveaus der Verfahrensinhalte nicht sinnvoll ausgeübt werden (können). Dies begründet ein Gefühl, ungerecht behandelt zu werden.

Das Beispiel S.:

In S. ging einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen die Aufstellung eines Flächennutzungsplans voraus. Bereits auf dieser Ebene wurden wegweisende Entscheidungen für die Ansiedlung von Windenergieanlagen im Gemeindegebiet getroffen. Das Interesse der Bürger war während des Planungsverfahrens eher gering. So bearbeitete die Planungsbehörde nur wenige Stellungnahmen. Der Bürgerprotest erreichte allerdings seinen Höhepunkt während des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens - nachdem die konkreten Standorte der Windenergieanlagen bekannt wurden. Während des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens wurden beispielsweise Bedenken hinsichtlich des Tourismus vorgebracht. Diese sind nicht Teil des immissionsschutzrechtlichen Prüfprogramms. Die Bürger haben den auf Planungsebene zu berücksichtigenden Einwand zu spät geäußert, so dass er nicht mehr entscheidungsrelevant war. Man bezeichnet diesen Effekt als Bulldozer-Effekt.³⁰

2.7 Legitimer Eigennutz vs. NIMBY-Interessen

Typisch für die öffentliche und zum Teil auch wissenschaftliche Interpretation von Beteiligungskonflikten ist die Lesart, dass es sich bei der Ablehnung von dezentralen Energieanlagen überwiegend um NIMBY-Verhalten handelt. Mit dieser Argumentation wird die Tatsache, dass

²⁹ Appel 2012, 1365.

³⁰ S. Dolde 2013, 771.

sich Personen um ihre ureigenen Interessen kümmern, als „borniertes Hinterhofdenken“ dargestellt, das sich in Widerspruch zum Gemeinutz des Projekts oder der Energiewende stellt. Demnach würden Bürger dezentrale Energieanlagen nur solange befürworten, wie sie nicht selbst von ihnen betroffen sind. Mitunter wird in der öffentlichen Diskussion jede Art von Oppositionsverhalten gegenüber geplanten Projekten pauschal mit NIMBY-Motiven erklärt.³¹

Zunächst handelt es sich bei dieser Charakterisierung um eine Vereinfachung, die der Vielfalt der Gründe, die es gegen ein Projekt geben kann, nicht gerecht wird. Wo beginnt eigentlich der Hinterhof und wo hört er auf? Was verbirgt sich hinter dem Begriff der egoistischen Motive?³² Immerhin handeln die Betroffenen nach rationalen Nutzenkalkülen und damit im Sinne der in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften dominierenden Handlungstheorien.³³ Insofern ist es verständlich und legitim, dass sich Personen gegen Projekte wehren, wenn sie etwa einen Wertverlust ihres Eigentums befürchten.

Das Beispiel B.:

Bei einem Konflikt wegen Biogasanlagen in B. äußert ein betroffener Anwohner sehr klar seine Gründe für das Engagement in der Bürgerinitiative: „Ich möchte meine Ruhe haben! Ich habe mir hier in guter schwäbischer Manier vor dreißig Jahren ein Einfamilienhaus zu einem bestimmten Preis gekauft, und ich möchte nicht, dass dieses an Wert verliert, weil die Terrasse nicht mehr so idyllisch ist, wenn dort künftig zwanzig Traktoren mehr vorbeifahren.“

Trotzdem gilt, dass dezentrale Energieanlagen nicht nur aus eigennützigem Motiven abgelehnt werden. Häufig steht nicht ein individueller Vor- oder Nachteil durch ein Projekt im Vordergrund, sondern die wahrgenommene Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit.³⁴ Es kann

³¹ Wolinsk 2007, 2699.

³² Rau/Walter/Zoellner 2011, 43; Wolinsk 2011, 1199.

³³ S. Kunz 2011.

³⁴ Huber/Horbaty 2010, 26; Rau/Walter/Zoellner 2011, 41.

also durchaus in einem allgemeinen Sinn darum gehen, wer von einem Projekt profitiert, wer die Nachteile zu tragen hat und inwiefern ein Lastenausgleich stattfindet. Zudem beeinflusst der Gestaltungs- und Mitentscheidungsspielraum der Bürger die Wahrnehmung von Projekten. Standortausweisungen für Windenergieanlagen können immer auch Verlierer und Härtefälle hervorbringen. Dies kann sowohl Neidgefühle wecken als auch Konflikte innerhalb von Ortschaften oder zwischen Gemeinden verursachen. Daher sind transparente und faire Verfahren der Entscheidungsfindung wichtig.³⁵

Das Beispiel W.:

Bei der Planung eines Windparks in der Gemeinde W. sind eigentlich alle Beteiligten an einer konfliktfreien Planung und Durchführung interessiert, weil die Hoffnung besteht, dass die strukturschwache Region durch die zu erwartenden ökonomischen Vorteile gewinnt. Aber der künftige Betreiber spricht – ohne jede Transparenz dieses Vorgehens – bereits vor der Ausweisung von Windvorranggebieten mit einzelnen Grundstückseigentümern und bietet Optionsverträge an. In der Wahrnehmung derjenigen, die nicht in diese Vorgespräche involviert sind, die also keinen Vertrag angeboten bekommen haben und die sich deshalb benachteiligt fühlen, werden die Betreiber als „Heuschrecken“ wahrgenommen, die die „Naivität der Gemeinden und der Bevölkerung“ ausnutzen, um die Gemeinden zu „spalten“.

2.8 Getarnte und latente Motive

Die Bandbreite der Faktoren, die die Wahrnehmung und Bewertung von dezentralen Energieanlagen beeinflussen, ist groß.³⁶ Es kann um Umwelt- und Naturschutzbelange gehen, um die spezifische technische Gestaltung der Anlagen, um Standortfragen, um erwartete negative Folgen durch visuelle Einflüsse, Störgeräusche, Geruchsbelästigungen bis hin zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen. Dabei handelt

³⁵ Zum Begriff der Fairness im Rahmen einer „Theorie der Gerechtigkeit“ siehe Rawls 1995, 19 ff.

³⁶ Huber/Horbaty 2010, 27; Rau/Walter/Zoellner, 42 ff.

es sich häufig um kontroverse, meist jedoch um sachlich beschreibbare, messbare und in Gutachten überprüfbare Aspekte.

Die Wahrnehmung von vorgesehenen dezentralen Energieanlagen wird aber auch von emotional motivierten Aspekten beeinflusst – etwa die Sorge vor Veränderung des Landschaftsbilds und damit der Heimat. Eingriffe in die als unberührt erlebte Landschaft und befürchtete Veränderungen der Ortsidentität sind immer wieder Auslöser von lokaler Ablehnung.³⁷ Auch Neid gehört zu den Emotionen.

Derartige kollektiv-emotionale Aspekte können in rechtlich geregelten Verfahren, die auf objektive Überprüfbarkeit angewiesen sind, kaum offiziell eingebracht werden. Dies gilt insbesondere für Genehmigungsverfahren. Hier können nur Individualinteressen geltend gemacht werden, die sich in „subjektiv öffentlichen Rechten“ widerspiegeln. Das Recht auf eine unberührte Landschaft oder Heimat gehört zum Beispiel nicht dazu.³⁸ Aber auch formal adressierte Rechte wie Gesundheit oder Schutz des Eigentums werden nur im Rahmen konkretisierender Rechtsnormen (z.B. TA Lärm) oder eindeutig nachweisbarer Effekte berücksichtigt. Wenn es, wie beim Wertverlust von Immobilien, nur um die Sorge vor oder die geringe Wahrscheinlichkeit von negativen Beeinträchtigungen geht oder wenn aufgrund der Ausweisung eines Wohngebiets als Mischgebiet höhere Lärmrichtwerte erlaubt sind, stehen die Chancen schlecht, dies im Genehmigungsverfahren thematisieren zu können.

Die fehlende Möglichkeit, emotionale oder symbolisch aufgeladene Themen in Genehmigungsverfahren einbringen zu können, bewirkt Exklusion.³⁹ Dies kann dazu führen, dass die eigentlichen Motive, gegen ein Projekt zu opponieren, verdeckt und andere, die in Rechtsform gebracht werden können, vorgeschoben werden. In der Theatermetapher gesprochen: Die Akteure treten maskiert auf.⁴⁰

³⁷ Devine-Wright 2005, 127; Hildebrand/Rau/Schweizer-Ries 2012, 493.

³⁸ S. dazu BVerfG vom 17.12.2013 = NVwZ 2014, 211.

³⁹ Bora/Hausendorf 2009, 614 ff.

⁴⁰ Zur Maskierung der Akteure s. Goffman 2011.

Ein weiteres Beispiel für verdeckte oder auch latente Motive stellen Überlagerungseffekte des aktuellen Konflikts mit Auseinandersetzungen in der Vergangenheit dar. Die gleiche Bürgerinitiative, die sich anlässlich eines völlig anderen Themas konstituiert hat, tritt nun erneut als Partei im Konflikt um eine geplante Anlage in Erscheinung. Ein ähnliches Hineinspielen der Vergangenheit ist auch aus anderen Praxisfällen der Beteiligung bekannt.

Das Beispiel B.:

In B. ging dem Konflikt um eine Biogasanlage viele Jahre vorher ein Konflikt um die Ansiedlung eines Discounters voraus. Die Frontlinien von damals werden im Konflikt um die Biogasanlage wieder aktualisiert. Von den Gegnern der Anlage wurden die in der Region verwurzelten Befürworter der Anlage als traditionell und wenig kompetent wahrgenommen: *„Ich habe mich bei Kommunalwahlen als freier Bürger ohne Parteizugehörigkeit allein beworben. Ich habe mich vorgestellt in den Versammlungen der anderen Parteien und zwar hatte ich ein einziges Ziel: Dem Bürgermeister und den Gemeinderäten ordnungsgemäßes Rechnen, kaufmännisches Denken zu vermitteln, was offensichtlich hier stark im Defizit lag.“* Aber auch die Seite der Befürworter hat klare Bilder von der Gegenseite. Es handele sich um *„großkotzige ehemalige Geschäftsführer und Manager, die jetzt daheim hocken, nichts zu tun haben und ihre Freizeit damit verbringen, uns zu drangsalieren“*. Die Etikettierung als Zugezogene findet klaren Ausdruck in der Äußerung: *„Das sind diese Garagentor-drücker! – die haben mit B. nicht mehr zu tun, als dass sie von der Autobahn runterfahren, die automatische Garagentür öffnen, ins Haus rein und dann ist fertig.“* Tatsächlich liegt also hinter dem Energiekonflikt ein Sozialkonflikt: Bäuerliche Milieus gegen vor 30 Jahren aus der Stadt zugezogene Bürgerliche.

2.9 Milieuspezifische Verhärtung von Positionen

Das geschilderte Phänomen – der in der Gruppe geteilte Bezug auf miteinander durchgestandene Auseinandersetzungen in der Vergangenheit – weist auf gemeinsame Hintergrundmotive hin, die sowohl

für eine gemeinsame Position im vergangenen als auch in dem gegenwärtigen Konflikt über die Energieanlage sorgen und nicht unbedingt in der Sache selbst liegen – Motive also, die im einen wie im anderen Konflikt zu einer gemeinsamen Grundhaltung führen. Das ist typisch für Haltungen sozialer Milieus. Diese sind dann auch mit klaren Selbst- und Fremdbildern verbunden.

Das Gefühl intransparenter Verfahren, vorab entschiedener Fragen, unberücksichtigter Interessen und unwirksamer Mitwirkung kann dazu führen, dass die Betroffenen sich unfair behandelt fühlen oder mangelnde Fairness behaupten. Sie bestreiten dann die Legitimation von Verfahren zur Genehmigung von Windenergieanlagen. Mitunter eskalieren Bürger bewusst, um Unterstützung zu finden und Vertreter der Politik zur Einflussnahme auf die Verfahren zu drängen.

Bei lokalen Protesten gegen dezentrale Energieanlagen wird aktiver Widerstand meist von kleinen Gruppen Aktiver initiiert. Sie bilden den Kristallisationspunkt von Bürgerinitiativen gegen geplante Projekte. Obwohl zahlenmäßig klein, besitzen sie über ihr soziales Netzwerk eine enorme Mobilisierungsfähigkeit. Es handelt sich in der Regel um sozial gut Gestellte mittleren oder höheren Alters, mit hoher Formalbildung und (ehemals) gehobener beruflicher Stellung, häufig Männer mit naturwissenschaftlich-technischer Ausbildung.⁴¹ Für diese „aktiven Eliten“⁴² gilt ein Teil der bisher genannten Defizite aufgrund ihrer quasi-professionellen Befassung mit den Verfahren nicht.

Die von ihnen geprägten Haltungen gegen dezentrale Energieanlagen können sich zu Elementen des milieuspezifischen Selbst- und Fremdbildes verdichten. Diese führen zu verhärteten Positionen, die nicht ohne Gesichtsverlust aufgegeben werden können. Gegenüber der jeweils anderen Gruppe wird mit Etikettierungen gearbeitet, die nicht nur Schichtunterschiede signalisieren, sondern deutliche symbolische Distinktionen beinhalten.

⁴¹ Marg u.a. 2013, 138; Kunze 2012, 121.

⁴² Kunze 2012.

In den Fallbeispielen zeigt sich, dass die Kerngruppen des Protests dazu neigen, sich in die Rolle der Fundamentalopposition zu begeben. Die Auseinandersetzung wird zum Kristallisationskern milieuspezifischen Zusammengehörigkeitsgefühls. Eine andere Meinung zu haben, wird zum Verrat und mit sozialem Ausschluss geahndet. Jetzt wird das soziale Milieu zum Eskalationsmilieu. Die Bereitschaft, sich pragmatisch mit dem Konfliktgegenstand auseinanderzusetzen, an Kompromissen mitzuarbeiten und gegebenenfalls von der eigenen Position abzurücken, ist gering. Um die eigenen Interessen durchzusetzen, ist die Bereitschaft hoch, auch Gründe gegen ein Projekt ins Feld zu führen, die nicht unbedingt den eigenen Intentionen entsprechen und letztlich alle Mittel, die die Verfahrensbeteiligungen bieten, auszureizen. In sozialen Milieus verankerte Fundamentalopposition kann dazu führen, dass Konflikte sich so verhärten, dass lokale Gemeinschaften dauerhaft in Projektbefürworter und -gegner gespalten werden.

Das Beispiel B.:

Der Konflikt in B. ist so zugespitzt, dass die Forscherin des Projekts Dezent Zivil, anstatt das Interview in einer Gastwirtschaft durchzuführen, in eine Privatwohnung gebeten wird, wo dann Tacheles geredet wird. Die Befürworter seien in Kneipen-Seilschaften eingebunden, in denen intransparente Entscheidungen ausgekugelt würden. *„Das ist ein Netzwerk in einer Gemeinde. Und ein Bürgermeister muss sich sehr schnell – das ist seine einzige Überlebenschance – diesem Netzwerk anschließen. Und das Netzwerk in B. wird bestimmt – heute noch – von Landwirten In einer solchen Gemeinde ist die Mehrheit der Gemeinderäte von der Gunst des Bürgermeisters abhängig Weil die alle irgendwo ein Grundstück haben, was zu Bauland wird Die wichtigste Information bzw. Meinungsbildung, die findet nicht im Gemeinderat statt, die findet in der Nachsitzung im L. statt“* (Gastwirtschaft). (Interview mit einem BI-Mitglied).

2.10 Defizitäre Interaktion und Kommunikation

Wenn in einer Gemeinde oder Region ein Konflikt um eine dezentrale Energieanlage entsteht, geht es für viele (noch) unbeteiligte Zuschauer

schnell um die Frage, wie das Vorhaben bewertet wird – positiv oder negativ. Damit verbunden ist dann auf beiden Seiten häufig die Neigung zur Personalisierung, die in die Frage mündet, wer der Böse und wer der Gute ist. Bürgerinitiativen zeichnen das Bild einer friedlichen Region, die vom Vorhabenträger angegriffen wird. Umgekehrt fühlt sich der Vorhabenträger von den Initiativen angegriffen. Unterstützer und Gegner entwickeln wechselseitig ähnliche Bilder.⁴³ In dieser Situation gibt es Vorhabenträger, die den Weg des „Augen zu und durch“ wählen, schließlich haben sie einen Rechtsanspruch auf Genehmigung. Soll jedoch eine Eskalation vermieden und mit Interessengegensätzen fair umgegangen werden, bedarf es in einer solchen Situation eines vertrauenswürdigen Dritten, der das Gespräch ermöglicht. Denn, wer auch immer sich als „Opfer“ sieht, ihm fällt es schwer, das ehrliche und faire Gespräch mit dem „Angreifer“ zu suchen.

Ob der Bürgermeister oder eine vergleichbare Person die Rolle des vertrauenswürdigen Dritten erfüllen kann, ist zu diskutieren. Oft ist zu beobachten, dass das Gemeindeoberhaupt als „Retter“ angerufen wird oder sich selbst als solcher sieht – entweder des Vorhabenträgers gegen die Initiativen oder umgekehrt.⁴⁴ Gleichzeitig hat er eigene Interessen. Und durch das sich „auf eine Seite schlagen“ ist die Rolle des vertrauenswürdigen Dritten auch schnell verspielt. Wenn die Bürgerinitiativen den Konflikt im Genehmigungsverfahren eskalieren, das „Spielfeld“ der formellen Verfahren verlassen haben und direkt an die Politik appellieren, tendieren sie dazu, Gemeinderat und Bürgermeister, die nicht auf ihrer Seite sind, die Gemeinwohlorientierung abzuspochen und sich als „wahre“ Vertreter des „Volkes“ zu sehen. Eigentlich sollte die Genehmigungsbehörde die Rolle des vertrauenswürdigen Dritten ausfüllen. Doch die meisten Behördenvertreter sind dafür weder ausgebildet noch geschult. Sie sehen es in der Regel auch

⁴³ Smith/Marquez 2000, 274.

⁴⁴ Die Arbeit mit den Rollen des Angreifers, des Opfers und des Retters entstammt der Transaktionsanalyse, einer kommunikationsorientierten Beratungspraxis, die diese drei Rollen im Rahmen des „Drama-Dreiecks“ in Bezug zueinander setzt – s. dazu z.B. Karpman 1968, 39 ff.

nicht als ihre Aufgabe an, in der Öffentlichkeit aufzutreten und zwischen verfeindeten Konfliktparteien zu vermitteln. Selbst wenn sie es als ihre Aufgabe begreifen, fehlen ihnen zeitliche Ressourcen und Kompetenzen.

Aufgrund des Austausches über das Verfahren ist das Genehmigungsverfahren oft durch die Kommunikation zwischen dem Vorhabenträger und der Behörde geprägt. Dadurch wird häufig die Neutralität der Behörde in Frage gestellt, indem ihr eine gewisse Nähe zum Vorhabenträger unterstellt wird.⁴⁵ Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren wird als Pflichtübung absolviert. Sie dient keiner der mit ihr verfolgten Funktionen⁴⁶ und die ihr zgedachte Ausgleichs- und Befriedungsfunktion kann sie nicht wahrnehmen. Ferner „mauern“ sich Projektträger und Zulassungsbehörde gegenüber der Öffentlichkeit ein.⁴⁷

Gerade im Erörterungstermin stehen sich Gegner und Befürworter eines Vorhabens oft unversöhnlich gegenüber. Ein Aufeinanderzugehen der Konfliktparteien ist zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zu erreichen. Der Erörterungstermin wird dann als „Kampfarena“ genutzt, um mit allen rechtlich zur Verfügung stehenden Mitteln gegen das Vorhaben anzukämpfen.⁴⁸ Dabei gerät der einzelne Einwender, der seine persönliche Betroffenheit artikulieren möchte, häufig aus dem Blick. Für ihn kann dann der Eindruck entstehen, er habe keine Möglichkeit, seine Einwendungen mit der zuständigen Behörde oder dem Vorhabenträger zu erörtern.

In dieser ohnehin schwierigen Konstellation wiegt jeder Fehler in der Kommunikation und Interaktion doppelt schwer. Abstraktes, kühles, fachliches Auftreten von Behörden und Vorhabenträgern wird als Arroganz und Desinteresse ausgelegt. Ein Behördenvertreter berichtet im Interview: „Da war eine öffentliche Vorstellung in der Gemeindehalle

⁴⁵ Appel 2012, 1365.

⁴⁶ S. hierzu unter 3.2.1 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

⁴⁷ Schink 2011, 236.

⁴⁸ Gaentzsch 2010, 233; Schink 2011, 240.

und die Vortragenden waren so was von überheblich und arrogant, dass dort der Protest angefangen hat mit Buhrufen und allem. Die haben keinen Fuß mehr auf den Boden gekriegt. Es war aus Es reicht, wenn Sie den Namen vom Ort falsch aussprechen, oder einen württembergischen Landesteil Baden zuordnen Die Sachargumente sind dann weg. Und wenn Sie das machen, sind Sie vor Ort sofort inkompetent und das überträgt sich dann auf alles andere auch.“

Mängel bei der Einladung oder Durchführung von Veranstaltungen werden als bewusste Interventionen interpretiert. Eine schlecht durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung kann Konflikte auslösen und zu Akzeptanzproblemen führen.⁴⁹ Sie verlängert häufig das gesamte Vorhaben, beispielsweise durch Klagen.⁵⁰ Umgekehrt werden irritierte und verunsicherte Bürger als NIMBY-Egoisten und „ferngesteuerte Verhinderer“ denunziert. Die gegenseitigen Wahrnehmungen (hier fundamentalistische Wutbürger, dort profitgierige Unternehmen) verstärken sich im Zuge der Konflikteskalation.

Unprofessionelle Veranstaltungsformen und bewusste Eskalationsstrategien, die diese ausnutzen, gehen Hand in Hand. In überfüllten Sälen mit ungeschickt auftretenden Vorhabenträgern auf der Bühne und den Bürgern unten im Saal fällt es Kritikern oft nicht schwer, die anfangs noch Unbeteiligten auf ihre Seite zu ziehen. Die zuschauenden Bürger, vermittelt durch Eigenlogiken der Medien („only bad news are good news“) und der Politik (Positionen müssen zugespitzt werden), werden zunehmend in den Konflikt einbezogen, die Stimmung im Ort polarisiert sich. Ist die Polarisierung erst einmal fortgeschritten, erscheint unfaires Verhalten (gegenüber Nicht-Unterstützern, gegenüber Gegnern) legitim. Als „David“ (Bürgerinitiative) gegenüber „Goliath“ (Vorhabenträger) sind Verfahrenstricks erlaubt, wie etwa das Einfordern von Gutachten zur Verteuerung und Verzögerung des Vorhabens. Umgekehrt nutzen Vorhabenträger alle rechtlichen Möglichkeiten, um voran zu kommen, wie etwa das Ausnutzen eines „un-

⁴⁹ Schink 2011, 1377.

⁵⁰ Knauff 2012, 7.

beplanten Raums“, wenn Bauleitpläne einer Kommune wegen Formfehlern gerichtlich aufgehoben werden. Am Ende unterstellt man sich gegenseitig öffentlich kriminelle und skandalöse Praktiken, was im schlimmsten Fall den Weg für Gewalt eröffnen kann.

Die beschriebenen Entwicklungen sind nicht zwangsläufig. Eskalationen erfolgen nicht automatisch. Und vielfach gibt es innerhalb der Konfliktparteien unterschiedliche Ansichten über die richtige Strategie. Vernünftige, an sachlichen Lösungen und Kompromissen orientierte Akteure fühlen sich unwohl angesichts der sich entwickelnden Fundamentalpositionen. Allerdings führen die Mechanismen der Presseberichterstattung und der politischen Positionierung vielfach dazu, dass sich unbewusste Allianzen von Fundamentalpositionen auf beiden Seiten bilden, die nicht an konstruktiven Lösungen des Konflikts interessiert sind und so zu dessen Verschärfung beitragen.

Das Beispiel K.:

Der Bürgermeister von K. regt an, mit lokalen Akteuren gemeinsam einen Windpark im Ortsteil G. auf die Beine zu stellen. Die Flächeneigentümer sind bereit mitzugehen, aber aufgrund von Protesten vor Ort stimmt der Gemeinderat gegen das Vorhaben – es zerschlägt sich. Zwei Jahre später kommt ein Investor von außen, schließt Verträge mit Flächeneigentümern und plant einen Windpark in der doppelten Größe, der nicht nur die ursprünglichen, eher landschaftsverträglichen Standorte, sondern auch im Hinblick auf die besondere Landschaft in K. schwierigere Standorte umfasst. Aufgrund der Erfahrungen, die der Bürgermeister gemacht hat, lehnt der Projektierer jegliche Verhandlung ab und pocht auf seine gesetzlichen Rechte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass strukturelle, kommunikative und soziokulturelle Aspekte dazu führen, dass die behördlichen Verfahren ihrer Aufgabe, Konflikte konstruktiv zu regulieren, in bestimmten Situationen nicht nachkommen können.

3 Konzeptionelle Überlegungen

Das Konzept zur Bürgerbeteiligung an Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen soll die vorgestellten Defizite beseitigen oder verringern. Hierzu bedarf es aber zusätzlich zur Erkenntnis der Defizite positiver Vorstellungen, was mit Bürgerbeteiligung erreicht werden soll. Hierfür werden in diesem Kapitel aus der Sicht der beteiligten Wissenschaften jeweils die theoretischen Grundlagen herausgearbeitet, die den Konzeptideen zugrunde liegen.

Zu Beginn erfolgt in Kapitel 3.1 eine kritische Auseinandersetzung mit dem in der Forschung und Praxis der Bürgerbeteiligung weit verbreiteten Begriff der Akzeptanz. Es wird aufgezeigt, welche impliziten Annahmen mit dem Begriff Akzeptanz einhergehen, wenn er unreflektiert das Ziel von Teilnahmeverfahren definiert. In Ergänzung zur empirischen Akzeptanz wird der normative Begriff der Akzeptabilität eingeführt, der den Fokus auf die legitimatorischen Grundlagen der Teilnahmeverfahren lenkt. Hinsichtlich der Akzeptabilität des Verfahrens und seines Ergebnisses geht es also gerade nicht um Projektakzeptanz.

Begründet wird der Fokus auf empirischer Akzeptanz und normativer Akzeptabilität der Teilnahmeverfahren mit den unterschiedlichen Konflikttypen und Dimensionen, die in Teilnahmeverfahren gemeinhin auftreten und die von einem eindimensionalen Akzeptanzbegriff nicht erfasst werden können. Erfolgreiche Konfliktregulation lässt sich nicht durch erfolgreiche Kommunikation schlagender Argumente erreichen, die sich rein auf Sachdimensionen beziehen, sondern wird dann in ihren Erfolgchancen gesteigert, wenn die Gestaltung von formellen und informellen Teilnahmeverfahren neben Sachfragen auch Beziehungs- und Prozessfragen thematisiert. Formelle und informelle Teilnahmeverfahren verpassen das Ziel einer nachvollziehbaren demokratisch rechtstaatlichen Güterabwägung, wenn sie begründeten Anliegen unterschiedlicher Interessensträger ungenügend Raum in der Teilnahmepaxis gewähren.

Die Kriterien der Akzeptabilität werden vor allem durch die in der Rechtsordnung wesentlich weiter gefassten demokratischen und konfliktregulatorischen Funktionen der Beteiligungsverfahren bestimmt. Dass die rechtlich geordneten Beteiligungsverfahren unterschiedlichen Anliegen der Interessensträger reichlich Raum geben, wird in Kapitel 3.2 deutlich. Neben der Vorstellung der zugrunde gelegten Funktionen – der Schutzfunktion von Grundrechten von Individuen und Allgemeininteressen, der Funktion demokratischer Teilhabe und der dienenden Funktion der Verbesserung der Bewertungsgrundlagen – wird auch die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren auf unterschiedlichen Ebenen thematisiert und aufgezeigt, in welchen Verfahrenstypen welche Möglichkeiten der Beteiligung bestehen.

Im Kapitel 3.3 werden die theoretischen Grundlagen des Beteiligungskonzepts durch die Perspektive konfliktkommunikationstheoretischer Überlegungen komplettiert. Sie thematisieren die Frage, welche (kollektiven) Akteure auf welchen Ebenen in der Konfliktaustragung im Hinblick auf Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Energiewende handeln, mit welchen Motiven und Interessen dies erfolgt und in welche Strukturen sie eingebunden sind.

3.1 Soziologische Perspektive: Akzeptanz, Akzeptabilität und Konflikttypen

Das Konzept zur Bürgerbeteiligung an Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen soll zu Akzeptanz und Akzeptabilität des Verfahrens und seiner Ergebnisse beitragen. Hierzu werden im Folgenden die beiden Begriffe geklärt und konstruktiv für Verbesserungen der bisherigen Verfahren genutzt. Da das Konzept zur Bewältigung von Konflikten über Entscheidungen zu dezentralen Energieanlagen verwendet werden soll, werden die Konflikttypen geklärt, in denen es zum Einsatz kommen soll.

3.1.1 Kritik des affirmativen Akzeptanzbegriffs

Häufig werden sozialwissenschaftliche Fragestellungen rund um (groß-)technische Anlagen auf Fragen der Akzeptanz reduziert. Gemeint ist damit die zunächst positive und bejahende Einstellung von Individuen oder Gruppen gegenüber der Entwicklung und Verbreitung einer bestimmten Technologie oder eines bestimmten Produkts. Die Aufgabe der Akzeptanzforschung besteht dann vor allem darin zu untersuchen, von welchen Faktoren die Bereitschaft zur Zustimmung abhängt und wie diese Faktoren gezielt eingesetzt werden können, um eine zustimmende Haltung zu einer bestimmten Technologie oder einem Verfahren zu erzeugen. Dieses Verständnis von Akzeptanz hat seine Wurzeln in der Technikbegleitforschung und im persuasiven Marketing. Auch in der Alltagssprache, in der Presse und im Lobbying der Industrie wird der Begriff Akzeptanz aus einer affirmativen Perspektive der Technikanwendung benutzt. Dabei soll es darum gehen, bei den Subjekten Akzeptanz gegenüber einer bereits gesetzten Technik herzustellen, wie dies etwa in der gegenwärtigen Diskussion um Elektromobilität der Fall ist. Ein solcher Akzeptanzbegriff ist, insbesondere im Bereich der Energieanlagen, in mehrfacher Hinsicht problematisch. Aus analytischer Sicht ist er unzureichend, da der Fokus der Untersuchung vor allem darauf gerichtet wird, wie die Zustimmung zu einem vorgegebenen Ziel oder Vorhaben hergestellt werden kann. Kritische und ablehnende Positionen werden damit von vornherein abgewertet und als störend qualifiziert. Auch im Hinblick auf die Gestaltung von Kommunikations- und Politikprozessen ist ein solches Verständnis von Akzeptanz eher hinderlich, da eine Problematisierung des geplanten Vorhabens oder das Einbringen von Alternativen als Störung erscheinen und möglichst vermieden werden sollen. Lernprozesse und das Entwickeln kontextbezogener bedürfnisgerechter Lösungen werden damit eher erschwert als ermöglicht.

3.1.2 Mehrdimensionale Erweiterung des Akzeptanz-Begriffs

Vor dem Hintergrund dieser Kritik an einem affirmativ verkürzten Akzeptanzverständnis sind in der Wissenschaft differenziertere Akzeptanzbegriffe entwickelt worden. Diese Konzepte haben im Zusammenhang mit dem verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien und vor allem deren dezentraler Verteilung in jüngster Zeit auch für die transdisziplinäre Energieforschung an Bedeutung gewonnen.⁵¹

Aus umweltsychologischer Perspektive wurde der Akzeptanzbegriff durch die Unterscheidung verschiedener Dimensionen weiter ausgearbeitet und konkretisiert.⁵² Danach bedeutet Akzeptanz die positive Bewertung eines Akzeptanzgegenstandes (z.B. einer Anlage zur Nutzung erneuerbarer Energien) durch ein Akzeptanzsubjekt (z.B. eine Person oder Institution). Diese Bewertung gilt als zeitlich relativ konstantes Ergebnis eines Prozesses, der an bestimmte Rahmenbedingungen (Kontextfaktoren) geknüpft ist. In diesem Modell wird die Ebene der Bewertung durch die Ebene des Verhaltens erweitert. Akzeptanz wird demnach nicht nur auf Einstellungen, sondern auch auf Handlungen bezogen, zum Beispiel dann, wenn eine positive Bewertung des Gegenstandes in aktives Handeln mündet.⁵³ In diesem Fall sprechen die Autoren von aktiver Akzeptanz. Umgekehrt gilt dies auch für die Dimensionen der Nicht-Akzeptanz. Auch diese können aktiv und passiv ausgeprägt sein. Abbildung 1 stellt die beiden Ebenen Bewertung und Handlung sowie die daraus resultierenden Dimensionen des Akzeptanzbegriffs dar.

⁵¹ Wüstenhagen u.a. 2007, 2684.

⁵² Zoellner u.a. 2008, 112.

⁵³ Zoellner u.a. 2008, 112.

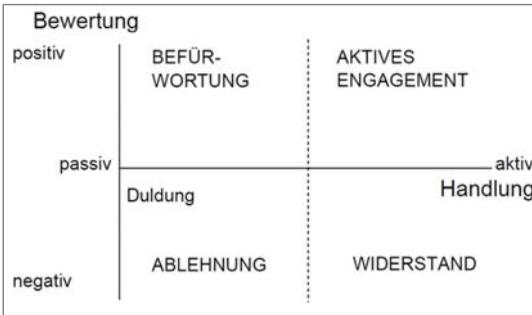


Abbildung 1: Dimensionen des Akzeptanz-Begriffs⁵⁴

Dieser mehrdimensionale Akzeptanzbegriff eröffnet einen weniger voreingenommenen Blick auf die Konflikte um dezentrale Energieanlagen. Die Unterscheidung von positiver und negativer Akzeptanz erlaubt es, neben der Zustimmung auch die Ablehnung analytisch zu erfassen. Die Einführung der Kategorie der passiven, eher befürwortenden und duldenden Akzeptanz erweitert den Horizont der Konfliktanalyse erheblich. Denn neben den unterschiedlichen Ausprägungen des Engagements wird auch die Haltung der Nicht-Engagierten thematisiert. Diese Unterscheidung lässt sich für die Analyse von Konfliktodynamiken gewinnbringend nutzen, die vielfach durch den Übergang von passiver Befürwortung oder Duldung zu aktivem Engagement entscheidend geprägt werden. Sie ermöglicht eine an funktionalen Kriterien orientierte, empirische Segmentierung unterschiedlicher Gruppen in einer Konfliktkonstellation. Genau diese Segmentierung bildet wiederum die Basis für die Entwicklung einer differenzierten, auf die Bedürfnisse, Anforderungen und Erwartungen dieser unterschiedlichen Gruppen abgestimmten Kommunikationsstrategie.

Bei der empirischen Analyse von Konflikten und deren zeitlicher Dynamik ist zu berücksichtigen, dass Bevölkerungsgruppen, die eine passive Akzeptanz aufweisen, nicht zwangsläufig bereits eine zustimmende oder ablehnende Haltung ausgeprägt haben müssen.

⁵⁴ Zoellner u.a. 2008, 111.

Denkbar ist auch, dass es in diesem Bereich Unentschlossene gibt, die sich (noch) keine Meinung zu dem in Frage stehenden Konfliktgegenstand gebildet haben. Zudem ist davon auszugehen, dass es auch eine Gruppe der Indifferenten gibt, für die das Konfliktthema keine Relevanz besitzt. Diese Gruppe wird auch von dem Raster des erweiterten Akzeptanzbegriffs nicht erfasst. Sie ist aber dennoch zu berücksichtigen, da sie im Konfliktverlauf ihre indifferente Haltung aufgeben und eine entweder zustimmende oder ablehnende Position beziehen kann.

3.1.3 Akzeptabilität und Verfahrensmündigkeit

Ausgehend von der eingangs dargestellten Kritik eines affirmativen Akzeptanzbegriffs wird in der Wissenschaft vorgeschlagen, neben Akzeptanz vor allem von Akzeptabilität zu sprechen.⁵⁵ Verfahren und ihr Ergebnis müssen nicht nur akzeptiert, sondern auch akzeptabel sein. Es genügt also nicht, nur die Zustimmung oder Handlungsbereitschaft einzelner Bürger zu erlangen. Notwendig ist auch, dass Verfahren und Ergebnis mit den allgemein-gültigen normativen Vorstellungen für eine erwünschte gesellschaftliche Ordnung und Entwicklung vereinbar sind.⁵⁶ Diese normativen Erwartungen an die Akzeptabilität sind vor allem im Grundgesetz, aber letztlich auch in der gesamten Rechtsordnung zu finden. Akzeptabilität bezieht sich somit auf „ein an Werten orientiertes Urteil über die Akzeptanzwürdigkeit einer Technologie unter Abwägung der Vor- und Nachteile“.⁵⁷ Zugepitzt gesagt, geht es bei Akzeptabilität um die normativen Zustimmungschancen zum Verfahren, während der Begriff Akzeptanz sich auf die messbare Bereitschaft bezieht, einer Technologie oder einem konkreten Vorhaben zuzustimmen.

Im Idealfall gilt dies selbst dann, wenn diese Entscheidung nicht von einer Mehrheit getragen ist. Nach diesem Verständnis erscheint ein Vorhaben oder eine Technologie dann als akzeptabel, wenn im Ver-

⁵⁵ acatech 2011, 7.

⁵⁶ S. für die Bewertung von Technik aus dem Blickwinkel der Verfassung Roßnagel 1993.

⁵⁷ acatech, 2011, 7.

fahren eine nachvollziehbare, an der normativen Ordnung einer Gesellschaft orientierte Bewertung erfolgte, mit der die getroffene Entscheidung gerechtfertigt werden kann. Voraussetzungen dafür sind beispielsweise, dass „Herstellung, Gebrauch und Entsorgung sowie deren Organisationsformen und Nebenfolgen den eigenen Wertvorstellungen nicht zuwider laufen und die eigenen Präferenzen über eine lebenswerte Gesellschaft nicht verletzen“.⁵⁸ Hervorzuheben ist, dass eine solche Bewertung ein angemessenes Folgewissen voraussetzt, damit ein sachliches und gut begründetes Urteil überhaupt zustande kommen kann. Die Informiertheit der urteilenden Person über den zur Entscheidung stehenden Sachverhalt und seine Auswirkungen auf die Bürger bildet daher eine zentrale Voraussetzung seiner Akzeptabilität. Nur so kann „Technikmündigkeit“ erreicht werden, d.h. die Fähigkeit, eine qualifizierte, auf sachliche Argumente gestützte Bewertung von Technologien zu leisten.⁵⁹ Diese Technikmündigkeit ist nicht von vornherein gegeben, sondern muss im Lauf des Beteiligungs- und Bewertungsprozesses aktiv hergestellt werden.

Darüber hinaus ist die Akzeptabilität von Entscheidungen von weiteren Bedingungen abhängig, die nicht den Gegenstand der Entscheidung selbst betreffen, sondern mit der Wahrnehmung des Verfahrens und der an diesem Prozess beteiligten Akteure zusammenhängen. Vor allem die Vertrauenswürdigkeit und die Legitimität des Entscheidungsprozesses spielen dabei eine wichtige Rolle.⁶⁰ Die Gestaltung und Akzeptabilität der formellen und informellen Verfahren der Entscheidungs-, Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsphase stellen eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptabilität von Entscheidungen dar. In der Praxis ist diese Trennung jedoch nicht immer leicht zu ziehen. Gilt eine Anlage vor Ort als nicht akzeptabel, kann das auf die Bewertung des Verfahrens ausstrahlen. Und umgekehrt kann sich die Wahrnehmung und Bewertung der Akzeptabilität des Verfahrens

⁵⁸ acatech 2011, 17.

⁵⁹ acatech 2011, 17.

⁶⁰ acatech 2011, 17.

auf das gesamte Projekt auswirken.⁶¹ Dennoch ist es hilfreich, analytisch zwischen Projekt- und Verfahrens-Akzeptabilität zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung von übertragbaren Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung über den einzelnen untersuchten Fall hinaus. Ähnlich wie die Bewertung von konkreten Technologien oder Vorhaben ist die Mitwirkung an Beteiligungsverfahren ein voraussetzungsreicher Prozess, für den besondere Kompetenzen erforderlich sind. Für die aktive Teilhabe an diesem Prozess müssen die durch das Verfahren vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten und -zeitpunkte bekannt sein und die auf den unterschiedlichen Stufen des Planungs- und Entscheidungsprozesses vorhandenen Einflussmöglichkeiten eingeschätzt werden können. In Analogie zur „Technikmündigkeit“ kann in diesem Zusammenhang auch von „Verfahrensmündigkeit“⁶² gesprochen werden. Verfahrensmündigkeit bezeichnet danach die Fähigkeit einer Person, die eigene Position auf Grundlage der Kenntnis vorhandener Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. Zeitpunkte, Einflussmöglichkeiten, formale Anforderungen) angemessen in Planungs- und Entscheidungsverfahren einzubringen. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass durch eine verbesserte Verfahrensmündigkeit nicht automatisch auch die Akzeptanz des Verfahrens gesteigert wird. Verfahrensmündigkeit schafft lediglich die Voraussetzungen, damit die eigene Position besser in das Verfahren eingebracht werden kann. Verfahrensmündigkeit ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Akzeptanz des Verfahrens und des Ergebnisses.

Schließlich können mit Politik, Bevölkerung, Akteuren aus der Wirtschaft und Gesamtgesellschaft die Subjekte und Akteure benannt werden, die den vielstimmigen Chor der Meinungsbildung in Bezug auf

⁶¹ Die Bedeutung der Verfahrensqualität für die Zustimmung oder Ablehnung von Windenergieanlagen bestätigen auch Wolsink 2005, 1203; Wolsink 2007, 2701.

⁶² Im Prozessrecht wird Verfahrensmündigkeit im Sinne von „Geschäftsfähigkeit“ verwendet. Hier wird der Begriff in einem erweiterten Sinn, der die kommunikativen und kognitiven Bedingungen für eine erfolgreiche Mitwirkung an Beteiligungsverfahren mit umfasst, verstanden.

Akzeptabilität bilden.⁶³ Dabei muss beachtet werden, dass diese Bezeichnungen nicht trennscharf sind. Schließlich sind alle Akteure Teil der Gesamtgesellschaft und auch Bürger können zugleich wirtschaftliche Akteure sein. Zudem sind Bürger bei Konflikten häufig gerade uneinig oder gespalten, ebenso wie ‚die Politik‘ oder ‚die Gesamtgesellschaft‘. Wo nötig sind deshalb differenziertere Begriffe zu nutzen, die auch auf Unterschiede in der Bevölkerung und auf verschiedene politische Fraktionen eingehen. Für die empirische Untersuchung der konkreten Konflikte erscheint zusätzlich der Begriff des sozialen Milieus sinnvoll. Allerdings zeichnen sich die Milieus in diesem Fall nicht durch geteilte soziokulturelle Orientierungen aus, sondern sie bestehen aus heterogenen Gruppen, die sich über eine geteilte Positionierung in Bezug auf einen Konfliktgegenstand herausbilden.

3.1.4 Konflikttypen

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht lassen sich Konflikte durch verschiedene Strukturmerkmale charakterisieren. Ein Konflikt liegt dann vor, „wenn wenigstens zwei unvereinbare Erwartungen von Akteuren manifest aufeinandertreffen“.⁶⁴ Soziale Konflikte sind „Interaktionen zwischen Akteuren (wie etwa Individuen, Gruppen, Organisationen), wobei wenigstens ein Akteur eine Differenz oder Unvereinbarkeiten im Wahrnehmen, Denken, Fühlen und im Wollen mit dem anderen Akteur (den anderen Akteuren) in der Art erlebt, dass beim Verwirklichen dessen, was der Akteur denkt, fühlt oder will eine Beeinträchtigung durch einen anderen Akteur (die anderen Akteuren) erfolge“.⁶⁵ Für die Bearbeitung von Öffentlichkeitskonflikten in Beteiligungsverfahren ist es zentral, die Merkmale der sozialen Beschaffenheit der Konflikte zu berücksichtigen, die sich von interpersonalen Konflikten wesentlich unterscheiden. Bei sozialen Konflikten sind Akteure nicht nur einzelne Personen, sondern es sind vor allem Gruppen, kollektive Akteure, die sich in Gegnerschaft begreifen oder zumindest divergierende Ziele bei

⁶³ S. Kap. 3.3.

⁶⁴ Bonacker 2009, 184.

⁶⁵ Glasl 2013, 17.

einem Vorhaben verfolgen. Dass man es mit kollektiven Akteuren zu tun hat, führt zu einer weiteren Komplexität des Konfliktgeschehens, nämlich dazu, dass interne Loyalitäts- und Machtstrukturen bei den „Hintermannschaften“ der jeweiligen Akteursgruppen Bedeutung in der Konfliktaustragung erhalten.⁶⁶ Zudem sind soziale Konflikte *systemische* Konflikte, die in der Öffentlichkeit ablaufen und sich dadurch auszeichnen, dass sie sich öffentlicher Medien bedienen, um kommunikative Botschaften der gegenseitigen „Negation“⁶⁷ von Entscheidungsvorschlägen zu übermitteln.⁶⁸

Ein wichtiges Merkmal der Konfliktanalyse ist der Konfliktgegenstand, also die Frage, worum es im Konflikt eigentlich geht.⁶⁹ Unterschieden werden unter anderem Verteilungskonflikte, Wertkonflikte, Wissenskonflikte sowie soziale und historische Konflikte. Konflikte um dezentrale Energieanlagen zeichnen sich dadurch aus, dass häufig mehrere Konfliktgegenstände vorliegen.⁷⁰ Unterschiedliche Akteure können unterschiedliche Konfliktthemen bewegen. Die Struktur von Konflikten kann sich erheblich unterscheiden, je nachdem welche Themen im Vordergrund stehen. Dies hat Auswirkungen auf den Verlauf und auch auf mögliche Formen der Intervention. So ist ein kognitiver Konflikt, bei dem Wissensfragen zentral sind, mit anderen Methoden zu bearbeiten als ein Konflikt, bei dem unterschiedliche Werthaltungen aufeinandertreffen.

Unterschieden werden können verschiedene Konflikttypen. Im Folgenden sollen Interessens-, Verteilungs- und Wertkonflikte, kognitive und affektive Konflikte sowie normative und evaluative Konflikte in Bezug auf dezentrale Energieanlagen aufgezeigt werden.

Konflikte, die den Standort von dezentralen Energieanlagen betreffen, können häufig als Interessen-, Verteilungs- oder Wertkonflikte einge-

⁶⁶ Glasl 2013, 174–186.

⁶⁷ Luhmann 1987, 530.

⁶⁸ Bonacker 2008, 272; s. Messmer 2003, 70; Simon 2010, 19 ff.

⁶⁹ Saretzki 2010, 39.

⁷⁰ Ewen/Gabriel/Ziekow 2013, 81; Ziekow/Barth/Schütte/Ewen 2015, 80.

ordnet werden. Auf der einen Seite steht das Interesse eines Investors, die Anlage zu errichten und durch die Marktprämie nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beim Betrieb der Anlage einen Gewinn zu erwirtschaften. Auf der anderen Seite fühlen sich Bürger durch die Anlage beeinträchtigt und versuchen deshalb, die Anlage zu verhindern.

Dieser Konflikt widerstreitender Interessen kann durch einen Verteilungskonflikt überlagert werden, wenn die Kosten-Nutzen-Verteilungen der umstrittenen Energieanlage den Fokus bilden. Dies ist der Fall, wenn die betroffenen Bürger den Eindruck gewinnen, dass sie nur die Nachteile und Belastungen (z.B. Beeinträchtigung der Lebensqualität durch nachteilige Entwicklung des Landschaftsbildes, Immissionen oder Wertverlust der Immobilie) tragen, während die ökonomischen Vorteile nur beim Investor und den Verpächtern der Standflächen für die Anlagen verbleiben. Ähnlich kann die Konfliktsituation sein, wenn nur ein Ortsteil die Nachteile zu tragen hat, die anderen Ortsteile aber von den Pachteinahmen der Gemeinde profitieren.

Interessenskonflikte können aber auch durch Wertkonflikte überlagert werden, wenn Werthaltungen und Prinzipien der Konfliktparteien zueinander im Konflikt stehen und eine unterschiedliche Haltung zur Energieanlage hervorrufen. Wer ohnehin Klimaschutz für überflüssig hält, sich für die unveränderte Identität der gewohnten Landschaft oder für Brutplätze seltener Vogelarten einsetzt, wird sich gegen Anlagen wehren, die seine Werte verletzen. Auch wer prinzipiell Klimaschutz unterstützt, aber den Nutzen der Anlage für dieses Ziel in Abrede stellt oder in Abwägung mit anderen schutzwürdigen Werten weniger gewichtig ansieht, kann in Konflikt mit Befürwortern der Anlage kommen, die sie als notwendigen Beitrag zur Energiewende und zum Klimaschutz ansehen.

Kognitive Konflikte basieren auf unterschiedlichen Wissensgrundlagen und daraus resultierenden Einschätzungen zur Höhe eines Risikos im Hinblick auf den Schutz der menschlichen Gesundheit, den Schutz von Flora und Fauna im Sinne des Naturschutzes oder den Schutz der

Umwelt im Sinne der Wahrung der historischen (Kultur-)Landschaft. Liegen diverse wissenschaftliche Studien zu einem bestimmten Thema (etwa zu Risiken des Infraschalls) vor, die zu gegensätzlichen Ergebnissen im Hinblick auf Gesundheitsgefahren gelangen, so wächst die Unsicherheit in der Bevölkerung. Jeder glaubt nur noch das, was seinem Informationsstand und den eigenen Werthaltungen am ehesten entspricht, andere Ansichten werden nicht wahrgenommen oder als unwahr abgetan.

Affektive Konflikte können die kognitiven Konflikte ergänzen. Sie beziehen sich auf affektive Grundhaltungen und Einschätzungen. Wer eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber einer Modernisierung der Verhältnisse, für technischen Neuerungen und investive Veränderungen hat und Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien als modern ansieht, wird sich für ihre Errichtung engagieren. Wer eher an Gewohntem festhalten will, die rasante technische Entwicklung als Bedrohung ansieht und technischen Innovationen erstmal misstraut, wird sich von dieser Grundhaltung gegen solche Anlagen aussprechen. Standortentscheidungen von dezentralen Energieanlagen sprechen nicht zuletzt auch die Emotionen der Menschen an. Oft kommt es zu einem affektiven Konflikt infolge eines ungelösten Verteilungskonfliktes oder eines evaluativen Konfliktes. Affektive Konflikte sind daher eng mit der Dynamik von Konflikten verschränkt und können sich im Konfliktverlauf ändern. Oft beziehen sich affektive Konflikte auf die Wahrnehmung und Verstärkung besonderer Opferrollen. Die Identifikation oder Unterstützung der Öffentlichkeit oder der Presse mit den echten oder vermeintlichen „Opfern“ emotionalisiert oft eine Debatte um einen Konfliktgegenstand.

Bei normativen Konflikten führen Konfliktakteure normative Prinzipien an, die als nichtverhandelbar betrachtet werden. So besteht zwar weitgehend Einigkeit, dass Gesundheitsverletzungen nicht mit (ökonomischen) Nutzenkalkulationen aufgerechnet werden dürfen. Ab welcher Wahrscheinlichkeit dies auch für Gesundheitsrisiken gilt, ist schnell umstritten. Unterschiedlich gestaltete Vorsorgeabstände von

Windenergieanlagen zur Wohnbebauung (in Hessen 1000 m, in Baden-Württemberg 700m, in Bayern die 10fache Anlagenhöhe) sind Gegenstand normativer Konflikte. Kritiker bemängeln die normative Setzung oft als beliebig, unzureichend und politisch motiviert. Normative Konflikte können auch leicht auftreten, wenn es um den Wert der Erhaltung der konkreten Heimat oder des gewohnten Landschaftsbilds geht und dieser abgewogen werden soll mit dem abstrakten Ziel, den Klimawandel in fernen Zeiten und weit entfernten Regionen zu begrenzen.

Einschätzungen und Wahrnehmungen bezüglich der lokalen oder regionalen Lebensqualität gelten in der Konfliktforschung als evaluative Konflikte.⁷¹ Wird die bestehende Lebensumwelt als idyllisch, intakt und natürlich durch die Bürger wahrgenommen, so ist ein geplanter Windpark oder eine Biogasanlage ein (industrieller) Fremdkörper mit Konfliktpotenzial.

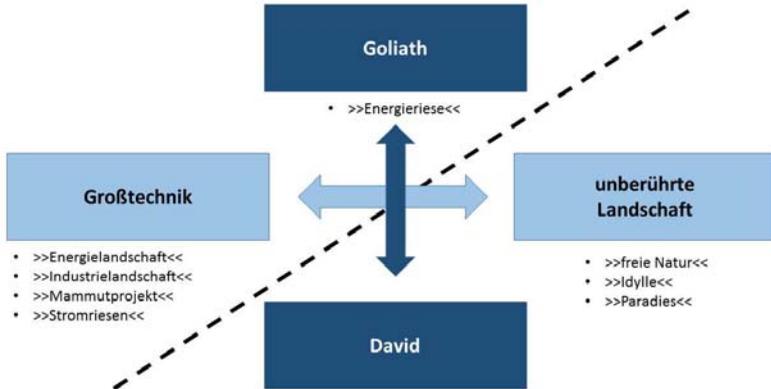


Abbildung 2: Empfundene Machtasymmetrie⁷²

⁷¹ Benighaus/Kastenholz/Renn 2010, 281.

⁷² Zimmer 2013, 96.

Abbildung 2 verdeutlicht, wie sich Bürgerinitiativen oft selbst darstellen und welche Sprachbilder sie in Bezug auf dezentrale Energieanlagen und deren Projektverantwortliche verwenden. Sie sehen sich nicht selten gegenüber dem Investor im Kampf als „David gegen Goliath“. Das Bild verdeutlicht gut die empfundene Machtasymmetrie auf Seiten der Bürgerinitiative, weswegen der unbedarfte Zuschauer schnell geneigt ist, der Bürgerinitiative zur Seite zu stehen. Im verwendeten Vokabular in der Auseinandersetzung zwischen dem Einstehen für die „freie Natur“, die als „idyllisch und paradiesisch“ beschrieben wird, auf der einen Seite und „Mammutprojekten“, die diese „Idylle“ zerstören und Naturlandschaften in „Energiewälder“ verwandeln, auf der anderen Seite wird die bezweckte Polarisierung und damit Emotionalisierung deutlich.

Schließlich zeichnen sich Konflikte oft – vor allem um Windenergieanlagen – durch eine räumliche Dimension aus. Windenergieanlagen werden auf dem Land oder in gering besiedelten Räumen errichtet. Durch ihre Größe sind sie weithin sichtbar und stellen somit markante Objekte in Kultur- und Naturlandschaften dar. Sie sollen im Binnenland häufig an Gemarkungsgrenzen, die sich auf Bergkuppen befinden, errichtet werden, da dort die windhöufigsten Bereiche liegen. Damit werden sie zum Gegenstand interkommunaler Angelegenheiten. Konflikte können folglich nicht nur innerhalb einer Kommune, sondern auch zwischen angrenzenden Kommunen entstehen. Konfliktpotenziale steigen, wenn das Vorhaben eine gewisse „Raumwirksamkeit“ aufweist und in mehrere Einheiten politischer Entscheidung hineinragt. Diese physikalische Wirksamkeit sagt jedoch nichts darüber aus, wie das technische Bauwerk in der Bevölkerung soziokulturell wahrgenommen wird – als innovatives Bauwerk in einer modernen Kulturlandschaft oder störendes Landschaftselement und „Horizontverschmutzung“.⁷³ Speziell die Aneignung oder Ablehnung eines Vorhabens als fremd oder komplementär zur tradierten Kulturlandschaft ist Gegenstand des gesellschaftlichen, häufig aber nicht des

⁷³ Mautz/Byzio/Rosenbaum 2005, 106; Frantál/Kunc 2011, 502.

rechtlichen Planungsdiskurses. Das Konfliktpotenzial steigt, wenn die Region stark touristisch geprägt ist und hierfür mit ihrem reizvollen Landschaftsbild wirbt. Solche Regionen weisen zusätzlich einen tendenziell höheren Grad an Eigenheimbesitzern auf, die im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung über einen höheren Bildungsstand verfügen und höhere Einkommen beziehen.⁷⁴ Gemeinhin wird in der Praxis auch das Image des Vorhabenträgers angeführt und unterstrichen, dass als fremd und nicht als lokal verankert wahrgenommene Akteure häufiger Kritik ausgesetzt sind, als lokal verankerte.⁷⁵

Konfliktgegenstände und Konflikttypen sind auch bei der Auseinandersetzung um Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien nicht vorgegeben. In der empirischen Praxis sind alle hier skizzierten Konflikttypen in Konflikten zu Windenergievorhaben angelegt und präsent. Eine Analyse und eine Identifikation der Konflikttypen über die Sammlung der Themen, die die zentralen Konfliktakteure bewegen, weist auch den Weg auf, welche Spielräume in den Konfliktvermittlung vorhanden sind. So lassen sich Verteilungskonflikte verhandeln und können somit einer Kompromisslösung zugeführt werden (Bargaining). Kognitive und evaluative Konflikte lassen sich eventuell durch zusätzliche vertrauenswürdige Informationen reduzieren. Auf Emotionalisierung beruhende affektive Konflikte lassen sich unter Umständen durch historische Aufarbeitungen und Verständigungen mithilfe von Umgangsvereinbarungen bearbeiten. Fundamentale Wertekonflikte hingegen lassen sich nicht verhandeln oder lösen, sollten aber dennoch ihren Raum im Prozess erhalten. Werthaltungen sind nur unter spezifischen Kontextbedingungen veränderbar.⁷⁶

⁷⁴ Marg u.a. 2013, 79.

⁷⁵ Zimmer 2012, 52; Ziekow/Barth/Schütte/Ewen 2015, 80.

⁷⁶ S. auch Kap. 3.3.

3.2 Rechtliche Perspektive: Anforderungen an eine Bürgerbeteiligung

Zur Beteiligung von Bürgern in staatlichen Verwaltungsverfahren wurden vielfältige theoretische Modelle ausgearbeitet.⁷⁷ Grundsätzlich lässt sich diese Beteiligung in drei Intensitätsstufen unterteilen: Information, Konsultation und Kooperation. Die einzelnen Stufen charakterisieren den unterschiedlichen Einfluss der Bürger auf die Entscheidung der Verwaltung. Je mehr die Beteiligungsform der Kooperation entspricht, desto größer ist der Einfluss der Bürger auf die das Verwaltungsverfahren abschließende Entscheidung.⁷⁸

Bei der Information werden Bürger über Planungen und Vorhaben informiert, ohne dass sie selbst auf die Planung oder das Vorhaben Einfluss nehmen können. Die Konsultation ist eine aktive Form der Beteiligung, die durch die Abgabe von Stellungnahmen in schriftlicher Form oder in Diskussionsprozessen stattfindet. Die dritte Stufe der Beteiligung bildet die Kooperation. Als interaktive Beteiligungsform können die Bürger vorbereitend bei der Entscheidungsfindung über eine Planung oder ein Vorhaben mitarbeiten oder zu konkreten Fragestellungen Lösungsvorschläge erarbeiten.⁷⁹

Beteiligungsformen lassen sich zudem in informelle und formelle Beteiligungsformen unterscheiden. Informelle Beteiligungsformen sind zwar methodisch elaboriert und damit in gewisser Weise normierte Verfahren, rechtlich ist ihre Durchführung sowie die Verwendung ihrer Ergebnisse jedoch nicht verpflichtend vorgeschrieben.⁸⁰ Informelle Beteiligungen von Bürgern an Verwaltungsverfahren sind aber auch nicht verboten.⁸¹ Formelle Beteiligungsprozesse sind rechtlich normiert und auf verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns vorgesehen. Sie sind regelmäßig Bestandteil von Planungs- und Genehmigungs-

⁷⁷ Zum Begriff Bürgerbeteiligung s. z.B. Ziekow 2012, D 13.

⁷⁸ Walk 2008, 95f.

⁷⁹ Arbter/Handler/Purker u.a. 2005, 9.

⁸⁰ Ziekow 2012, D 87; Reidinger 2013, 61.

⁸¹ S. näher Ziekow 2012, D 87f.; Frey, VBIBW 2013, 419 ff.

gungsverfahren für größere Projekte mit potenziell weitreichenden Auswirkungen. Der rechtliche Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ beschreibt die rechtlich verfasste Beteiligung aller interessierten Bürger in Verwaltungsverfahren.⁸² Je nach Verwaltungsverfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedlich ausgestaltet und erfüllt verschiedene Funktionen. Dieses Kapitel stellt zunächst die rechtlichen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung vor und beschreibt dann die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsprozessen für dezentrale Energieanlagen.

3.2.1 Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind vielfältig und auf den verschiedenen Stufen der Planungs- oder Genehmigungsverfahren je nach Rechtsgebiet unterschiedlich stark ausgeprägt.⁸³ Rechtliche Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung können aus dem Grundgesetz und dem jeweiligen Fachgesetz abgeleitet werden. Zwar enthält das Grundgesetz selbst kein Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung, jedoch ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren Ausfluss der Gewährleistung verschiedener Grundrechte wie Schutz von Leben und körperliche Unversehrtheit, der Berufsfreiheit und des Eigentums und in Verfassungsprinzipien wie der Demokratie, des Rechtsstaats und der Republik verankert.⁸⁴ So werden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Funktionen erfüllt, die durch die Verfassung vorgegeben werden.

3.2.1.1 Grundrechtsschutz durch Verfahren

Planungs- und Genehmigungsbehörden sind als Teil der vollziehenden Gewalt an Grundrechtsnormen ebenso gebunden wie an Verfassungsprinzipien. Die Verwaltung muss deshalb Verantwortung für ihr

⁸² Zur Ersetzung des Begriffs Bürgerbeteiligung durch Öffentlichkeitsbeteiligung s. Ziekow 2012, D 13.

⁸³ Zum neu entstandenen Interesse an einer Diskussion der Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung s. z. B. Gärditz, ZfU 2012, 246f. m.w.N.

⁸⁴ S. Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 25 ff.

eigenes Verhalten übernehmen, um die Rechtmäßigkeit ihres Handelns sicherzustellen. Soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung Bestandteil von Verwaltungsverfahren ist, hat sie die Funktion, die Selbstkontrolle der Verwaltung zu unterstützen, indem sie die Verwaltung auf bestimmte zu berücksichtigende Informationen und Interessen aufmerksam macht.⁸⁵ Obwohl der Bürger im Beteiligungsverfahren nur seinen eigenen Rechts- und Interessenschutz verfolgen kann, hindert dies nicht, mit der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine rechtsstaatliche Kontrollfunktion zu verbinden.⁸⁶

Die grundrechtsschützende Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung kommt darin zum Ausdruck, dass die Kommunikation der Verwaltung mit potenziell Betroffenen vorbeugen soll, dass Grundrechte durch die Verwaltungsentscheidung verletzt werden.⁸⁷ Der Schutz der Grundrechte soll nicht erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden müssen. Vielmehr wird der Rechtsschutz auf das Verwaltungsverfahren vorverlagert.⁸⁸ Daher sind aus den Grundrechten auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG,⁸⁹ auf Berufsfreiheit aus Art. 12 GG⁹⁰ und auf Schutz des Eigentums aus Art. 14 GG⁹¹ in Verbindung mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG auch Beteiligungs- und Anhörungsrechte abzuleiten.⁹² Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient daher nicht nur der umfassenden Information der Behörden, sondern auch dem vorbeugenden Grundrechtsschutz mit dem Zweck, auftretenden

⁸⁵ S. auch Schmitt Glaeser 1973, 243 ff.

⁸⁶ S. näher Ziekow 2012, D 14; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 34 ff.; Hafner, NuR 2012, 316; Hafner 2015, 161 ff.

⁸⁷ Häberle 1972, 83 ff.; Redeker 1980, 1594. Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 39.

⁸⁸ BVerfGE 53, 30 ff. (Mühlheim-Kärlich) = NJW 1980, 759 (766); „dem Grundrecht wesensgemäß zugehörig“, BVerfGE 24, 367 = NJW 1969, 309 (312).

⁸⁹ BVerfGE 53, 30 ff. (Mühlheim-Kärlich) = NJW 1980, 759 (766); Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 38f.

⁹⁰ S. z.B. BVerfGE 50, 16 = NJW 1979, 1159; s. dazu Dietlein 76. EL, Rn. 6; Fisahn 2002, 201; Dolde 1982, 65.

⁹¹ S. z.B. BVerfGE 24, 367 (401) = NJW 1969, 309.

⁹² Häberle 1972, 89; Häberle 1996, 678; Dolde 1982, 66 ff.; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 50.

Einwendungen und Bedenken schon im behördlichen Genehmigungsverfahren Rechnung zu tragen. Dadurch kann dem grundrechtlich geforderten Schutz von Leben und Gesundheit möglichst früh Rechnung getragen werden.⁹³ Der Gesetzgeber muss daher Grundrechtsschutz auch dadurch verwirklichen, dass er Verwaltungsverfahren gesetzlich so gestaltet, dass sie effektiven Grundrechtsschutz bieten. Verstößt die Verwaltung gegen Beteiligungsrechte Dritter, kann darin also eine Grundrechtsverletzung liegen.⁹⁴

3.2.1.2 Ausdruck des Demokratieprinzips

Die Öffentlichkeitsbeteiligung verleiht auch dem Demokratieprinzip Ausdruck. Dieses besagt nach Art. 20 Abs. 2 GG, dass alle Staatsgewalt vom deutschen Staatsvolk ausgeht. In einer repräsentativen Demokratie werden die Interessen der Bürger durch die gewählten Vertreter in den Parlamenten wahrgenommen. Diese erlassen die Gesetze.

In den Gesetzen für die Zulassung von technischen Systemen verwendet der Gesetzgeber häufig unbestimmte Rechtsbegriffe.⁹⁵ So sind beispielsweise genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass – zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt – „Gefahren nicht hervorgerufen werden können“. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wird im Technikrecht damit begründet, dass die Gesetzesnormen trotz schneller Veränderungen im Technikbereich und einem Informationsdefizit der Gesetzgeber allgemeingültig sein sollen. Es obliegt somit der Exekutive und Judikative, diese unbestimmten Rechtsbegriffe in ihrer Anwendung auf einen konkreten Fall zu konkretisieren.⁹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtmäßigkeit dieser unbestimmten Formulierungen anerkannt und der Verwaltung einen großen Spielraum bei

⁹³ BVerwGE 53, 30 ff = NJW 1980, 759 (766).

⁹⁴ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 40 ff. m.w.N.

⁹⁵ S. hierzu näher Roßnagel, UPR 1986, 49 ff.

⁹⁶ S. hierzu ausführlich Roßnagel, UPR 1993, 129 ff.

der Anwendung der unbestimmten Begriffe eingeräumt.⁹⁷ Sie muss somit das im Gesetz vorhandene Regelungsdefizit ausgleichen. Die Rechtsprechung überprüft diese Konkretisierung der zuständigen Behörde lediglich hinsichtlich ihrer Plausibilität und ersetzt sie nicht durch eine eigene Entscheidung. Die Verwaltung verfügt somit über einen nicht gerichtlich überprüfbaren Spielraum, die unbestimmten Begriffe auszufüllen und somit auch das hinzunehmende Risiko für die betroffene Bevölkerung festzulegen.⁹⁸ Dadurch entsteht jedoch ein Demokratiedefizit, denn durch die Beteiligung an Wahlen kann der Bürger selbst – auch durch Wahl seines Abgeordneten – keinen Einfluss auf die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe und somit auf das Risiko nehmen, dem er ausgesetzt wird.⁹⁹ Je weniger ein Entscheidungsergebnis durch Gesetzesnormen vorwegbestimmt ist, desto mehr Gewicht kommt somit dem Entscheidungsverfahren auf Ebene der Verwaltung zu.¹⁰⁰

Entscheidungen über bestimmte Vorhaben werden von den dafür zuständigen Behörden getroffen. Die Bürger wählen zwar ihre Vertreter im Rahmen von Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Diese Vertreter haben aber grundsätzlich keinen direkten Einfluss auf die Entscheidung über spezifische Vorhaben. Die personelle Legitimation durch demokratische Wahlen ist bei dem entscheidenden Verwaltungsbeamten nur noch sehr gering. Somit lässt sich bei der Planung und Entscheidung über bestimmte Vorhaben auch ein personelles Demokratiedefizit identifizieren.¹⁰¹

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu beitragen, dieses Defizit zu beseitigen.¹⁰² Demokratie lebt von der ständigen Kommunikati-

⁹⁷ BVerfGE 49, 89 (135ff.) = NJW 1979, 359 (363); Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 27.

⁹⁸ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 27 ff.; Roßnagel 1987, 34 ff.

⁹⁹ S. ausführlich Roßnagel, KritV 1986, 343 ff.

¹⁰⁰ Grimm 1985, 866; Ziekow 2012, D 18; Roßnagel/Hentschel 2015, § 10 BImSchG, Rn. 29; Hafner, NuR 2012, 316f.

¹⁰¹ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 Rn. 29; Brohm 1972, 279 ff.; a.A. Blümel, 1972, 23.

¹⁰² Hofmann 2012, 701.

on zwischen Gesellschaft und Staat. Sie umfasst deswegen nicht nur die Teilhabe an Wahlen, sondern beinhaltet auch die aktive Mitwirkung der Bürger an Entscheidungsprozessen.¹⁰³ So sollen Bürger die Staatsorgane und ihre Entscheidungen durch Kritik und Anregungen beeinflussen. Eine aktive Teilhabe kann dabei nur erreicht werden, wenn das staatliche Handeln öffentlich sichtbar wird.¹⁰⁴ Die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt ferner zur öffentlichen Kontrolle des Entscheidungsverfahrens bei. Diese Kontrolle stärkt die Rationalität der Entscheidungsträger gegenüber einseitiger Einflussnahme.¹⁰⁵

Das Grundgesetz baut auf dem Prinzip der pluralistischen Interessenvertretung durch einzelne Individuen sowie Gruppen auf. Das bedeutet, dass im Entscheidungsverfahren die Komplexität alternativer Entscheidungsmöglichkeiten zu erhalten ist. Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können die Interessen verschiedenster Gruppen präsentiert werden und Beachtung finden. Zudem wird durch die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur die Akzeptabilität der Entscheidung erhöht, auch die Entscheidung an sich kann qualitativ verbessert werden.¹⁰⁶ Diese Verbesserung kann dann zur Steigerung des Gemeinwohls beitragen.¹⁰⁷

3.2.1.3 Ausdruck des Kooperationsprinzips

Im Vergleich zu den zuvor genannten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung stellt das Kooperationsprinzip kein Verfassungsprinzip dar, das die Öffentlichkeitsbeteiligung begründet. Es handelt sich vielmehr um einen Verfahrensgrundsatz, den die Bundesregierung in ihrem Umweltbericht des Jahres 1976 als „eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ...“¹⁰⁸ beschreibt.¹⁰⁹ Kooperation kann

¹⁰³ Kopp 1980, 327.

¹⁰⁴ Hafner 2012, 317; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 30.

¹⁰⁵ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 32.

¹⁰⁶ Kern 2012, 103 ff. m.w.N.; Albrecht u.a., 2010; Fisahn 2004, 137.

¹⁰⁷ Hofmann 2012, 702; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10, BImSchG, Rn. 31.

¹⁰⁸ BT-Drs. 7/5684, 9. Das Kooperationsprinzip wurde erstmals im Umweltprogramm des Jahres 1971 definiert – s. BT-Drs. 6/2710.

staatliche Regelungsbefugnisse nicht ersetzen. Die Kooperation ist deswegen darauf zu beschränken, durch Einbringung von Sachverstand und Einbindung von Verantwortung staatliche Entscheidungen und deren Akzeptabilität zu erleichtern.¹¹⁰ Zum Kooperationsprinzip gehören kooperative Elemente bei der Durchführung von Umweltmaßnahmen. Dazu zählt unter anderem auch die Beteiligung von Bürgern an Entscheidungsprozessen, wie beispielsweise die Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung bis hin zur Übertragung spezifischer Aufgaben bei Entscheidungsprozessen. Ferner sind die Beteiligungsvorschriften der Umweltverwaltungsverfahren dem Kooperationsprinzip zuzuordnen.¹¹¹ Öffentlichkeitsbeteiligungen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen dienen somit auch der Erfüllung des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips.

3.2.1.4 Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren hat für die zu treffende Entscheidung eine dienende Funktion.¹¹² Es unterstützt die Behörde bei der Sammlung entscheidungserheblicher Informationen.¹¹³ Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erhalten einerseits Behörde und Vorhabenträger Informationen über betroffene Belange und Interessen der Bürger, andererseits werden die Bürger über die Planung oder geplante Vorhaben informiert.¹¹⁴ Das durch die Beteiligung neu hinzugewonnene Wissen soll die Verwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.¹¹⁵ Zudem bietet die Öffentlichkeitsbeteiligung für den Vorhabenträger die Möglichkeit, von der Konflikträchtigkeit seines Vorhabens Kenntnis

¹⁰⁹ Schmidt/Kahl/Gärditz 2014, § 4 Rn. 26.

¹¹⁰ Schmidt/Kahl/Gärditz 2014, § 4 Rn. 26; Schink 2007, 73 ff.; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 52 ff.

¹¹¹ Schink 2007, 73 ff.

¹¹² Zur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts s. Haug/Schadtle 2014, 272, m.w.N.; Fisahn 2002, 210; Dolde 2013, 770.

¹¹³ BVerfGE 105, 48 (60) = NVwZ 2002, 1101; Haug 2014, 239.

¹¹⁴ Böhm 2011, 615 m.w.N.; Nanz/Fritsche 2012, 32; Schmitt Glaeser 1973, 179; Breuer 1978, 1564; Ziekow 2012, D 16; Hafner, NuR 2012, 316.

¹¹⁵ Hafner 2013, NuR 2012, 315 ff.; Kopp 1978, 387; Schmitt Glaeser 1973, 188.

zu erlangen. Sie dient aber auch dem Zweck, Akzeptanz und Transparenz der Entscheidung in der Öffentlichkeit herzustellen.¹¹⁶

3.2.1.5 Effektivitätsfunktion

Effektivität beschreibt das Maß der Zielerreichung. Konkret ist das Verhältnis vom angestrebten zum erreichten Ziel gemeint. Der Aufwand, mit dem das Ziel erreicht wurde, bleibt für die Effektivitätsbetrachtung außer Betracht.¹¹⁷ Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren kann zur Steigerung der Effektivität des Verwaltungsverfahrens beitragen.¹¹⁸ Dies erfolgt zum einen dadurch, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung die verschiedenen ihr zugedachten Funktionen erfüllt.¹¹⁹ Zum anderen wird der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine eigenständige Effektivitätsfunktion bei der Rechtsverwirklichung zugesprochen. Sie dient der Durchsetzung gesetzlicher Vorgaben. Dies spielt vor allem bei der Durchsetzung unionsrechtlicher Vorgaben gegenüber der mitgliedstaatlichen Verwaltung eine große Rolle, weil die Union keine Vollzugsverwaltung hat. Insbesondere zur Durchsetzung von Umweltbelangen übernimmt die Öffentlichkeit durch ihre Beteiligung eine Kontrollfunktion.¹²⁰ Effektivität in diesem Sinn trägt dazu bei, dass gerichtliche Auseinandersetzungen am Ende von Planungs- und Genehmigungsverfahren vermieden werden, denn durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können Konflikte frühzeitig erkannt und vermieden oder bearbeitet werden.¹²¹

3.2.2 Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen soll die beschriebenen Funktionen erfül-

¹¹⁶ Burgi 2011, 1319; Ziekow 2012, D 17f.; Hafner, NuR 2012, 316; Renn u.a. 2014, 1 ff.; Hien, DVBl. 2014, 495. Zur Kritik des Akzeptanzbeschaffung s. Kapitel 3.1.

¹¹⁷ Thommen u.a., in: Gabler Wirtschaftslexikon, Begriff Effektivität, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7639/effektivitaet-v9.html>, Stand Dezember 2015.

¹¹⁸ S. z.B. Ziekow 2012, D 15; Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 50.

¹¹⁹ Ziekow 2012, D 15.

¹²⁰ Ergänzend Müller 2010, 58; Ziekow 2012, D 16.

¹²¹ Appel 2012, 1362.

len. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, ist ihre Durchführung in den Verfahren formalisiert. Sie findet auf jeder Verfahrensstufe zur Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen statt.

Wegweisende Entscheidungen werden bereits durch Regional- oder Verbandsversammlungen auf Ebene der Regionalplanung durch die Zuordnung von möglichen Nutzungsformen zu bestimmten Flächen getroffen. In den Regionalplänen kann festgelegt werden, wo überhaupt Windenergieanlagen errichtet werden können und wo nicht. Nach § 10 ROG ist die Öffentlichkeit an der Aufstellung von Raumordnungsplänen zu beteiligen.¹²² Die Aufstellung des Plans ist öffentlich bekannt zu machen, ebenso der Zeitraum und der Ort der Auslegung. Der Planentwurf, die Begründung zum Entwurf, der Umweltbericht und weitere zweckdienliche Unterlagen sind mindestens einen Monat öffentlich auszulegen. Interessierte haben in diesem Zeitraum die Möglichkeit, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen sind im weiteren Aufstellungsverfahren im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen – und zwar unabhängig davon, wie schwer der Einwander betroffen ist.¹²³

Auf der nächsten Ebene konkretisieren die Gemeinderäte durch die Bauleitplanung in Form von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, wo genau auf dem Gemeindegebiet dezentrale Energieanlagen errichtet oder gerade nicht errichtet werden dürfen und in welcher Art und Weise die Bebauung des Gemeindegebiets erfolgen soll.¹²⁴ Auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist die Öffentlichkeit zu beteiligen.¹²⁵ Sie ist nach § 3 BauGB „frühzeitig“, also vor der Erarbeitung des Planentwurfs über die Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten und kann sich dazu äußern. Nach der danach folgenden Erstellung eines konkreten Planentwurfs erfolgt sodann die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit. Der Planentwurf mit Begründung, der Um-

¹²² Grundlegend s. Hentschel 2010, 172; Runkel 2010, § 10 Rn. 10 ff.

¹²³ S. Ziekow 2012, D 26 ff.; Frey, VBIBW 2013, 417f.; Roßnagel/Hentschel 2009, 272 ff.

¹²⁴ S. ausführlich Hentschel 2010, 288 ff.; Roßnagel/Hentschel 2009, 280 ff., 291f.

¹²⁵ S. näher Ziekow 2012, D 31 ff.; Frey, VBIBW 2013, 418.

weltbericht sowie wesentliche umweltbezogene Stellungnahmen sind einen Monat öffentlich zur Einsicht auszulegen.¹²⁶ Die Auslegung ist eine Woche vor ihrem Beginn öffentlich anzukündigen. Eine Stellungnahme kann jeder Interessierte abgeben.¹²⁷

Soll eine Windenergieanlage errichtet werden, bedarf dies einer Genehmigung. Die Genehmigungsfähigkeit wird in der Regel durch die zuständigen Genehmigungsbehörden entweder im Rahmen eines vereinfachten oder förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, gegebenenfalls mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung, oder in einem bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren geprüft. Wird ein vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren gemäß § 19 BImSchG durchgeführt ist keine Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen.¹²⁸ Auch wenn im vereinfachten Verfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, besteht die Möglichkeit, dass sich jeder Zugang über die im Verfahren relevanten Umweltinformationen verschafft. So können sich Bürger über eine Planung oder ein Genehmigungsvorhaben und deren Umwelteinwirkungen auf Grundlage des Umweltinformationsgesetzes informieren.¹²⁹

Im förmlichen Verfahren ist hingegen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.¹³⁰ Dafür wird die Öffentlichkeit über das Vorhaben informiert, indem nach vollständiger Vorlage der Antragsunterlagen das Vorhaben und das Genehmigungsverfahren im amtlichen Veröffentlichungsblatt, in den örtlichen Tageszeitungen und außerdem im Internet öffentlich bekannt gemacht werden. Eine Woche nach der Bekanntmachung werden die Antragsunterlagen in der Genehmigungsbehörde und in der Standortgemeinde für einen Monat ausgelegt. Je-

¹²⁶ Grundlegend Koch/Hendler 2009, 224 ff.; Battis 2014, § 3 Rn. 1 ff.

¹²⁷ Schink 2015, § 3 BauGB, Rn. 117.

¹²⁸ Grundlegend Koch 2014, Immissionsschutzrecht Rn. 168 ff.; für Windenergieanlagen Frey, VBIBW 2013, 419.

¹²⁹ Roßnagel/Hentschel 2016, § 19 BImSchG, Rn. 52.

¹³⁰ S. hierzu ausführlich Hentschel 2010, 370 ff.; Roßnagel/Hentschel 2009, 287 ff.; Frey, VBIBW 2013, 419.

der kann dann Einsicht in die Unterlagen nehmen und während der Auslegungsfrist sowie zwei Wochen darüber hinaus Einwendungen erheben.¹³¹ Mit Ablauf der Einwendungsfrist ist die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, die nicht auf privatrechtlichen Titeln beruhen, ausgeschlossen.¹³² Die rechtzeitig erhobenen Einwendungen können von der Genehmigungsbehörde, dem Antragssteller und den Einwendern nach Ablauf der Einwendungsfrist im Rahmen eines Erörterungstermins erörtert werden. In diesem Termin ist den Einwendern Gelegenheit zu geben, ihre Einwendungen zu erläutern.¹³³ Die Durchführung des Erörterungstermins liegt jedoch im Ermessen der Genehmigungsbehörde.¹³⁴

Das geltende Recht bietet somit ausreichende und auch frühzeitige Möglichkeiten für interessierte Bürger, sich an der Informationssammlung und Kriteriengewichtung der zuständigen Behörde oder des zuständigen Beschlussorgans zu beteiligen. Notwendig sind jedoch Rahmenbedingungen, die eine solche Beteiligung möglich, ergebnisrelevant und attraktiv machen.

3.3 Kommunikationstheoretische Perspektive: Strategien der Konfliktbewältigung

Konflikte bei der Errichtung dezentraler Energieanlagen, insbesondere Windenergieanlagen, sind wie auch bei anderen größeren Bauvorhaben normal. Man kann (und soll) sie nicht verhindern. Allerdings kann die Konfliktaustragung destruktive Muster aufweisen. Destruktivität der Konfliktaustragung ist dann gegeben, wenn sie zur nachhaltigen Beziehungsstörung und Vertrauenserosion führt (Politikverdrossenheit).

¹³¹ S. ausführlich Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 289 ff.

¹³² Der EuGH hat bezugnehmend auf § 2 Abs. 3 UmwRG und § 73 Abs. 4 VwVfG die Präklusionswirkung für Umweltbestimmungen mit unionsrechtlichem Hintergrund für unwirksam erklärt. § 10 Abs. 3 BImSchG wurde in dieser Entscheidung zwar nicht behandelt, er enthält jedoch den gleichermaßen beschränkenden Inhalt – s. EuGH vom 15.10.2015 – C 137/14; Rn. 75 = ZUR 2016, 33 (39); Frenz 2015, 833.

¹³³ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 390 ff.

¹³⁴ Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 390 ff.

Die nähere Analyse eines Umwelt- und Technikkonflikts zeigt häufig ein komplexes Konfliktfeld, das über einen einzigen Zugang allein nicht angemessen erschlossen werden kann. Es ist deshalb nötig, das Konfliktfeld mehrdimensional zu analysieren,¹³⁵ um die „Problemlösekapazität“¹³⁶ zu verbessern. Um Ansatzpunkte sowohl für die Nutzung konstruktiver Aspekte als auch für die Eindämmung destruktiver Züge von Konflikten zu finden, werden im Folgenden Erkenntnisse zur Entstehung, zum Verlauf und zur Bearbeitung von Konflikten dargestellt. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf den Konfliktkommunikationsmustern in Analyse und Intervention, insbesondere mit Blick auf öffentliche Konflikte in Technik- und Umweltfragen.¹³⁷

3.3.1 Systeme öffentlicher Konflikte

Soziale Systeme sind dynamisch und sich selbst reproduzierend. Handelnde Akteure innerhalb eines sozialen Systems sind in ihrer Art, wie sie handeln, durch das System geprägt und erhalten zugleich durch dieses Handeln das System aufrecht. Ihr Handeln ist gleichzeitig Produkt und Voraussetzung des Systems. Konflikte großer Gruppen um dezentrale Energieanlagen, insbesondere Windenergieanlagen, sind Konflikte in „lebenden Systemen“, die „sich durch eine besondere Eigendynamik auszeichnen“, da die Konfliktparteien selbst das Konfliktsystem „aktiv aufrechterhalten“.¹³⁸ Das Konfliktsystem verleiht einzelnen Akteuren erst eine Identität und damit Akteursgestalt, die sie vorher nicht hatten. Ohne Konflikt um die Windenergieanlagen gäbe es keine Bürgerinitiative. In Konfliktsituationen setzen emergente Prozesse ein, die die Kontur der Konfliktlagerbildung hervorrufen und durch das Wirken dieser dann gebildeten Lager den Konflikt weiter verfestigen.¹³⁹

¹³⁵ Saretzki 2010, 44.

¹³⁶ Oppermann 2001, 129

¹³⁷ S. zur Beteiligungsforschung s. Dietz/Stern 2008.

¹³⁸ Schlippe/Schweitzer 2007, 55; Bonacker 2008, 272.

¹³⁹ Messmer 2003, 57

Systemgrenzen bestehen nur im analytischen Sinne. In Eskalationsdynamiken im öffentlichen Raum bringen sich verbündete Akteure ins Spiel oder werden hineingezogen, wie beispielsweise regionale Natur- und Umweltschutzgruppen¹⁴⁰ oder Netzwerke windkraftkritischer Bürgerinitiativen.¹⁴¹ Die „soziale Arena“ des Konfliktes erfährt eine Ausweitung.¹⁴² Schließlich können auch die Landesregierung oder gar die Bundesregierung zum „System“ der Konfliktaustragung gehören, da sie es sind, die die Rahmenbedingungen für den Ausbau der regenerativen Energien und damit auch die „Spielregeln“ für den Konfliktaustrag setzen. Der Übergang von einem Konfliktsystem zu seiner Umwelt ist somit fließend und mehrdimensional. Das System absorbiert und verarbeitet auch Informationen, die aus der Umwelt in das Konfliktsystem gelangen. So werden zum Beispiel selektiv Informationen aus der übergreifenden Medienlandschaft abgerufen, die sodann im lokalen Konfliktgeschehen regelrecht „ins (Konflikt) Feld“ eingeführt werden. Speziell für Sachfragen, die sich einer schnellen empirischen Überprüfung entziehen (zum Beispiel Gesundheitsgefährdung durch Infraschall), werden so argumentative Gewährsmänner für die eigene Position im Konfliktgeschehen herangezogen.

Eine systemische Betrachtung des Konfliktgeschehens erfordert, dass die Ursachen von Konflikten nicht in einzelnen opponierenden Akteuren gesehen werden, sondern im Konfliktsystem als solchem, das durch Beziehungen und Kommunikation zwischen den Akteuren aufrechterhalten wird.¹⁴³ Nicht die in den Augen der Kritiker „profitgierigen Projektierer“ und nicht die in den Augen der Befürworter engstirnigen und egoistischen Gegner sind Auslöser des Konflikts, sondern systemische Konfliktprozesse in Form von sich gegenseitig verstärkenden polarisierten Sichtweisen oder misslungener Kommunikation, die zwischen den Konfliktparteien ablaufen.

¹⁴⁰ Das lokale Engagement kann bei diesen zu Binnenkonflikten zwischen Bundes-, Landes- und Ortsgruppen führen, s. Mautz 2010, 181 ff.

¹⁴¹ S. z.B. www.vernunftkraft.de.

¹⁴² Glasl 2013, 222f.

¹⁴³ Luhmann 1987, 488-550; Fryszer/Schwing 2013, 9.

Diese systemische Perspektive, nach der Konflikte konstruiert, relational und prozesshaft sind, erlaubt einen Interventionsansatz, der Konflikte bearbeitet, indem die Konfliktkommunikation zwischen den Akteuren verbessert wird.

3.3.2 Akteursgruppen im Konfliktsystem

Konfliktsysteme zeichnen sich durch ein komplexes Feld von verschiedenen Akteuren aus. Hierbei lassen sich unmittelbare Konfliktbeteiligte, direkt oder indirekt vom Konflikt Betroffene, Konfliktvermittler und interessierte Zuschauer unterscheiden.¹⁴⁴

Je nachdem, wie weit fortgeschritten Planung und Genehmigung der Errichtung von Windenergieanlagen sind, wandelt sich das beteiligte Publikum mit je spezifischen Motivations- und Interessenslagen. Sind es zu Beginn der Planungen tendenziell eher wertorientierte organisierte Gruppen aus der organisierten Zivilgesellschaft (interested parties), sind es in späteren Planungsstadien lokal konzentrierte Bevölkerungsteile, die sich in Initiativen zu einem geplanten Projekt formieren (affected parties).¹⁴⁵ Aus vormalig passiven Kreisen können im Laufe von Planungsprozessen aktive Konfliktparteien werden.

Neben den genannten Akteursgruppen sind aber auch solche Akteure bei der Konfliktanalyse zu beachten, die vorerst keine Akteurgestalt haben, nicht aktiv am Konfliktgeschehen teilnehmen, aber diesen passiven Status im Lauf des Konfliktes aufheben können. Desinteressiert oder gar nicht zuschauende lokale Akteure spielen eine Rolle, da sie gegebenenfalls im Zuge einer das Gemeinwesen als Ganzes betreffenden Eskalation in den Konflikt hineingezogen werden können.

Bei der Errichtung von Windenergieanlagen sind unterschiedliche Teilsysteme der Gesellschaft in mögliche Konflikte eingebunden. Diese involvierten Teilsysteme – Kommunalpolitik, Behörden, Akteure

¹⁴⁴ Saretzki 2010, 42; es sind auch andere Gruppierungen der Akteure möglich, Eisner/Graf/Moser 2003, 27–33 unterscheiden z.B. Promotoren, Gegenspieler, Experten und Handlungsadressaten.

¹⁴⁵ Dietz/Stern 2008, 15f.; Ziekow/Barth/Schütte/Ewen 2015, 39.

aus der Wirtschaft, Medien, Verbände als organisierte Interessensvertreter und direkt betroffene Bürger – legen unterschiedliche Kriterien an das Vorhaben an, die unweigerlich auch die Auseinandersetzung bezüglich der Entscheidungsfindung und das Ergebnis beeinflussen. Sie operieren nach unterschiedlichen „Logiken“, mit denen sie den Sachverhalt – den Bau von Windenergieanlagen – bewerten.¹⁴⁶ Lösungsstrategien, die sich aus diesen Logiken ergeben und die für den einen Teilbereich (planungsrechtliche Vorgaben für die Behörden) maßgeblich und adäquat sind, sind für einen anderen Teilbereich (beispielsweise Tourismusverband oder betroffene Bürger) schwer nachvollziehbar und wenig akzeptabel. Konflikte speisen sich dann aus einer Sprach- und Verständnislosigkeit der Akteure untereinander. Wird die grundsätzliche Unterschiedlichkeit der Logiken verkannt, können solche Konflikte oft nicht zielgerichtet bearbeitet werden. „Das für den interrationalen Diskurs typische ‚Nicht-verstehen-können‘ wird dann als ‚Nicht-verstehen-wollen‘ ausgelegt und eine Spirale der Ablehnung [und Abwertung] setzt ein.“¹⁴⁷

Dabei sind die unterschiedlichen Teilsysteme für eine Realisierung der Vorhaben aufeinander angewiesen. Kein Teilsystem kann für sich allein das Vorhaben umsetzen, sondern besitzt mindestens ein weiteres Referenzsystem, das Vorgaben macht oder auf das es im Handeln Bezug nehmen muss. Vorhabenträger benötigen die politische Unterstützung und rechtliche Genehmigung ihrer geplanten Anlagen, politische Körperschaften beschließen Flächennutzungspläne zur Ausweisung von Konzentrationszonen, die sich wiederum im Rahmen rechtlicher Vorgaben bewegen und von übergeordneten Behörden genehmigt werden müssen. Die Öffentlichkeit beobachtet und bewertet diese Vorgänge über das Teilsystem der Medien mit deren eigener Logik. Alle Teilsysteme sind somit strukturell miteinander gekoppelt und beeinflussen sich gegenseitig.

¹⁴⁶ S. Schedler/Gross 2011, 7; Schedler/Rüegg-Stürm 2013, 39.

¹⁴⁷ Schedler/Rüegg-Stürm 2013, 77.

Einem Dialog, der auf alle diese Logiken eingeht, sind bei Vorhaben zur Nutzung der Windenergie allerdings enge rechtliche Grenzen gesetzt.¹⁴⁸ Denn auch wenn der Abwägungsprozess für den Bau von Windenergieanlagen nicht unbedingt einem monorationalen juristischen Diskurs folgen sollte, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen letztlich entscheidend. Am Konfliktgeschehen nehmen auch Akteure und Institutionen teil, die zur Konfliktregulierung vorgesehen sind und diesen multirationalen Diskurs als tägliches Geschäft kennen. Bei wenig eskalierten Konflikten sorgen üblicherweise der Bürgermeister oder die parlamentarischen Organe als Ort der gemeinwohlorientierten demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung dafür, dass bei Entscheidungen wie etwa den Beschlüssen über Bauleitpläne verschiedene Interessen und Logiken beachtet werden und so Akzeptanz erfahren. Damit erfüllen die politisch verantwortlichen Institutionen ihre Rolle, Spannungen innerhalb der Gemeinschaft „in sich aufzubewahren und zu verarbeiten“¹⁴⁹.

Bei bereits eskalierten Konflikten können der öffentliche Druck und die aufgebauten Spannungen durch die Kultivierung gegenseitiger Opfermythen so stark sein, dass angerufene Institutionen dieser Aufgabe nicht mehr gerecht werden können. Es entspinnt sich ein „Drama-Dreieck“,¹⁵⁰ bei dem die Parteien sich selbst als Opfer und die andere Seite als Täter begreifen.¹⁵¹ Beide Seiten rufen jeweils die politisch und administrativ Verantwortlichen an. Insbesondere wenn eine Seite nach der juristischen Logik nicht durchdringt, erwarten sie von diesen Stellen einen „politischen Bypass“ an allen rechtsstaatlichen Institutionen und Verfahren vorbei. Diese Institutionen oder Personen sollen als „Retter“ fungieren. Diese sind aber als neutrale Konfliktmittler meist ungeeignet.¹⁵²

¹⁴⁸ S. z.B. Ziekow 2012, D 79; besonders betonend Hien, DVBl. 2014, 497.

¹⁴⁹ Lohmer 2004, 33.

¹⁵⁰ Karpman 1968, 39-43.

¹⁵¹ S. Kap. 2.9.

¹⁵² S. Kap. 2.10.

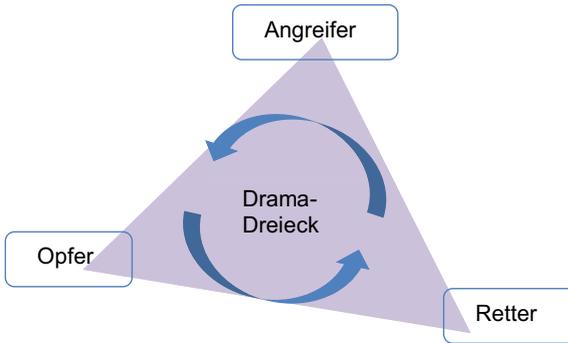


Abbildung 3: Das „Drama-Dreieck“¹⁵³

Aus diesen Dreiecksbeziehungen können die Beteiligten nicht ausbrechen, jedenfalls nicht, solange sie sich nicht von den Zuschreibungen, die mit diesen Rollen verbunden sind, lösen. Hier kann eine Konfliktmittlungsinstanz helfen, diese kann aber häufig nur ein externer Dritter sein. Interventionen durch neutrale Verfahren in Form von Prozessmoderationen und Konfliktmediationen, die die Akteure dazu befähigen sollen, die eigenständigen Konfliktlösungskapazitäten wieder zu gewinnen, können bei der Konfliktlösung helfen.

3.3.3 Konfliktebenen

Konflikte um Windenergieanlagen sind Konflikte, in denen sich kollektive Akteure gegenüberstehen. Die Konflikte können auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene betrachtet werden. Die Mikroebene eines Konflikts betrifft die Beziehungen zwischen Individuen (als Bürger oder Funktionsträger), die Mesoebene die Beziehungen zwischen Organisationen, Gruppen und Institutionen und die Makroebene die abstrakten Konfliktfelder, die gesamtgesellschaftlich diskutiert werden.¹⁵⁴ Die Einteilung der Konfliktebenen orientiert sich aber nicht

¹⁵³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Karpman 1968, 40.

¹⁵⁴ Benighaus/Kastenholz/Renn 2010, 279; Glasl 2013, 68-70; Saretzki 2010, 41f.

nur an den Akteuren, sondern auch daran, wie „konkret“ oder „abstrakt“ der Streitgegenstand begriffen wird.

Ebenen des Konfliktes	Akteursbeziehung	Beispiel Standortsuche	Streitgegenstand
Mikro-Ebene	Persönliche Beziehung	Konflikte zwischen politischen Mandatsträgern oder zwischen kritisch eingestellten Bürgern und Projektierern	Konkrete Vorfälle und Aspekte im Zusammenhang mit der Anlage
Meso-Ebene	Persönliche Beziehung/ Rollenbeziehung	Standortsuche, Prozessgestaltung in Kommunen, Informationspolitik, Durchführung von Genehmigungsverfahren	Konkrete Flächen und Windparks
Makro-Ebene	Politische und gesellschaftliche Beziehungen	Notwendigkeit der Energiewende, Gesundheitliche Risiken, rechtliche Vorgaben für Flächenausweisung und Genehmigungsverfahren	Die Energiewende auf Landes- und Bundesebene

Tabelle 1: Konfliktebenen¹⁵⁵

Die Zuordnung zu den einzelnen Ebenen ist dabei nicht statisch. Vielmehr werden die Argumente, die einer bestimmten Ebene zuzuordnen sind, aufgrund der durchzusetzenden Interessen von den Akteuren miteinander vermischt. So werden zur Klärung der lokalen Standortfrage häufig Argumente und Beurteilungen der Makroebene herangezogen.¹⁵⁶

3.3.4 Konfliktarenen

Konflikte um die Errichtung von Windenergieanlagen sind öffentlich. Deshalb spielen Öffentlichkeit(en) und die strategische Einwirkung auf diese eine zentrale Rolle bei der Austragung der Konflikte. Inter-

¹⁵⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an Benighaus/Kastenholz/Renn 2010, 279.

¹⁵⁶ Benighaus/Kastenholz/Renn 2010, 279. In der im Rahmen der Erprobungsphase durchgeführten Bevölkerungs-Umfrage zeigte sich, dass unterschiedliche Ebenen adressiert werden (s. Kap. 5.1.4). Von den Windenergieanlagen nicht Betroffene teilen in stärkerem Maß Aussagen, die einen größeren Makro-Bezug aufweisen (Energiewende), während Betroffene stärker die Mikroebene ansprechen (z.B. intransparentes Handeln eines Bürgermeisters).

ventionsstrategien in Konflikten um Windenergieanlagen beziehen sich deshalb auf die Qualität der Kommunikation im gesamten System – sowohl auf der Mikro- wie auch auf der Meso- und Makroebene. Bedeutsam sind daher das Gespräch unter Nachbarn, die Diskussionen auf Versammlungen und die Berichterstattung in den Massenmedien.

Nach dem „Arena Modell“¹⁵⁷ nimmt die lokale Presse häufig metaphorisch die Rolle des Theaterkritikers ein, der die Stichhaltigkeit von Argumenten und Auftritte von Akteuren bewertet und ihre Geschichten einem breiteren Publikum präsentiert. Man kann daher das Bild der „Arena“ nutzen, um die Beziehung zwischen Agierenden, Vermittelnden und Zuschauenden zu erklären (Bühnenmetapher).



Abbildung 4: Das Arena Modell¹⁵⁸

3.3.5 Konfliktdynamiken

Erreicht eine Seite ihre Ziele im Konflikt nicht mit üblichen (friedlichen) Mitteln, kann sie eine Eskalationsstrategie wählen. Insbesondere wenn Handlungsschritte der Gegenseite nicht nachvollzogen werden können, kann dies „Kettenreaktionen“ hervorrufen, die über die Mul-

¹⁵⁷ Gerhards/Neidhart 1990, 27; Ewen/Gabriel/Ziekow 2013, 34.

¹⁵⁸ Ewen/Gabriel/Ziekow 2013, 34.

tiplikation in Medien zu Polarisierungen bis hin zu grundsätzlichen Veränderungen im Gesamtkonfliktsystem führen können. Die Analyse vergangener Konflikte zeigt, dass es oft große Veranstaltungen oder auch öffentliche Diskurse sind, bei denen es zu einer weiteren Eskalation im Konflikt kommt. Viele Zuschauer, anwesende Medien und eine Dramaturgie mit einer „David gegen Goliath“-Inszenierung bieten die Gelegenheit, bislang ambivalente oder desinteressierte Personen in das Konfliktsystem hineinzuziehen oder bei bereits im Konfliktsystem befindlichen Personen eine Polarisierung der Einstellung zu erreichen.

Um Dynamiken der Konfliktaustragung einer systematischen Analyse zugänglich zu machen, sind von unterschiedlichen Konflikttheoretikern Phasen- oder Stufen-Modelle der Konfliktodynamik entwickelt worden.¹⁵⁹

Phasenmodelle gehen mit dem Durchlaufen von Konfliktphasen davon aus, dass sich ein Gleichgewicht wieder einpendelt, d.h. dass nach einem Konflikthöhepunkt wieder eine Entdramatisierung und Normalisierung im Sozialgefüge eintritt.¹⁶⁰ Dagegen gehen Stufenmodelle stärker von einer sukzessiven Polarisierung aus.¹⁶¹ Im Folgenden wird eine Synthese vorgestellt, in der die wesentlichen Schwellenmomente einer Eskalation erfasst werden:¹⁶²

(1) Zu Beginn stehen Fragen Einzelner zu Vorhaben, die sich nicht einer organisierten Interessensvertretung angeschlossen haben. Auch die Vorhabenträger und die Entscheidungsträger in der Politik werden innerhalb dieses Stadiums etablierte Wege der Entscheidungsfindung wählen.

(2) Wird Misstrauen zwischen den Parteien nicht durch Transparenz oder konkrete Kommunikationsangebote abgebaut, verhärtet sich die Debatte und eine Lagerbildung setzt ein, die in der Bildung organisier-

¹⁵⁹ Glasl 2013, 235-311; Eisner/Graf/Moser 2003, 43-45.

¹⁶⁰ Eisner/Graf/Moser 2003, 45.

¹⁶¹ Glasl 2013, 247.

¹⁶² Orientiert an dem neunstufigen Eskalationsmodell von Glasl 2013, 235-311.

ter Interessensvertreter ihren Ausdruck findet. Von nun an treten kollektive Akteure in die Auseinandersetzung um Bauvorhaben. In diesem Stadium findet noch eine direkte Kommunikation zwischen den Konfliktakteuren statt.

(3) Im nächsten Stadium sprechen organisierte Konfliktakteure nicht mehr *miteinander*, sondern über die Medien *übereinander* oder gar *gegeneinander*. „Taten statt Worte“ charakterisieren die Handlungslogik und „Drohgebärden“ („*wir werden klagen!*“) werden kommuniziert. „Reisekader“ von Windenergiegegnern oder fachlich und rhetorisch kompetente Befürworter der Energiewende werden zu öffentlichen Veranstaltungen hinzugezogen, die von beiden Seiten öffentlichkeitswirksam inszeniert werden, um ihrer Positionen zu markieren.

(4) Die Akteure greifen sich gegenseitig persönlich an und betreiben eine öffentliche Skandalisierung. Ambivalente Haltungen schweigsamer Kreise nehmen ab. Der Konflikt entfaltet eine Sogwirkung. „Selbsteilungsmechanismen“ der Konfliktregulation helfen nicht mehr, den Konflikt zu regulieren. Das Vertrauen zwischen den Akteuren ist soweit erodiert, dass eine Konfliktlösung nur mehr mit einem Einsatz eines neutralen Vermittlers stattfinden kann. Ab Phase 5 ist dann der Einsatz von Gewalt vorstellbar.¹⁶³

Solche Modelle von Konfliktodynamiken stellen keine Wirklichkeitsbeschreibung dar, sondern helfen dabei, konkrete Konflikte einzuschätzen und Handlungsmöglichkeiten auszuwählen. Grundsätzlich gilt: Reicht in Phase 1 noch eine interne Moderation, so erscheint es ab Phase 2 hilfreich, Moderatoren von außen hinzuzuziehen. Genauso müssen neben aufklärenden Informationen dann zunehmend Maßnahmen des Dialogs und der Verständigung eingesetzt werden. Jenseits Phase 4 muss das staatliche Gewaltmonopol durchgesetzt werden.

¹⁶³ Beispiele für Handlungen in eskalierten Konflikten sind etwa das Absägen von Greifvogel-Horstbäumen oder das Zerstören von Maschinen, die zur Rodung von Waldflächen bereit stehen.

3.4 Interventionsansätze im Konflikt-System

Zusammenfassend ergibt sich aus den sozial-, rechts- und kommunikationswissenschaftlichen Beiträgen das folgende Bild:

Konflikte um Windenergieanlagen sind durch nachvollziehbare Interessensunterschiede und unterschiedliche Wertmaßstäbe geprägt. Sie spielen sich in einem durch Macht und Recht strukturierten sozialen Raum ab, in dem aufgrund politischer, kommunikativer und rechtlicher Abläufe zeitliche und soziale Dynamiken stattfinden. Am Ende werden Entscheidungen getroffen, die mitunter sowohl hinsichtlich ihres Ergebnisses als auch hinsichtlich des Wegs, der zu diesen Entscheidungen geführt hat, nur begrenzte Akzeptanz finden.

Solange rechtliche Prozeduren, politische Machtverhältnisse und soziale Prozesse in eine Richtung zielen, gibt es keinen Anlass für eine externe Intervention. Die rechtlichen Prozeduren stellen sicher, dass die Rechte der Beteiligten gewahrt bleiben – sowohl in materieller als auch in prozeduraler Hinsicht.

Sobald aber kritische Bürger soziale Macht aufbauen, kann es zu Konstellationen kommen, in denen es für Vorhabenträger nicht mehr reicht, die rechtlichen Prozeduren korrekt abzuwickeln. Öffentliche Proteste können über soziale Dynamiken zu mehrheitsfähigen Deutungen führen, die sich in einer entsprechenden medialen Berichterstattung und letztlich in geänderten politischen Machtverhältnissen widerspiegeln können. Aber auch wenn die Dynamiken und Machtverschiebungen nicht ausreichen, die Entscheidung zu verhindern – so reichen sie aus, um das soziale Klima zu verschlechtern und die Handlungsfähigkeit der politischen Führung einer Kommune in Frage zu stellen. Teile der Bevölkerung erleben die Entscheidung als Niederlage, die in ihrer Perspektive nicht durch die Kraft des besseren Arguments oder die legitime behördliche Abwägung gefunden wurde, sondern letztlich darauf beruht, dass befangene Entscheidungsträger unfaire Entscheidungen getroffen haben, indem sie die von den Anlagen Betroffenen einfach überstimmt haben. Auch wenn Umfragen zeigen, dass sich

nach der Errichtung der Anlage der Konflikt in der Regel beruhigt, können derartige Traumata über Jahre und Jahrzehnte anhalten und führen bei zukünftigen Auseinandersetzungen sehr schnell zu einem Wiederbeleben der alten Frontlinien. In den folgenden Überlegungen wird es daher um die Frage gehen, was von wem getan werden kann, um Konflikte um dezentrale Energieanlagen in eine weniger destruktive Richtung zu lenken.

3.4.1 Akteure der Intervention

Für die Konfliktregulierung gibt es vorgegebene rechtliche Maßstäbe und Verfahren. Für die Aufstellung des Flächennutzungsplans, mit dem in geordneter Weise dargestellt wird, wo auf dem Gemeindegebiet dezentrale Energieanlagen errichtet und betrieben werden können, ist der Gemeinderat zuständig. Gemeinderat und Bürgermeister haben grundsätzlich die Aufgabe, das Wohl der Kommune zu befördern. Dazu können je nach Verständnis der handelnden Akteure ganz unterschiedliche Aktivitäten gehören: Etwa die Verpachtung von windhöflichen Flächen an Projektierer, die Aushandlung der Wegenutzung mit dem Projektierer, die Durchführung öffentlicher Diskussionsveranstaltungen zu den Planungen von Energieanlagen, die Diskussion über eine Beteiligung der Bürger an diesen oder die Verteilung der Einnahmen durch diese oder auch der Versuch, neue Energieanlagen zu verhindern. Selbst wenn die Mitglieder des Gemeinderats und der Bürgermeister anfänglich keine Position zu Pro oder Contra bezogen haben, werden sie im Verlauf des Konflikts von den Konfliktparteien instrumentalisiert, in das Dramadreieck hinein gezogen und letztlich selbst zur Konfliktpartei.

Solange nicht absehbar ist, ob der Konfliktaustrag zum eigenen Voroder Nachteil wirkt, kann ein moderierender und intervenierender Akteur von außen hilfreich sein. Konfliktparteien akzeptieren dann eher Interventionen von außen, wenn sie erkennen, dass ihre Interessensdurchsetzung stark vom Handeln anderer Konfliktparteien abhängt oder zumindest beeinflusst wird und die Konfliktlage sie gegen-

seitig in eine Sackgasse manövriert hat. Sie bewerten die Fortführung der Konfliktlage als kostenträchtiger als den Versuch einer Verhandlungslösung. Die Intervention von außen kann dann mit den Schlüsselakteuren Wege vereinbaren, wie die Konfliktregulation verbessert und gegenseitiges Vertrauen wieder aufgebaut werden kann.

Neben der Tatsache, dass der Dritte tatsächlich von außen kommt und keinerlei Beziehungen zu den Konfliktparteien unterhält (Unbefangenheit), ist seine gleich wertschätzende Haltung gegenüber allen Konfliktparteien (Allparteilichkeit) von entscheidender Bedeutung, um in eskalierten Konflikten hilfreich agieren zu können.

Seine Grenzen hat der Einbezug von Konfliktparteien in die Prozessklärung dort, wo gezielte Eskalationen stattfinden, um bestehende Machtgleichgewichte zu verschieben. Wer gezielt eskaliert, kann einen externen Dritten nicht akzeptieren, dessen explizites Ziel neben dem fairen Interessensausgleich die Deeskalation ist.

Neben den politischen Akteuren (Bürgermeister, Gemeinderat) kann die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde Interesse an der Begleitung ihrer Verfahrensschritte haben. Im Gegensatz zu Bürgermeister und Gemeinderat darf sie qua Auftrag nicht Konfliktpartei sein, auch wenn sie in der Wahrnehmung und der Deutung mancher Konfliktparteien genau das ist.

3.4.2 Maßnahmen der Information

Oft gehen an der Vermittlung von Inhalten interessierte Akteure davon aus, es genüge, dem Gegenüber (etwa der kritischen Bürgerinitiative) und den Medien (der lokalen Öffentlichkeit) sachliche und möglichst objektive Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Hauptfunktion der Medien besteht diesem Modell zufolge darin, objektive Fakten zu präsentieren, die – so die Annahme – von der anderen Seite verstanden und akzeptiert werden. Sie verkennen dabei, dass Einstellungen und Haltungen der Menschen aufgrund eines immerwährenden und vielstimmigen Chors von selektierten und konstruierten Mitteilungen entstehen. Dabei werden nicht alle Mitteilungen gleich ge-

wichtet: Sowohl die Medien wie auch die einzelnen Empfänger wählen aus der Anzahl an relevanten Informationen selektiv Inhalte aus und ignorieren andere. Der häufig erhobene Vorwurf, man sei „nicht informiert worden“, liegt nicht unbedingt in absichtsvollem Verschweigen von Informationen, sondern ist dem Kommunikationsprozess im Konflikt eigen. So kritisieren Vertreter von Bürgerinitiativen häufig, sie seien erst zu einem späten Zeitpunkt über die Planungen informiert worden – selbst wenn nachweislich die Zeitung und der Gemeinderat das Thema frühzeitig öffentlich behandelt hatten.

Wirksame Information muss daher Aspekte der Informationsvermittlung (Sender) und der Informationsrezeption (Empfänger) berücksichtigen. So wird man auf Informationen dann aufmerksam, wenn man sie für relevant hält und „involviert“ ist.¹⁶⁴ Diese Relevanz können Prozessverantwortliche in der Politik und bei den Vorhabenträgern (Sender) mit Techniken der Aufmerksamkeitserzeugung unterstützen. Ein Thema wird aus dem Fluss der Alltagsinformation herausgehoben und dadurch zu einem lokalen Ereignis gemacht. Dies muss nicht immer mit einer medialen Inszenierung einhergehen, sondern kann durch proaktive Informationsvermittlung, wie beispielsweise dem Anschreiben bestimmter, von den Anlagen voraussichtlich am stärksten betroffener Bevölkerungskreise erfolgen oder eben durch außerordentliche Ortschafts- oder Gemeinderatssitzungen – die man im voraussichtlich betroffenen Ortsteil durchführt –, so dass das potenziell konflikthafte Thema der Windenergieplanung seinen Raum erhält.

Für die Rezeption von Botschaften ist dafür, ob und wie kommunikative Botschaften interpretiert werden, das soziale Umfeld der Adressaten bedeutsam. Es sind soziale Kontexte wie Familien-, Freundes- und Nachbarschaftsnetzwerke, die die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen lenken und Interpretationen gemeinschaftlich verhandeln.¹⁶⁵ So werden spezifische Teile der Bevölkerung in sozialen Kommunikationsprozessen überhaupt erst auf Themen aufmerksam.

¹⁶⁴ Wirth/Kühne 2013, 317; Stroebe/Jonas 1996, 268.

¹⁶⁵ Stroebe/Jonas 1996, 267.

Diese Prozesse werden vor allem dann wirksam, wenn eine konflikt-behaftete Planung von Energieanlagen konkret wird und sich lokal konzentrierte Bevölkerungsteile in Initiativen zu einem geplanten Projekt formieren und Projektierer sich als Protagonisten der Energie-wende in einer feindlichen Umgebung wahrnehmen. Je konkreter die Betroffenheit, desto polarisierter die Debatte und desto homogener die Meinungsbilder. Je weiter der Planungsstand fortgeschritten ist, desto weniger veränderbar werden bereits festgeronnene Meinungsbilder, da sich eine Zuspitzung der Meinungsbildung über den Zeit- und Prozessverlauf vollzogen hat. Menschen vermeiden dann, um ihr Gesicht zu wahren, dissonante Informationen und suchen aktiv konsonante Informationen, um eine innere Konsistenz im Wissen, Handeln und ihren Wertvorstellungen aufrechtzuerhalten. Dies gilt insbesondere auch für fachliche Aussagen von Experten. Zur Sicherung des eigenen Weltbildes werden die Unbefangenheit der Quelle und damit die Glaubwürdigkeit der Information in Frage gestellt. Die „Güte“ der Informationen und Expertisen ist im Konflikt nicht relevant dafür, ob sie als glaubwürdig angenommen werden oder nicht. Während es die Präsentation und „Inszenierung“ von Fachexpertise vermag, Unentschiedene oder wenig Interessierte bei der Bildung ihrer Einstellung zu unterstützen, werden meinungsstarke Personen hingegen Schwächen in der Argumentation suchen und die Befangenheit der Expertise hervorheben.¹⁶⁶ Glaubwürdigkeit lässt sich in einer solchen Situation nicht mehr in den Botschaften selbst vermitteln. Es sind kontextuelle Faktoren, die die Glaubwürdigkeit einer Information stützen. Dazu gehören die Quelle der Information und der glaubwürdige Einbezug der Empfänger bei der Gewinnung fachlicher Aussagen.

Um in eskalierten Konflikten trotz verkrusteter Positionen der Debatte-Teilnehmer und trotz bereits entstandener Mythen Informationen transportieren zu können, empfiehlt es sich, sowohl die Konfliktparteien als auch die interessierten Zuschauer und das aufgrund der Es-

¹⁶⁶ Petty/Cacioppo 1986, 123–205.

kalation aufmerksam gewordene Umfeld einzubeziehen. Es geht dabei insbesondere um kommunikative Prozesse zwischen diesen Gruppen.

Wenn es also darum geht, die Auswirkungen der geplanten Anlage für die Medien sowie das Umfeld zu beschreiben, empfiehlt es sich, kritische Akteure einzubeziehen – im Sinne von Partizipation bei der Sammlung und Erstellung von Informationsinhalten. Auch wenn die Konfliktparteien in vielen Dingen gegensätzlicher Meinung sind, die Visualisierung einer geplanten Anlage etwa lässt sich bei einer professionellen Begleitung gemeinsam gestalten. Zugänglichkeit und Offenheit für die Sichtweisen anderer wird durch eine Verständigung auf gemeinsam als glaubwürdig erachtete Quellen der Information erhöht. Es eignet sich deshalb, bei der Bereitstellung von Information Informationsbedürfnisse abzufragen und gemeinsame Wege der Informationserstellung zu vereinbaren. Inklusive und partizipative Informationsgestaltung erhöht das Potenzial, die Diskussion zu versachlichen.

Für Zielgruppen, die nicht so tief in die Materie eingedrungen sind, empfiehlt es sich, bei komplexen Planungsfragen und bei umstrittenen Fragen der Risikobewertung auf Verständlichkeit der Information zu achten. Dazu ist es hilfreich, eine Komplexitätsreduktion in der Bereitstellung von Informationen (mit Bildern, Texten) zu betreiben (Planungsdokumente sollten deshalb möglichst laienverständlich sein und graphisch aufbereitet werden).

3.4.3 Maßnahmen des Dialogs und der Verständigung

In fortgeschrittenen und eskalierten Konflikten besteht nur sehr bedingt Bereitschaft zur Verständigung und zu einem deeskalierenden Dialog. Dennoch gehen verständigungsorientierte Ansätze davon aus, dass man über die bessere Gestaltung von Dialogverfahren auf eine gesellschaftliche Verständigung zu den in Planung stehenden oder im Genehmigungsverfahren befindlichen Bauvorhaben kommen kann. Sie unterstreichen stärker die integrative und normative Kraft des

„kooperativen Diskurs[es]“.¹⁶⁷ Im Gegensatz zu Ansätzen, die davon ausgehen, dass Überzeugungsprozesse strategischen Interaktionen gleichen, bei denen die Akteure ihre Interessen durchsetzen, die am geschicktesten mit Drohstrategien und Machtressourcen das Konfliktfeld beeinflussen können (Bargaining),¹⁶⁸ gehen verständigungsorientierte Ansätze davon aus, dass „echte“ Überzeugung und „echtes“ Lernen durch den „zwanglosen Zwang“ besserer Argumente erfolgen könne (Persuasion).¹⁶⁹ Gleichzeitig jedoch weisen sie auf die hohen Voraussetzungen für ein Gelingen normbildender Dialoge hin. Es muss eine Offenheit und Lernbereitschaft bei den Teilnehmern vorherrschen und eine gewisse „Herrschaftsfreiheit“ des Dialogs gesichert werden, in dem sich gleichberechtigte Interaktionspartner (Symmetrie der Interaktion) einander gegenüberstehen.¹⁷⁰

Diese hohen Voraussetzungen weisen darauf hin, dass verständigungsorientierte Ansätze in frühen Planungsstadien – wo das Meinungsspektrum noch offen und Lager noch nicht konturiert sind – ihren Ort in Planungsprozessen haben können. Unter diesen Umständen können Grundlagen für einen potenziellen normsetzenden Dialog gelegt werden. Mit der transparenten und repräsentativen Einbindung von Teilnehmern aus der gesamten Region sollen sowohl Interessierte als auch potenziell Betroffene in einen „rationalisierenden“ Diskurs eingebunden werden.¹⁷¹ Im Idealfall verzahnen Dialogformate formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten dergestalt, dass die Ergebnisse der Foren eine Berücksichtigung erfahren. Damit kann eine positive Identifikation mit dem Planungsprozess erreicht werden, was die Legitimation des gesamten Prozesses zu steigern vermag. Die Menschen fühlen sich ernst genommen, sie erfahren eine gewisse Selbstwirksamkeit und damit Kontrolle durch Mitsprache, über den

¹⁶⁷ So der Titel bei Renn/Webler 1996.

¹⁶⁸ Hopmann 1996, 25-26.

¹⁶⁹ Habermas 1991, 123.

¹⁷⁰ Renn/Webler 1996, 190.

¹⁷¹ Geis 2005,19.

Prozess.¹⁷² „Wer den Planungs- und Bauprozess als positiv erlebte, akzeptierte die WEA [Windenergieanlagen] stärker und fühlte sich durch deren Immissionen weniger oder gar nicht belästigt. Es reicht nicht aus, Anwohner durch Information überzeugen zu wollen, sondern eine frühzeitige Beteiligung mit realem Gestaltungsspielraum ist gefragt.“¹⁷³

Allerdings sind in Planungs- und Genehmigungsverfahren verständigungsorientierten und die Interessen ausgleichenden Ansätzen enge Grenzen gesetzt. Beginnt man damit zu einem frühen Zeitpunkt, sind Änderungen der Planung möglich. Allerdings wird man die späteren betroffenen Kritiker nicht unbedingt erreichen. Im Dialog erreichte Lösungen empfinden Betroffene, die sich erst am Ende mit der geplanten Anlage auseinandersetzen, für sich häufig nicht als bindend. Beginnt man zu einem späteren Zeitpunkt, sind durch das enge rechtliche Korsett aufgestellter Pläne Grenzen gesetzt, die eine gelingende Umsetzung dieses Ansatzes entscheidend erschweren. Mitsprache ist hier nur eingeschränkt möglich. Nichtsdestotrotz ist die Anerkennung der unterschiedlichen Argumente und Sichtweisen, wie auch der Perspektiven auf den Bau von dezentralen Energieanlagen in Planungs- und Genehmigungsverfahren hilfreich, da sie die emotionalen Blockaden des öffentlichen Disputs zu durchbrechen vermag.

3.4.4 Prozessmanagement

Konflikte um die Errichtung von dezentralen Energieanlagen weisen prozesshaft-dynamische Elemente auf (Eskalationen), die mit Veränderungen der symbolischen Beziehungsmuster einhergehen (Beziehungsdimensionen), die wiederum emotional-kognitive Verarbeitungsprozesse modulieren (Sachdimension). Alle drei Komponenten sind miteinander zu denken und nicht in einer Rangfolge zu sehen. Deshalb müssen sie in der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung mittels einer professionellen Prozessgestaltung adressiert werden. Da-

¹⁷² Krampen/Wünsche 1985, 271; Renn/Köck/Schweizer u.a., ZUR 2014, 281-282.

¹⁷³ Hübner/Pohl 2015, 23.

bei muss Klarheit darüber herrschen, welche Form der Beteiligung in welchem Prozessstadium der Öffentlichkeit gewährt wird und auch gewährt werden kann. Dies ist situationsabhängig, da je nach Kontext unterschiedliche Freiheitsgrade in der Planung bestehen. Es bedarf eines am konkreten Planungs- und Entscheidungsprozess sowie an den relevanten Zielgruppen orientierten Konzepts der Information, des Dialogs und der Verständigung, um bestehende Spielräume der Verständigung zu nutzen und gleichzeitig destruktive Eskalationsdynamiken zu begrenzen.

Erster Schritt muss ein umsichtiges Konfliktscooping (Umwelt- und Konfliktanalyse) sein. Dieses identifiziert die zentralen Konfliktthemen, Phasen und Eskalationsstufen, sieht historische Konfliktlinien, erkennt Nachteile für bestimmte lokalisierbare Akteursgruppen und baut darauf einen Kommunikationsfahrplan mit wesentlichen Schlüsselakteuren auf. Wichtig ist, dass dies so frühzeitig geschieht, dass nicht nur bereits eskalierte Konflikte, sondern auch potenzielle Konflikte erkennbar sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine schöne Landschaft und eine bereits aufgrund eines früheren Konflikts bestehende Bürgerinitiative zusammen kommen.

Im Hinblick auf die Prozessgestaltung sollte in einem zweiten Schritt gesichert werden, dass die Verfahrensschritte klar, regelmäßig und nachvollziehbar von Seiten der Prozessverantwortlichen kommuniziert werden und den Prozessbeteiligten bekannt sind. Dies sollte mit aufsuchenden Informationsveranstaltungen und dem Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsmedien erfolgen. Ferner sollte Klarheit darüber vorherrschen, welche Gestaltungsspielräume in der Planung für welche Akteursgruppen bestehen. Im Hinblick auf die Frage nach der Einbindung von Akteursgruppen ist es wichtig, dass unterschiedliche Bevölkerungskreise (Interessierte, potenziell Betroffene) frühzeitig, aber auch mit klarer Rahmensetzung im Hinblick auf den Beteiligungsgegenstand in die Planung einbezogen werden. Dazu gehört auch, dass informelle Dialogformate, in denen Bürger informiert, konsultiert und um Mitwirkung gebeten werden, auch in formellen Ver-

fahren nachvollziehbar berücksichtigt werden.¹⁷⁴ Bei Bürgerbeteiligung bedarf es einer klaren Aussage der zuständigen Stellen, die informellen Beteiligungsforen zu unterstützen und ihre Ergebnisse im Rahmen des rechtlich Zulässigen zu berücksichtigen.

Sind für konkrete Vorhaben gewisse Freiheitsgrade gegeben, da etwa die Kommune über mehrere Eignungsflächen verfügt, können Spielräume im rechtlichen Rahmen ausgeschöpft werden und Kriterien und Parameter „weicher Tabukriterien“¹⁷⁵ dialogisch verhandelt werden. In Verteilungskonflikten kann beispielsweise eine Verteilung der Vorteile (Einnahmen) diskutiert werden, die den Belastungen gerecht wird. Weitere Spielräume könnte etwa die Beteiligung von Bürgern an den Bauprojekten eröffnen.

Sind hingegen keine Handlungsspielräume mehr gegeben, macht Bürgerbeteiligung im Sinne einer „kosmetischen“ Beteiligung keinen Sinn, sondern führt im Gegenteil zu „Frustration und Vertrauensverlusten gegenüber der Politik und Behörden“.¹⁷⁶ Auch wenn keine inhaltlichen Gestaltungsspielräume bestehen, können Spielräume der öffentlichen Kommunikation und spezielle Transparenzmaßnahmen eingesetzt werden, die einerseits die gegenseitige Anerkennung stärken und Informationsbedürfnisse stillen und gleichzeitig einer Mythenbildung vorbeugen. In hoch eskalierten Konflikten bestehen typisierte Feindbilder zwischen den Konfliktparteien. Maßnahmen der Information und des Dialogs können diese typisierten Bilder zwischen den Akteuren aufweichen, indem sie Dritte ins Spiel bringen, die sich nicht von der einen oder der anderen Seite vereinnahmen lassen und die – quasi als allparteilicher Anwalt der interessierten Zuschauer – die Argumente, Sichtweisen und Positionen beider Konfliktparteien wertschätzen und würdigen.

¹⁷⁴ S. Kap. 3.2. zu Formen der Beteiligung.

¹⁷⁵ S. zu diesen Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 ff.

¹⁷⁶ Renn/Köck/Schweizer u.a. 2014, 5.

4 Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die analysierten Defizite in der Konfliktaustragung um dezentrale Energieanlagen¹⁷⁷ zu vermeiden oder zu vermindern, wird auf der Grundlage der konzeptionellen Überlegungen¹⁷⁸ das folgende Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorgestellt. Es ist als „Werkzeugkasten“ abgestimmter Instrumente zu verstehen, die je nach Situation vor Ort zum Einsatz kommen sollen. Dieses Konzept wurde in einer ersten Fassung im Dezember 2014 veröffentlicht¹⁷⁹ und diente als konzeptionelle Grundlage für die Interventionen in Schopfheim im Jahr 2015.¹⁸⁰ Es wurde nach der Evaluierung dieses Probelaufs evaluiert¹⁸¹ und überarbeitet.

Mit diesem Konzept soll das Potenzial bestehender Verfahren zur Bearbeitung von Konflikten besser ausgeschöpft werden. Die Legitimität und Funktionsfähigkeit der förmlichen Verfahren soll gesteigert werden. Um dies zu erreichen, wird empfohlen

1. bestehende konfligierende Interessen von Akteuren herauszuarbeiten, anzuhören und zu würdigen,
2. den Umgang mit unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen fair und transparent zu gestalten und einen offenen und fairen Dialog zu ermöglichen sowie
3. durch frühzeitige Kommunikation die Möglichkeit zu eröffnen, für aktuelle oder zu erwartende Konflikte konstruktive Lösungen zu finden.

Um zu zeigen, wie diese Empfehlungen umgesetzt werden können, werden im Folgenden Vorschläge unterbreitet, wie gesetzliche, organisatorische und institutionelle Rahmen verändert werden können,

¹⁷⁷ S. Kap. 2.

¹⁷⁸ S. Kap. 3.

¹⁷⁹ S. www.dezent-zivil.de.

¹⁸⁰ S. näher Kap. 5.

¹⁸¹ S. hierzu Kap. 6.

um Verfahrensmündigkeit und Prozesslegitimität zu erreichen (grau hinterlegt). Daneben werden Vorschläge präsentiert, die es, basierend auf den derzeit geltenden Gesetzen, erlauben, Ungleichgewichte in der Kommunikation auszubalancieren, die Prävention von Konflikten und ihren fairen Austrag zu professionalisieren sowie die Verfahrensmündigkeit der Bürger so zu stärken, dass sie ihre Interessen in formellen Verfahren einbringen können.

Ziel ist es, mögliche Interessenskonflikte zur Sprache zu bringen und sie so zu bearbeiten, dass

- die wirklichen Interessen und Werte angesprochen werden und nicht Ersatzthemen – aufgrund des Ausschlusses bestimmter Themen aus den Verfahren – in den Vordergrund geraten,
- die ganze Bandbreite der potenziell beteiligten Akteure einbezogen wird und nicht einige wenige besonders artikulationsfähige Akteure ihre Interessen in den Vordergrund stellen,
- zwischen den Konfliktparteien eine dritte Partei wahrnehmbar wird – mit glaubwürdigen Deutungsangeboten für politische Entscheidungsträger, für (noch) unbeteiligte Zuschauer sowie für die Medien,
- die zur Konfliktregulierung bereitstehenden Verwaltungsverfahren ihre Aufgabe erfüllen können und nicht durch politische und mediale Instrumentalisierung von emotional aufgeladenen Konflikten überlagert werden und
- zusammengefasst – mit einer verbesserten Gestaltung des Kommunikationsprozesses und einer verständlichen Aufbereitung der Planungs- und Genehmigungsgrundlagen die Verfahrensmündigkeit der beteiligten Akteure gestärkt wird. Sie sollen dazu befähigt werden, besser ihre Anliegen sachgerecht einzubringen und ihre Beteiligungsmöglichkeiten und Rechte wahrzunehmen. Verfahrensmündigkeit soll die Grundlage dafür sein, dass ein fairer Interessenausgleich der beteiligten Akteure überhaupt erst erfolgen kann.

Dies wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass die für Planung und Genehmigung zuständigen Stellen tragfähige Entscheidungen treffen können.

4.1 Übergreifende Vorschläge

Damit diese Ziele eines fairen Interessenausgleichs und einer nachhaltigen Konfliktbearbeitung erreicht werden können, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen. Im Folgenden werden daher Verbesserungsvorschläge dargestellt, die eine Veränderung von Gesetzen sowie organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen umfassen. Sie sind zum Teil grundsätzlicher Natur und konnten daher nicht vollständig im Rahmen des Forschungsprojekts beispielhaft angewendet werden. Es werden bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (Raumordnungsgesetz, Baugesetzbuch, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Verwaltungsverfahrensgesetz) konkretisiert.

4.1.1 Zentrale Stelle

Je stärker ein Konflikt durch widerstreitende Interessen oder Emotionen aufgeladen ist, desto notwendiger werden Professionalität und Allparteilichkeit, um Fairness und Konstruktivität zu sichern. Die Kommunikation in emotionalisierten und eskalierten Konflikten bedarf einer professionellen Vorbereitung und Durchführung sowie des Einsatzes von Akteuren, die bei den verschiedenen Konfliktparteien als glaubwürdig und allparteilich gelten. Bürgermeister, Journalisten oder Vertreter von Vorhabenträgern erfüllen diese Bedingungen meist nicht. Die Erfahrung zeigt, dass Konflikte nach unprofessionell oder partiisch geleiteten Veranstaltungen häufig in eine höhere Eskalationsstufe eintreten und damit noch schwerer zu klären sind.

Professionalität und Allparteilichkeit kann eine „Zentrale Stelle“ auf Landesebene sicherstellen – entweder durch eigene Mitarbeiter oder durch beauftragte Dritte (Mediatoren, Moderatoren, Coaches u.a.).

Diese Ressourcen werden entweder aus eigener Einschätzung einer Konfliktsituation vor Ort angeboten oder im Konfliktfall von Akteuren vor Ort abgerufen. Die Zentrale Stelle sollte

- nicht nur im Fall eines Konflikts unterstützend zur Seite stehen, sondern früher ansetzen und auch durch
- die Bereitstellung glaubwürdiger und verständlicher Informationen,
- das Training und die Schulung von Behördenmitarbeitern und
- die Unterstützung bei der Durchführung einer Umfeldanalyse und eines „Konflikt-Screenings“¹⁸²

die Konfliktprävention unterstützen. Dabei ist ein Beirat gesellschaftlicher Gruppen hilfreich, der die Allparteilichkeit der Zentralen Stelle sicherstellt.

Die Zentrale Stelle sollte dabei für die Prävention und Klärung von Konflikten in jeglichen Planungs- und Genehmigungsverfahren zuständig sein, egal ob es sich um technische Anlagen (Verkehr, Energie, Wasserbau) oder um Planungen (Siedlungen, Gebäude, Naturschutz) handelt. Ihre Aufgaben werden hier im Hinblick auf Konflikte um dezentrale Energieanlagen beschrieben.

Bevor der konkrete Vorschlag skizziert wird, werden beispielhaft bereits bestehende Ansätze zur zentralen Adressierung von Konflikten um Energieanlagen vorgestellt. Dabei werden positiv zu bewertende und kritisch einzuschätzende Aspekte im Hinblick auf ihre Ausgestaltung gegenübergestellt. Zu diesem Zweck werden drei Bundesländer herausgegriffen, bei denen die Funktion der Vermittlung und Beratung im Konflikt vergleichsweise gezielt adressiert und an gesonderte Institutionen delegiert worden ist. Es gibt darüber hinaus eine Vielzahl von Stellen, die bereits auf der Ebene der Informationsvermittlung zum Thema „Anlagen der Energiewende“ aktiv sind. Für Baden-

¹⁸² S. Kap. 4.1.2.

Württemberg sind hier beispielsweise die Klimaschutz- und Energieagentur (KEA) zu nennen¹⁸³ oder auch das Kompetenzzentrum Windenergie der Landesanstalt Umwelt Baden-Württemberg.¹⁸⁴ Es ist zu diskutieren, ob eine neue eigene Stelle eingerichtet werden soll oder die Aufgaben durch Erweiterung bestehender Stellen abgedeckt werden können.

Baden-Württemberg: Kompetenzzentren Energie bei den Regierungspräsidien

Die bei den vier Regierungspräsidien eingerichteten Kompetenzzentren beraten Städte und Gemeinden, Planungsträger und Investoren insbesondere in genehmigungsrechtlichen und planerischen Fragen bei der Umsetzung der Energiewende und vermitteln zwischen den verschiedenen Fachbereichen im Regierungspräsidium, den beteiligten Ministerien und Behörden.¹⁸⁵ Sie sollen außerdem Energieforen mit Vertretern der Energieerzeuger, der Natur- und Landschaftsschutzverbände und der Verwaltungen veranstalten sowie frühzeitige Scopingtermine, Runde Tische oder Mediationsgespräche zu einzelnen Projekten organisieren.

Es handelt sich dabei jeweils um drei bis sieben Personen je Regierungspräsidium.

Was ist positiv einzuschätzen?	Was ist kritisch einzuschätzen?
<p>Durch die Verortung bei den Regierungspräsidien haben die Kompetenzzentren</p> <ul style="list-style-type: none"> - einen guten Überblick über die konkreten Konfliktsituationen vor Ort und können Bezug nehmen auf kon- 	<p>Die Ressourcenausstattung ist zu gering. Damit hängt zusammen, dass sie ihren aktuellen Schwerpunkt in der behördeninternen Arbeit haben.</p> <p>Sie konzentrieren sich hauptsächlich auf fachliche Fragen, eine spezifische</p>

¹⁸³ <http://www.kea-bw.de/>.

¹⁸⁴ Das Kompetenzzentrum Windenergie ist die zentrale Anlaufstelle für Fragen des Immissions- und Naturschutzes im Hinblick auf Windenergie für Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg. Für Planer und die interessierte Öffentlichkeit erfolgt die Bereitstellung von landesweit einheitlichen Planungshilfen und Hinweisen zur sachgerechten Berücksichtigung von Natur- und Immissionsschutzbelangen.

¹⁸⁵ S. beispielhaft <http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1343441/index.html>.

<p>krete Genehmigungsverfahren,</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Möglichkeit zur Koordination und Klärung von Zielkonflikten mit dem Know-How der Bündelungsbehörde Regierungspräsidium, - die Möglichkeit, frühzeitige Scopingtermine, Runden Tische oder Mediationsgespräche zu einzelnen Projekten zu organisieren, - einen guten Zugang zu den Ministerien. 	<p>Kompetenz im Umgang mit Konflikten liegt nicht vor.</p> <p>Konflikte werden nicht vollumfänglich erfasst und angegangen</p>
--	--

Nordrhein-Westfalen: Energiedialog NRW als Dialogplattform der EnergieAgentur

Die EnergieAgentur NRW ist eine vom Land finanzierte Körperschaft, die im Rahmen einer Public-Private-Partnership per Geschäftsbesorgungsvertrag von einer Betreibergesellschaft geführt wird. Sie hat unter anderem die Aufgabe, den Ausbau der Windenergie im Konsens mit der Bevölkerung voranzubringen. Um Konflikte vor Ort begleiten zu können, übernimmt eine eigene Abteilung der Energieagentur, der Energiedialog NRW, die Beratung für Akteure (Unternehmen, Kommunen, Anwohner). Zusätzlich hat das Land einen Rahmenvertrag mit einem Dienstleister geschlossen, der Mediationsfälle übernimmt.¹⁸⁶ Damit ist die nordrhein-westfälische Energieagentur die einzige unter den vielen Energieagenturen in Deutschland, die sich explizit und mit entsprechenden Ressourcen auch um Konfliktklärung bemüht.

Die im Zusammenhang mit dem Energie-Dialog tätigen Mitarbeiter der EnergieAgentur NRW treten vor Ort in Kommunen teilweise als Moderatoren, teilweise als Auskunftgeber auf. Teilweise empfehlen sie externe Moderatoren. Nach eigener Aussage werden sie dort nicht als Partei wahrgenommen, weil es nicht ihre Aufgabe ist, den Ausbau der Windenergie um jeden Preis durchzusetzen.¹⁸⁷

¹⁸⁶ <http://www.energiesdialog.nrw.de/energiesdialog-nrw-stellt-sich-vor/>.

¹⁸⁷ Informationen aus einem Informationsgespräch mit der EnergieAgentur am 17.3.2014.

Es sind sechs Mitarbeiter im EnergieDialog für ganz NRW tätig.

Was ist positiv einzuschätzen?	Was ist kritisch einzuschätzen?
<p>Eigene Institution, die auch professionelle Dienstleister in Konfliktfälle sendet.</p> <p>Gute Übersicht über die Konfliktlage in den Kommunen.</p> <p>Verständnis für fachliche Hintergründe rund um Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie finanzielle Bürgerbeteiligung.</p> <p>Aufzeigen von Positiv-Beispielen.</p>	<p>Arbeitet auf Nachfrage, geht nicht von sich aus und nicht präventiv auf Konfliktsituationen zu.</p> <p>Potenzielle Rollenkonflikte zwischen Fördern der Energiewende und Klären von Konflikten; damit zusammenhängend gegebenenfalls Zweifel an Allparteilichkeit.</p>

Hessen: Bürgerforum Energieland Hessen bei der HessenAgentur

Über die HessenAgentur als Landesgesellschaft bietet das Land Hessen den Kommunen im Land an, dass professionelle Ressourcen für Beratung, Dialog und Konfliktklärung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiewende durch Dienstleister bereit gestellt werden, die das Land beauftragt.¹⁸⁸

Diese Dienstleister beraten die Lokalpolitik und vor allem die Bürgermeister (Coaching), moderieren öffentliche Veranstaltungen und bieten im Konfliktfall auch spezielle Formen der Konfliktmoderation an. Das Vorhaben wurde im Jahr 2013 pilothaft entwickelt und wird aufgrund der positiven Rückmeldungen seitens der Kommunen seit 2014 auf breiter Basis fortentwickelt. Im Jahr 2015 wurden 27 Veranstaltungen vorbereitet, durchgeführt und dokumentiert. Insgesamt fanden seit Beginn des Programms etwa 55 Veranstaltungen in ca. 35 hessischen Kommunen statt. Dabei wurden etwa 4500 Bürger unmittelbar erreicht und viele weitere mittelbar über das Print- und Web-Angebot sowie über Multiplikatoren.

¹⁸⁸ Bürgerforum Energieland Hessen, <http://www.energieland.hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=19266>.

Das Bürgerforum unterstützt Kommunen in Hessen dabei,

- den Bürgerdialog individuell auf die Kommune und ihre spezifische Situation zuzuschneiden,
 - Konflikte zu klären – mit neutralen Moderationen oder Mediationen für einen sachlichen und konstruktiven Austausch,
- transparent zu kommunizieren und so die Öffentlichkeit zu informieren – auch durch begleitende Pressearbeit,
- einen fundierten Überblick über die diskutierten Themen zu geben und dadurch ein strukturiertes Vorgehen im Projektverlauf zu ermöglichen,
 - geeignete Expertinnen und Experten zu finden, die ihre Expertise bei Bürgerveranstaltungen einbringen und
 - alle Interessierten frühzeitig in Planungsvorhaben einzubinden und damit Handlungsspielräume für alle Akteure zu sichern.

Zusätzlich werden landesweite Faktenchecks zu Themen durchgeführt, die an den einzelnen Standorten immer wieder diskutiert werden. Experten unterschiedlicher Herkunft wurden zu den Themen Infraschall, Energiewirtschaft, Rentabilität, Naturschutz und Speichertechnologien eingeladen, die Ergebnisse als Faktenpapiere aufbereitet und breit verteilt.

Was ist als positiv einzuschätzen?	Was ist eher kritisch einzuschätzen?
<p>Breites Angebot unterschiedlicher kommunikativer Formate für Konfliktprävention und Konfliktklärung durch Profis für Kommunen.</p> <p>Angebot ist durch finanzielle Ausstattung flächendeckend.</p> <p>Landesweite Faktenchecks zur Unterstützung der kommunalen Arbeit.</p> <p>Lernendes Verfahren durch Beauftragung verschiedener Büros für die drei Regierungsbezirke.</p>	<p>Nachfrageorientierung: Wenn Bürgermeister der Ansicht sind, das Problem in Eigenregie lösen zu können, gibt es keine Intervention.</p>

Die vorgestellten Zentralen Stellen verfügen alle unterschiedlich stark über positive Ausgestaltungsmerkmale, die auch einer neuen oder erweiterten Zentralen Stelle zugrunde gelegt werden sollten. Allerdings gilt es, die als kritisch bewerteten Ausgestaltungselemente zu minimieren oder zu beseitigen.

Eine neu oder durch Erweiterung bestehender Institutionen zu schaffende Zentrale Stelle auf Landesebene sollte wie folgt ausgestaltet sein:

Zielstellung:

Aktives Eingreifen vor Ort, um Konflikte, die destruktiv ausgetragen werden oder dazu tendieren, destruktiv ausgetragen zu werden, ins Konstruktive zu wenden.

Aufgaben:

- Selbständige Einschätzung von Konfliktsituationen im Land, aktives Zugehen auf Kommunen, Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden sowie Bürger,
- Unterstützung der Genehmigungsbehörden, Kommunen, Vorhabenträger und Bürger durch Bereitstellung allgemeiner Informationen zum Ablauf von Planungs- und Genehmigungsverfahren und zu den Möglichkeiten der Verfahrensbeteiligung – in unterschiedlichen Medien (etwa Broschüren, erklärende Filme, FAQs, Webpräsentationen),
- Unterstützung der Bürgervertrauenspersonen,¹⁸⁹
- Erstellen von Leitlinien sowie Initiierung und Organisation von Training und Schulung von Mitarbeitern von Planungs- und Genehmigungsbehörden,¹⁹⁰
- Initiierung und Betreuung von Mediationsverfahren,¹⁹¹

¹⁸⁹ S. Kap. 4.1.3.

¹⁹⁰ Ein gutes Beispiel sind hierfür die Fortbildungsangebote der Führungsakademie Baden-Württemberg zum Thema Bürgerbeteiligung.

- Unterstützung bei der Durchführung der Umfeldanalyse und des Konflikt-Screenings,¹⁹²
- Begleitung schwieriger Erörterungstermine,
- Erstellen verständlicher Informationen über die verschiedenen Abläufe der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie über die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume.¹⁹³

Ausgestaltung:

- Eigenständige organisatorische Verortung (empfohlen wird die Gründung einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung),
- Ausstattung mit einem Beirat, in dem zur Sicherung der Allparteilichkeit Vertreter von Kommunen, Wirtschaft, Umwelt- und Naturschutzverbänden, Bürgerinitiativen und weiteren Institutionen der Zivilgesellschaft vertreten sind,
- Verpflichtung der Genehmigungsbehörden zur Zusammenarbeit mit dieser Stelle und zu deren frühzeitiger Einbeziehung,
- Einstellung von Mitarbeitern, die sich durch Konflikt-, Kommunikations- und Fachkompetenz auszeichnen,
- Budget für die Entsendung professioneller Dienstleister im Bereich Kommunikation, Konfliktklärung und Beratung.
- Die Zentrale Stelle soll durch öffentliche Mittel finanziert werden.

Da es derzeit eine solche Zentrale Stelle in Baden-Württemberg nicht gibt, trat das Forschungskonsortium von Dezent Zivil als moderierender und kommunizierender Akteur in der beispielhaften Anwendung in Baden-Württemberg in Erscheinung.

¹⁹¹ S. Kap. 4.1.4.

¹⁹² S. Kap. 4.1.2.

¹⁹³ S. Kap. 4.1.5.

4.1.2 Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening

Ergänzungen der formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren um Informations- und Dialogelemente bedürfen im Vorfeld einer Einschätzung der Situation. Wer sind die Zielgruppen, welche Konflikte sind zu erwarten, was sind die Besonderheiten der Region im Hinblick auf dezentrale Energieanlagen? Eine solche Umfeldanalyse (mit Themen-, Konflikt- und Akteursmapping) sollte frühzeitig und unter Einbezug der relevanten Akteure am besten in standardisierter Form durch einen externen Dienstleister (analytischer Blick von außen) erfolgen. Dies sollte die Zentrale Stelle koordinieren und strukturieren.

Je nachdem, welche Hinweise sich auf bestehende oder zu erwartende Konflikte ergeben, folgen weitere Schritte: Im Konflikt-Screening¹⁹⁴ wird detailliert geklärt, welches die relevanten konfliktären Themen sind, welche Konfliktintensität zu erwarten ist, welche Form der Kommunikation und des Dialogs für sinnvoll erachtet wird und welche der im Folgenden beschriebenen „Bausteine“ einzusetzen sind und wie dies auf den verschiedenen Ebenen zu synchronisieren ist. Insbesondere wird dabei auf entscheidungsrelevante Meilensteine zu achten sein: Dort, wo die Weichen für den weiteren Gang der Dinge gestellt werden, muss Beteiligung wirksam werden.

Die Ergebnisse des Konflikt-Screenings geben Auskunft über die vorhandene Konfliktdynamik, die Ausbreitung des Konflikts im Akteurs- und Zuschauerfeld (Polarisierung) und die Themen des Konflikts. Sie ermöglichen im Kontext einer breiteren Umfeldanalyse, ein Design für eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung zu erarbeiten. Ein relevanter Punkt ist der Zeitpunkt: Sind schon konkrete Standorte im Gespräch, sind schon Fakten geschaffen (z.B. Optionsverträge für Flächen mit den Eigentümern geschlossen, Genehmigungsantrag gestellt?), oder befindet man sich noch in einem frühzeitigen Planungsverfahren, bei

¹⁹⁴ In Anlehnung an die im baden-württembergischen Planungsleitfaden beschriebene Umfeldanalyse. Der Planungsleitfaden ist abzurufen unter https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf.

dem noch Mitsprache möglich ist? Je weniger Mitsprache noch möglich ist, desto mehr muss man sich auf Maßnahmen der Information und der Verfahrensmündigkeit konzentrieren, damit die Akteure ihre Rechte nutzen und sich an den formalen Verfahren beteiligen können.

Das zweite ist die Konfliktdynamik: In eskalierten Konflikten reichen Maßnahmen der Information und des unverbindlichen Dialogs nicht mehr aus, um den Konflikt zu deeskalieren. Hierfür sind Kooperations- bis hin zu Mediationsverfahren angezeigt, um einen fairen Interessenausgleich zu ermöglichen. Allerdings kann es sein, dass die Spielräume hierfür nicht mehr zur Verfügung stehen. Dann muss es darum gehen, die formalen Verfahren in ihrer Aufgabe zu unterstützen und ihre Legitimität zu stärken – denn ihnen obliegt der Schutz der Betroffenen. Maßnahmen der Information und des Dialogs sind hier dennoch angezeigt – im Hinblick auf die Zuschauer des Konflikts. Eskalierte Konflikte neigen dazu, ihr Umfeld zu polarisieren. Die Zentrale Stelle kann dazu beitragen, dass die Deutungshoheit vor Ort nicht einseitig von polarisierenden Gruppen dominiert wird, sondern dass Ambivalenz und Ausgewogenheit vor Ort besteht.

Das dritte sind die Themen: Geht es um ökonomische Gerechtigkeit und Ausgleich, geht es um Sorge vor Gesundheitsgefährdungen oder geht es um die Veränderung der Landschaft? Je nach dem helfen Expertendialoge, Visualisierungen oder Mediationsverfahren (siehe die im Weiteren beschriebenen Instrumente).

Umfeldanalyse und Konflikt-Screening werden von Planungs- und Genehmigungsbehörden, Standortkommune(n), Vorhabenträger (falls bereits vorhanden) und gegebenenfalls bestellten Bürgervertrauenspersonen¹⁹⁵ gemeinsam initiiert und begleitet. Der dann gemeinsam erarbeitete Beteiligungs-„Fahrplan“ wird im Rahmen eines Beteiligungs-Scopings den relevanten Akteuren (zum Beispiel Bürgerinitiativen, Umwelt- und Naturschutzverbänden, Industrie- und Handelskammern) vor- und zur Diskussion gestellt.

¹⁹⁵ S. Kap. 4.1.3.2.

Eine partizipative Erarbeitung des „Fahrplans“ liefe Gefahr, dass es einen Konflikt um die Beteiligungsform gibt, der unter Umständen von taktischen Erwägungen geprägt ist. Idealerweise verlaufen die Planungen konsekutiv: Zunächst weist die Regionalplanung Vorranggebiete aus und gibt damit den Kommunen Flächen vor, die diese durch gemeindliche Konzentrationszonen konkretisieren können, aber nicht müssen. In dieser Planungslogik lassen sich sukzessive Zeitpunkte für eine gemeinsame Umfeldanalyse (Akteure, Themen, Interessen, Konflikte) verorten:

- Im Zug der Regionalplanung kann die Umfeldanalyse gemeinsam durch die Regionalplanung und die Kommunen initiiert und gesteuert werden.
- Im Zug der Flächennutzungsplanung kann die Umfeldanalyse gemeinsam durch die Kommunen mit Unterstützung der Regionalplanung und unter Beteiligung der Bürgervertrauenspersonen in Auftrag gegeben und begleitet werden. Sind schon Vorhabenträger bekannt, die dort Anlagen planen, können auch Vorhabenträger mit einbezogen werden.
- Im Vorfeld eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens kann die Umfeldanalyse gemeinsam durch Genehmigungsbehörden, Vorhabenträger und Kommunen unter Beteiligung der Bürgervertrauenspersonen initiiert und begleitet werden.

4.1.3 Einbezug von Vertretern der Zivilgesellschaft

Sowohl formelle als auch informelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung leiden darunter, dass sich zwar viele Menschen von einem Vorhaben betroffen fühlen, sich aber nur kleine Teile der Öffentlichkeit beteiligen, obwohl sich die Verfahren an die gesamte Öffentlichkeit richten. In der Regel beschränkt sich die Beteiligung auf hoch engagierte, kritisch eingestellte und fachlich gut informierte Personen. Neutral bis positiv eingestellte Bürger, fachlich wenig informierte Per-

sonen oder auch Personengruppen, die es weniger gewöhnt sind, sich in der Öffentlichkeit zu artikulieren, sind seltener vertreten.

Dies führt zu zwei Arten von Problemen:

- **Verschärfung des Konflikts durch Selbstselektion kritisch eingestellter Personen**

Die Verfahren sind komplex, die Texte und Grafiken schwer verständlich, die kommunikativen Räume wenig attraktiv und die Wahrnehmung der Betroffenheit ist zu frühen Planungszeitpunkten noch abstrakt.¹⁹⁶ Daneben besteht ein diffuses Misstrauen gegenüber Behörden und Vorhabenträgern, weshalb schnell der Vorwurf der „Mauschelei“ im Raum steht. Als Folge nehmen die meisten Menschen die Angebote der Beteiligung nicht an. Die „Selbstauswahl“ der gebildeten Kritiker führt zu einer Schieflage in der Kommunikation und verstärkt den Konflikt.

- **Gefährdung eines konstruktiven Konfliktaustrags durch einseitige Orientierungen in Politik, Medien und öffentlicher Meinung**

In der öffentlichen Wahrnehmung und in den Medien entsteht der Eindruck, die engagierten, kritisch eingestellten und fachlich gut informierten Personen stünden für die Mehrheit der Bevölkerung. Der Eindruck, es handele sich bei den artikulationsfähigen und -bereiten Kritikern um Repräsentanten der Mehrheit, führt über die Medien zu sich verändernden Meinungsmustern in der Öffentlichkeit. Wahrgenommene Mehrheiten werden zu tatsächlichen Mehrheiten. Die Zahl der eher kompromissbereiten Beteiligten nimmt ab, polarisierte Einstellungen nehmen zu, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Möglichkeit, Kompromisse oder Minderungsmöglichkeiten zu finden.

Um den hier skizzierten Problemen einer verzerrten Kommunikation entgegen zu wirken, werden im Folgenden Dialogformate und Trans-

¹⁹⁶ S. hierzu auch Kap. 2.4.

parenzmaßnahmen vorgestellt, die das Vertrauen der Zivilgesellschaft in den Planungs- und Genehmigungsprozess erhöhen sollen.

4.1.3.1 Informelle Beteiligungsformate

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind gesetzlich festgeschriebene Verfahren.¹⁹⁷ Ihre Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind unter anderem Anhörungen, die Auslegung von Antragsunterlagen und Erörterungen. Sie sind rechtlich stark formalisiert und Teile ihrer Ergebnisse sind rechtlich verbindlich.¹⁹⁸ Bei der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Notwendigkeit der Durchführung, der Ablauf und die Rechtsfolgen gesetzlich geregelt. Das bedeutet, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage rechtlicher Vorschriften durchgeführt werden muss.

Im Gegensatz dazu sind informelle Beteiligungsverfahren gesetzlich nicht festgeschrieben. Sie bieten dadurch den Beteiligten größere Freiheitsgrade in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung und Anpassung. Beteiligungsmethoden sind Mediationen, Planungszellen, Partizipative Gruppendiskussionen, Runde Tische, E-Partizipationsverfahren sowie andere dialogorientierte Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁹⁹ Sie können sowohl zur Konfliktbeilegung eingesetzt werden als auch der Öffentlichkeitsbeteiligung dienen, wie die E-Partizipation oder Arbeitskreise zur Unterstützung formeller Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Informelle Verfahren sind zwar methodisch elaborierte und damit in gewisser Weise normierte Verfahren, rechtlich ist ihre Durchführung und die Verwendung ihrer Ergebnisse aber nicht zwingend vorgeschrieben. Darin liegen zugleich auch die Schwächen dieser Verfahren. Denn es besteht keine rechtliche Verpflichtung in der Hinsicht, dass die Ergebnisse der informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Planungs- und Genehmigungsverfahren einfließen müssen. Das Fehlen entsprechender gesetz-

¹⁹⁷ S. Kap. 3.2.1.

¹⁹⁸ S. Kap. 3.2.2.

¹⁹⁹ S. Kap. 3.4.3.

licher Regelungen schließt die Durchführung informeller Beteiligungsverfahren nicht aus. Die Durchführung zusätzlicher Beteiligungsschritte kann sowohl auf die der Behörde nach § 24 VwVfG obliegende Amtsermittlungspflicht als auch auf ihr Verfahrensermessen nach § 10 VwVfG gestützt werden.²⁰⁰

Eine vertrauensfördernde Einbindung der Bürgerschaft kann durch informelle Formate der Bürgerbeteiligung – mithilfe der Einsetzung von Bürger- und Planungswerkstätten – erfolgen. In diesen können beispielsweise harte und weiche Tabu-Kriterien²⁰¹ für die Standortfindung von Vorranggebieten auf der regionalplanerischen Ebene oder bei der Ausweisung von Konzentrationszonen auf der kommunalen Ebene konsultativ diskutiert werden. Ist die Ausarbeitung von Teilregionalplänen oder Teilflächennutzungsplänen noch nicht weit gediehen, sind die Freiheitsgrade für substanzielle Änderungen an den Plänen noch groß.²⁰² Das Öffnen der Planung – mit konsultativen Dialogelementen – ermöglicht die „Aneignung der Planung“ und stärkt somit das Empfinden der Teilhabe am Verfahrensprozess. Zudem bekommen eingebundene Bürger mit, welche planungsrechtlichen Vorgaben notwendigerweise zu beachten sind (etwa Natur- und Artenschutz). Damit wird zugleich praktisch das rechtliche Planungskorsett erlernt und angeeignet, wenn eine Beteiligung erfolgt und Hinweise eingebracht werden. Dies legt den Grundstein dafür, dass in späteren Planungsstadien das Empfinden einer Bevormundung der Bürger durch planende und entscheidende Institutionen geringer ausfallen kann. Zudem werden so bereits in einem frühen Planungsstadium persönliche Kontakte geknüpft, die das gegenseitige Vertrauen der Interaktionspartner untereinander zu stärken vermögen.

²⁰⁰ S. z.B. Ziekow 2012, D 87f.; Frey, VBIBW 2013, 419 ff.

²⁰¹ S. zu diesen Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369 ff.

²⁰² Nach geltender Gesetzeslage kennt die Regionalplanung keine „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“. Dennoch stehen den Regionalverbänden die Möglichkeiten zur Verfügung, begleitend informelle Beteiligungsverfahren auch im Stadium der Planentwurfsausarbeitung anzubieten. Für die kommunale Flächennutzungsplanung sind derartige konsultative Beteiligungsangebote während der Phase des Vorentwurfs sinnvoll.

Zu betonen ist, dass der Einsatz informeller Dialogformate wie Bürger- und Planungswerkstätten ergänzenden Charakter besitzt. Er kann niemals die Entscheidungsfindung und die politische Verantwortung gewählter kommunaler Vertreter in der Planung ersetzen. Soll über das formelle Verfahren hinaus die Öffentlichkeit einbezogen werden, ist es besonders wichtig, den Teilnehmerkreis passend zum verfolgten Ziel der Beteiligung festzulegen. Das Format der Veranstaltung und das damit angesprochene Publikum der Veranstaltung müssen zum Gegenstand der Beteiligung (Information, Konsultation, Kooperation, Mitentscheidung) passen. Nur so können die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung die nötige Legitimität erhalten, um Tragfähigkeit zu besitzen. Welche Gruppen oder Personen wie angesprochen werden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Grundsätzlich gibt es vier mögliche Verfahren der Teilnehmersauswahl oder -einladung: Die Teilnahme ist

- für alle Bürger offen,
- erfolgt nach einer zufälligen Auswahl,
- erfolgt gemäß eines öffentlichen Bewerbungsprozesses
- oder nach repräsentativen Quoten.

Es stellt sich also die Frage, ob ein möglichst repräsentatives Abbild der Bevölkerung gewünscht ist oder spezielle Bevölkerungsgruppen, die sich in der Umfeldanalyse als wichtig erwiesen haben, angesprochen werden sollen.²⁰³

Bei Beteiligungsangeboten, die sich an die Öffentlichkeit richten (etwa Bürgerinformationsveranstaltungen), findet keine gezielte Auswahl der Teilnehmer statt. Teilnehmen kann jeder, der sich durch die entsprechenden Informationen (zum Beispiel Plakate oder Anzeigen) angesprochen fühlt. Dies ist bei bestimmten Gruppen der Fall und bei anderen nicht. So können einzelne Bevölkerungsgruppen – zum Beispiel höher gebildete oder politisch besonders interessierte – überre-

²⁰³ S. Kap. 4.1.2.

präsentiert sein. Die Teilnehmer repräsentieren dann nicht die gesamte Meinungsvielfalt vor Ort. In frühen Planungsstadien, in denen der Konkretisierungsgrad der Planung und die öffentliche Aufmerksamkeit gering sind, fehlen daher oft gerade diejenigen Bevölkerungsgruppen, die von einem Projekt später am stärksten betroffen sind. Umgekehrt gilt, dass, wenn sich die Planung konkretisiert und die Standortfindung verengt, überwiegend Kritiker der anstehenden Projekte öffentliche Veranstaltungen aufsuchen.

Um eine solche Selbstselektion besonders interessierter Gruppen (dedizierte Befürworter und Kritiker) zu vermeiden, kann es sinnvoll sein, zufallsgesteuerte Auswahlverfahren einzusetzen. Die Teilnehmer können etwa auf Basis einer Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister oder durch die Zufallsauswahl von Telefonnummern ausgewählt werden. In der Praxis wirkt aber auch bei solchen Verfahren die Selbstselektion. Besonders interessierte Bürger nehmen Einladungen in der Regel häufiger an. Dieser Effekt kann durch eine gezielte Nachrekrutierung von Teilnehmern ausgeglichen werden. Es empfiehlt sich, dies mit Hilfe eines Quotenplans vorzunehmen, um etwa anhand demografischer Merkmale wie Alter, Bildung und Geschlecht oder auch Stadtteilzugehörigkeit zumindest eine gute Streuung der Merkmale der eingeladenen Teilnehmer zu erreichen.

Es ist aber auch möglich, alle Teilnehmer nach bestimmten Vorgaben einzuladen. So können etwa Bürger mit unterschiedlicher Betroffenheit eingeladen werden (wie Nähe zu einer Energieanlage, Belastung durch Schattenwurf oder Lärm). Zufallsauswahl und Quotierung können auch kombiniert werden. Solche Verfahren sind dann sinnvoll, wenn sich Beteiligungsangebote nur an einen bestimmten Teilnehmerkreis richten oder Formate eingesetzt werden, die aufgrund organisatorischer und methodischer Aspekte nur eine begrenzte Anzahl an Teilnehmern erlauben. Dies trifft beispielsweise für partizipative Gruppendiskussionen sowie Bürger- und Planungswerkstätten zu.²⁰⁴

²⁰⁴ S. Kap. 4.4.2.2.

Für alle Formen der Beteiligung gilt es, ein größtmögliches Maß an Transparenz zu gewährleisten. Werden Personen per Quote oder per Zufall ausgewählt, müssen die Kriterien hierfür sowie die gewählten Verfahren deutlich gemacht werden. Ansonsten sind die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren leicht als manipulativ angreifbar.

Wird für die Öffentlichkeitsbeteiligung bezüglich bestimmter Dialogformate ein Auswahlverfahren eingesetzt, dann sind folgende Vorgehensweisen möglich:

- Offene Verfahren, die sich an die Öffentlichkeit richten und an denen jeder Interessierte ohne Einschränkung teilnehmen kann,
- Verfahren, bei denen die Teilnehmer mittels Zufallsverfahren ausgewählt werden, um ein möglichst breites Meinungsbild einzufangen,
- Quotenverfahren, bei denen die Teilnehmer aufgrund bestimmter Merkmale (zum Beispiel Demografie, räumliche Betroffenheit) ausgewählt werden,
- Kombination von Zufalls- und Quotenverfahren, um einer Selbstselektion der Teilnehmer entgegenzuwirken.

Generell gilt: Die Verfahren und Kriterien der Teilnehmersauswahl sollten mit den jeweils eingebundenen Institutionen (für die Regionalplanung zuständige Behörde, Landratsämter, Kommunen, Ortschaftsrat) abgestimmt werden und müssen transparent sein.

4.1.3.2 Bürgervertrauenspersonen

Als weiteres Element der Vertrauensbildung wird die Einsetzung sogenannter Bürgervertrauenspersonen empfohlen. Sie fungieren als „Brücken“ zwischen Vorhabenträger, Verwaltung und Bürgerschaft und sollen so für stete zivilgesellschaftliche Begleitung und gleichzeitig für Transparenz in den jeweiligen Verfahren sorgen. Ihre Einbin-

dung erfolgt am besten in frühen Planungsstadien der Regional-²⁰⁵ und kommunalen Bauleitplanung.²⁰⁶ Bürgervertrauenspersonen haben die Funktion, das Vertrauen in Verfahren zu stärken, indem sie als Repräsentanten der Bürgerschaft, als „Verfahrenszeugen“, den rechtsstaatlichen Ablauf der Verfahren bestätigen oder bestreiten können. Um ihre Brückenfunktion erfüllen zu können, sollte versucht werden, Personen mit einem gewissen gesellschaftlichen Renommee und einer hohen Integrationskraft (Multiplikatoren) als Bürgervertrauenspersonen zu gewinnen. Die Bürgervertrauenspersonen sollten von den politischen Körperschaften, die in den jeweiligen Verfahrenstypen der Regional- und Bauleitplanung entscheidungsbefugt sind, gewählt werden. Um ihnen eine Interessengruppen übergreifende Legitimität zu geben, sollten sie mit einer Mehrheit von zwei Dritteln oder drei Vierteln gewählt werden. Auch sind Losverfahren zur Auswahl von Bürgervertrauenspersonen denkbar.

Regional- und Bauleitplanung stellen wegen ihres geringen Konkretisierungsgrads spezifische Herausforderungen an Bürgervertrauenspersonen. Die Planung ist sehr abstrakt und technisch, so dass sie nur einer Fachöffentlichkeit zugänglich ist. Hier können Bürgervertrauenspersonen behilflich sein, die Planung der Bevölkerung verständlich zu machen.²⁰⁷ Sie können aufschlussreiche Hinweise darüber geben, welche Informationsinhalte, in welcher Gestalt und über welches Medium als zielgruppengerecht erachtet werden. Dies kann den „Vertriebsweg“ laienverständlicher Information verbessern und größere Personenkreise in frühe Planungsstadien einbinden. Das stärkt die Verfahrenslegitimität des Planungsprozesses allgemein, sowohl in der Regionalplanung als auch in der kommunalen Bauleitplanung.

In Genehmigungsverfahren, insbesondere wenn die Öffentlichkeit nicht teilnehmen kann, wird empfohlen, Bürgervertrauenspersonen zu bestellen, die mit planerischen und administrativen Prozessen vertraut

²⁰⁵ S. Kap. 4.2.2.

²⁰⁶ S. Kap. 4.3.2.

²⁰⁷ S. Kap. 4.2.1.

sind und bei internen Gesprächen zur Genehmigung von Vorhaben hinzugezogen werden. Sie können etwa an den Gesprächen des Vorhabenträgers mit der Genehmigungsbehörde, der Kommune, dem Träger der Regionalplanung und den Naturschutzbehörden teilnehmen. Ferner sollten sie Einsicht in behördliche Berichte erhalten. Auch hier geht es um Verständlichkeit und Vertrauen gegenüber Entscheidern und Gutachtern. Die Behörden und die Zentrale Stelle unterstützen die Bürgervertrauenspersonen bei ihrer Arbeit.

Bürgervertrauenspersonen begleiten zum einen als „Zeugen der Öffentlichkeit“ die wichtigen Verfahrensschritte und können jederzeit bestätigen, ob diese in korrekter Weise durchgeführt worden sind. Zum anderen können Bürgervertrauenspersonen in Genehmigungsverfahren ein Gegenwicht zum Vorhabenträger in den Verhandlungen mit der Genehmigungsbehörde bilden. Die zuständige Behörde kann dadurch stärker eine Mittlerrolle zwischen dem Vorhabenträger sowie Bürgern, repräsentiert durch Bürgervertrauenspersonen, wahrnehmen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben könnte die zu beobachtende „Selbstselektion“ in der behaupteten „Vertretung der Öffentlichkeit“ begrenzen.

Bürgervertrauenspersonen benötigen ein ausreichendes „Fingerspitzengefühl“, um einerseits dieser Pflicht nachzukommen, aber andererseits der Öffentlichkeit als Verfahrenszeugen dienen zu können. Sie müssen eine gewisse administrative Kompetenz besitzen, um den korrekten Ablauf der Verfahren bezeugen zu können, ohne jedoch Verfahrens- oder Planungsspezialisten sein zu müssen.

Bürgervertrauenspersonen sollten in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu internen sowie informellen Gesprächen mit Planern, Vorhabenträgern, Kommunen und Behörden hinzugezogen werden und bei Überwachungs- und Monitoringprozessen (behördliche Überwachung) Einblick nehmen können. Sie sollten vom Gemeinderat der Standortkommune(n) mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln gewählt werden. Sie sollten grundsätzlich nicht mit geheim-

haltungsbedürftigen Informationen in Kontakt kommen. Sollte dies in Ausnahmefällen doch der Fall sein, sollte die Geheimhaltungspflicht über das Kommunalrecht geregelt werden.

Auf freiwilliger Basis mit Zustimmung aller Beteiligten können Bürgervertrauenspersonen bereits heute an internen und informellen Gesprächen in Planungs- und Genehmigungsverfahren teilnehmen. Um ihre Wahl und ihren Einsatz rechtlich abzusichern, sollten entsprechende Rechtsänderungen erfolgen.

4.1.4 Runde Tische und Mediationsverfahren

Planungs- und Genehmigungsverfahren haben auch die Aufgabe, Konflikte zu regulieren. Allerdings unterliegen sie im Hinblick auf Themen, Zeitpunkte und beteiligte Akteure Beschränkungen. Wenn es darum geht, im Kontext von Planungs- und Genehmigungsverfahren konkrete Fachthemen herauszuarbeiten und strittige Fragen zu klären, können Runde Tische, Mediationsverfahren oder ähnliche Methoden der Konfliktklärung Anwendung finden. Diese sollten durch Vorhabenträger, Kommunen, Behörden oder durch die Bürgervertrauenspersonen (einvernehmlich) eingefordert werden können.

Je nach Konflikt, Thema und Akteurskonstellation sind unterschiedliche Verfahren denkbar:

- Mediation: Die Konfliktparteien suchen sich gemeinsam einen Mediator, der ihnen hilft, den Konflikt zu lösen. Am Ende einigen sich die Konfliktparteien (im Erfolgsfall) in verbindlicher Form.
- Runder Tisch: Hier wird keine gemeinsam unterschriebene Vereinbarung angestrebt, vielmehr sollen Empfehlungen erarbeitet oder Sachfragen gemeinschaftlich geklärt werden.

Zusätzlich sind Schiedsverfahren oder auch Schlichtungsverfahren (wie bei Stuttgart 21) zu nennen.

Entscheidend ist, dass der Zeitpunkt eines solchen Verfahrens entsprechend dem Verfahrensstand (Regionalplanung, Bauleitplanung,

Genehmigungsverfahren) im Vorfeld einer Richtungsentscheidung liegen sollte.

Verfahren der Konfliktklärung wie Mediation oder Runde Tische sind auf freiwilliger Basis immer möglich. Für die Bauleitplanung ist ihr möglicher Einsatz sogar gesetzlich vorgesehen. Im Kontext vieler Planungs- und Genehmigungsverfahren sind sie bereits rechtlich anerkannt.²⁰⁸ Nur auf Ebene der Raumordnung gibt es noch keine entsprechende Möglichkeit. Um dies zu ändern, sollte das Raumordnungsgesetz angepasst werden.

Auf Antrag von Kommune, Behörde, Vorhabenträger oder Bürgervertrauenspersonen kann die Zentrale Stelle einen Runden Tisch oder ein Mediationsverfahren einrichten. Voraussetzung ist ein auf Basis der Umfeldanalyse erarbeiteter Konzeptvorschlag.

4.1.5 Verständliche Darstellungen

Entwürfe, Anträge und Entscheidungen in der Regionalplanung, der Flächennutzungsplanung sowie den Genehmigungsverfahren sind oft schwer verständlich. Dies kann für viele interessierte Bürger ein Hemmnis sein, sich in Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung einzubringen. Wenn sie für eine Mitwirkung gewonnen werden sollen, müssen die Verfahrensunterlagen für sie verständlich sein.

4.1.5.1 Kurzbeschreibungen in Plänen und Anträgen

Während es im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bereits die Pflicht zur Erstellung einer verständlichen Kurzbeschreibung von Genehmigungsanträgen gibt,²⁰⁹ ist eine solche in der Bauleitplanung sowie auf Raumordnungsebene (Regionalplan) nicht gesetzlich verankert.²¹⁰

²⁰⁸ S. für die Mediation § 4b Satz 2 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV.

²⁰⁹ § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV; s. auch Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 194 ff.

²¹⁰ S. näher Kap. 4.2.1 und 4.3.1.

Zwar kommt es für rechtsverbindliche Erklärungen auf Korrektheit und Bestimmtheit an. Daher müssen in den entsprechenden Dokumenten technisch und juristisch genaue Formulierungen und Darstellungen enthalten sein. Dennoch sollten parallel dazu Erläuterungen erarbeitet werden, die auf eine Verständlichkeit für die Allgemeinheit zielen. Dieses Nebeneinander fachlich gebotener und allgemeinverständlicher Texte widerspricht nicht dem Gebot der Bestimmtheit, wenn klargestellt ist, dass die präzisen Formulierungen die rechtlich verbindlichen Erklärungen enthalten und die allgemeinverständlichen Umschreibungen nur zur unverbindlichen Erläuterung dieser Dokumente dienen.

Es wird eine Operationalisierung von „guter Verständlichkeit“ angeregt, die sich etwa wie folgt formulieren lässt:

- Texte sollten von Journalisten oder anderen professionellen Schreibern erstellt werden. Sie sollten eine Qualität haben, dass sie in Regionalzeitungen als redaktioneller Beitrag verwendet oder in vergleichbarer Qualität per Postwurfsendung an die Haushalte im betreffenden Gebiet verteilt werden können. Messen lässt sich die Verständlichkeit zum Beispiel mit dem Hohenheimer Verständlichkeitsindex.²¹¹
- Einfache verständliche Grafiken und bildliche Darstellungen („Visualisierungen“) der in Betracht gezogenen Anlagen sollten die Texte ergänzen.
- Neben dem „Inhalt“ spielt auch die „Form“ eine große Rolle. Daher sind die Textgestaltung und die Medien, mit denen Informationen in die Öffentlichkeit gelangen, wichtig (etwa Internetpräsenz und

²¹¹ Die vom CommunicationLab Ulm und von der Universität Hohenheim entwickelte Verständlichkeitssoftware TextLab berechnet verschiedene Lesbarkeitsformeln sowie Textfaktoren, die für die Verständlichkeit relevant sind (z.B. Satzlängen, Wortlängen, Schachtelsätze und den Anteil abstrakter Wörter). Aus diesen Werten setzt sich der „Hohenheimer Verständlichkeitsindex“ zusammen, der die Verständlichkeit der Programme und Texte auf einer Skala von 0 (unverständlich) bis 20 (sehr verständlich) abbildet.

Flyer). Deshalb sollten auch zielgruppengerechte Medien genutzt werden und unterschiedliche Medien zum Einsatz kommen, die für eine stete und breite Informationsvermittlung sorgen können.

Die Vorgaben für Kurzbeschreibungen in der 9. BImSchV sind zu konkretisieren. Die Anforderungen guter Verständlichkeit sind auf weitere wichtige Texte (wie Genehmigung) auszuweiten. Entsprechende Vorschriften sind in das Baugesetzbuch, das Raumordnungsgesetz und in die Landesplanungsgesetze der Bundesländer aufzunehmen.

4.1.5.2 Information über Verfahren

Die Öffentlichkeit vermag die Unterscheidung in Verfahren zur Standortfindung und zur Genehmigung von dezentralen Energieanlagen nur schwer nachzuvollziehen. Nicht selten überschneiden sich Regionalplanung, Flächennutzungsplanung und immissionschutzrechtliche Genehmigung in ihrem zeitlichen Verlauf. Deshalb sollten Informationsmaterialien ausgearbeitet werden, in denen diese Verfahren und ihr Verhältnis zueinander laienverständlich aufbereitet werden. Zudem sollte klar über die bestehenden Gestaltungs- und Beteiligungsmöglichkeiten sowie über die politische und rechtliche Verantwortung aufgeklärt werden.

Die Zentrale Stelle erarbeitet Informationsmaterialien zu den Abläufen von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie über die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume (etwa erklärende Filme oder Flyer).

4.1.5.3 Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQs)

Die häufigsten Fragen der Bürger sollten in allen Verfahrensabschnitten (Regional- und Bauleitplanung, Genehmigungsverfahren) und angebotenen Beteiligungsformaten (zum Beispiel Bürgerversammlungen oder Gruppendiskussionen) gesammelt, wenn möglich direkt vor Ort beantwortet und in ein Verzeichnis der Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen aufgenommen und im Internet veröffentlicht

werden. Möglich und auch schon praktisch erprobt ist die Einrichtung eines Internetportals, auf dem Bürger ihre Fragen direkt online einreichen können.²¹² In einem Dialogverfahren zur Erweiterung des Straßenbahnnetzes in Ulm (Abbildung 5) und in der Erprobung dieses Konzepts in Schopfheim²¹³ hat sich dieses Angebot als sehr hilfreich erwiesen. Dabei ist es wichtig, dass ein zentraler Ansprechpartner alle gesammelten Fragen an Experten weiterleitet und für eine zeitnahe Beantwortung sorgt. Dies könnte entweder eine Aufgabe für die Zentrale Stelle oder für die Planungsregionen, Gemeinden oder Genehmigungsbehörden sein. Den Fragenstellern muss klar kommuniziert werden, dass ein solches Fragenportal nicht Teil des formellen Planungs- oder Genehmigungsverfahrens ist und daher keinen rechtlich bindenden Charakter hat.



Abbildung 5: Internetplattform zum Bürgerdialog zur Linie 2 in Ulm²¹⁴

Zur niederschweligen Information sollten die Antworten auf die häufigsten Fragen zu Inhalten und dem Ablauf der Planungs- und Genehmigungsverfahren als FAQs im Internet veröffentlicht werden.

Außerdem sollte ein Online-Portal für Bürger eingerichtet werden, über das sie Fragen einreichen können, die zeitnah beantwortet wer-

²¹² S. z.B. das Internetportal der Stadt Erlangen im Rahmen der Verkehrsentwicklungsplanung: <http://mitmachen.vcp-erlangen.de/>.

²¹³ S. www.windkraft-dialog.de.

²¹⁴ www.linie2-ulm.de.

den. In jedem Fall ist darauf hinzuweisen, dass dieses Angebot nicht Bestandteil des formellen Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist.

4.1.6 Training und Schulung von Behördenmitarbeitern

Während die Mitarbeiter einer Zentralen Stelle auf Landesebene so ausgewählt sein sollten, dass durch sie ein professioneller Umgang mit Interessengegensätzen und Konflikten im Land sicherstellt ist, sind die Mitarbeiter von regionalen Planungsbehörden, Kommunen und Genehmigungsbehörden von ihrer Ausbildung und ihren Karrierevoraussetzungen her nicht in der Analyse von Interessengegensätzen und im Umgang mit Konflikten geschult. Dennoch sollten sie Grundzüge zum Umgang mit Kommunikation und Konflikt kennen und einüben. Hierfür ist keine umfangreiche und teure Schulung nötig. Vielmehr muss eine Vorgehensweise operationalisiert werden, die dabei hilft, konfliktäre Situationen zu erkennen, mit ihnen umzugehen, sie aufzulösen sowie gewonnene Erfahrungen zu reflektieren.

Es sollten Lern- und Beratungskreise eingerichtet werden, in denen im Kollegenkreis Beratung und gemeinsame Trainings- und Schulungseinheiten angeboten werden. Diese sollten insbesondere Regeln und Spielräume für den Umgang von Behördenvertretern mit Vertretern von Verbänden, Bürgerinitiativen und interessierten Bürgern erörtern.

Die folgenden Empfehlungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen werden am Beispiel von Windenergieanlagen gegeben. Die einzelnen Handlungsempfehlungen werden jeweils vollständig dargestellt, auch wenn dies gelegentlich zu Wiederholungen führt, um die fallbezogene Anwendung des Konzepts zu ermöglichen.

4.2 Die frühe Ausweisung geeigneter Flächen: Regionalplanung

Um Windenergieanlagen auf der Ebene der Regionalplanung zu steuern, kann die Regionalplanung beispielsweise Vorranggebiete oder Eignungsgebiete ausweisen. Vorranggebiete sichern Flächen für die

Nutzung der Windenergie gegenüber anderen nicht verträglichen Nutzungen. Eignungsgebiete verknüpfen den Vorrang für die Windenergienutzung auf bestimmten Flächen mit einem Ausschluss der Windenergie auf anderen Flächen im Plangebiet.²¹⁵ Für Biogasanlagen spielt diese Planungsebene keine Rolle. Die Durchführung der Regionalplanung wird grundsätzlich durch Landesplanungsgesetze der Bundesländer konkretisiert.

Die Beteiligung an der Aufstellung der Regionalpläne regelt § 10 ROG. Danach sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung eines Regionalplans zu unterrichten. Ihnen ist zudem die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben.

Beschreibung des Prozesses: Regionalplanung

In der Regionalplanung werden Flächen identifiziert, die für die Nutzung durch Windenergieanlagen geeignet sind (etwa durch Windhöhe, Abstand zu Siedlungen, Ausschluss durch naturschutzfachliche und -rechtliche Vorgaben). Aufgabe der Regionalplanung ist es, Konflikte mit anderen raumbedeutsamen Nutzungen unter Beteiligung der Kommunen und der Öffentlichkeit aufzulösen oder wenigstens zu minimieren.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Die für die Regionalplanung zuständigen Behörden (Regionalverbände, Regierungspräsidien) führen von sich aus intensive Abstimmungen mit den Kommunen durch. Die präventive Konfliktminderung im öffentlichen Raum durch frühzeitige Thematisierung und Antizipation denkbarer späterer Konflikte steht im Vordergrund.

Zu diesem Zweck ist zu überlegen, zusätzlich zur öffentlichen Auslegung von Entwürfen noch frühzeitiger die Kriterien und die Rahmen-

²¹⁵ S. hierzu ausführlich Hentschel 2010, 250 ff.

bedingungen für die Auswahl der Flächen öffentlich zu kommunizieren (und mit Bürgervertrauenspersonen zu diskutieren). Im Rahmen von Partizipativen Gruppendiskussionen lassen sich weiche Tabukriterien der Planung mit zivilgesellschaftlichen Interessengruppen und nicht organisierten Personengruppen diskutieren.²¹⁶ Dies stärkt die Legitimität sowohl des Verfahrens als auch des Ergebnisses, da ein derartiges Vorgehen die Wahrscheinlichkeit erhöht, regionalspezifische Belange noch besser zu berücksichtigen.

Es ist sinnvoll, die Entwürfe der Regionalpläne ins Internet zu stellen. Außerdem sollten in Absprache mit den Gebietskörperschaften öffentliche Diskussionsforen sowie Foren für geschützte Diskussionen in Partizipativen Gruppendiskussionen angeboten werden.²¹⁷ Ziel sollte es sein, verschiedene denkbare Vorranggebiete mit ihren Vor- und Nachteilen im öffentlichen Diskurs vergleichend zu bewerten und soweit möglich die Ergebnisse dieser Bewertung zu berücksichtigen.

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Gemeinderäte beschäftigen sich im Zuge der Erstellung der Regionalpläne mit den angedachten Vorrangflächen auf ihrem Gemeindegebiet – teilweise betreiben sie zeitgleich Bauleitplanung. Die Öffentlichkeit nimmt das Verfahren häufig nur am Rande wahr. Gemeindeübergreifend agierende Umwelt- und Naturschutzverbände sowie Bürgerinitiativen sind oft schon aktiv. Eine breite öffentliche Kommunikation kann deswegen eine öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema initiieren. Über Gespräche in geschützter Atmosphäre und den Einbezug nicht direkt involvierter Bürger (Partizipative Gruppendiskussionen oder Bürgerwerkstätten) könnte eine einseitige Kommunikation vor Ort ausbalanciert werden.

Interventionszeitpunkte und -methoden

Unabhängig vom Konfliktpotenzial sind verständliche Informationen

²¹⁶ S. Kap. 4.1.3.1.

²¹⁷ S. Kap. 4.2.2.

bereitzustellen, damit die Öffentlichkeit von der Planung und deren Ablauf Kenntnis erlangen kann. Dadurch kann sie besser bewerten, wann für sie die Möglichkeit zur Beteiligung besteht.

Dialogelemente sind dann hilfreich, wenn absehbar ist, dass während der Offenlegung des Planentwurfs Kritik von Betroffenen und Bürgerinitiativen geäußert wird. Dies sollte im Rahmen des „Konflikt-Screening“ frühzeitig erkannt werden.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Auf Basis von Informationsmaterialien der Zentralen Stelle könnten die für die Regionalplanung zuständigen Behörden konkrete Materialien erstellen. Sie sollten sich auch an der Erstellung der Umfeldanalyse und am Konflikt-Screening beteiligen.²¹⁸

Solange es die Zentrale Stelle auf Landesebene nicht gibt, können die für die Regionalplanung zuständigen Behörden die Dialoge anbieten. Dafür bräuchten sie gegebenenfalls externe Unterstützung (Training, Coaching, Moderation).

4.2.1 Verständliche Information

Unabhängig von der Umfeld-, Interessen- und Konfliktanalyse ist in jedem Fall eine breite und allgemein verständliche Information hilfreich. Diese muss nicht nur die interessierten, in den einschlägigen Diskussionen zumeist anzutreffenden Personengruppen (Besitzer von Eigenheimen, gut ausgebildete ältere Menschen) ansprechen, sondern als Zielgruppen genauso die meist schweigenden Gruppen (Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche und junge Erwachsene, Jüngere in der Familienphase, sozial Unterprivilegierte) adressieren. Angesichts der Tatsache, dass die Energiewende vornehmlich im ländlichen Raum stattfindet, sind daran angepasste kommunikative Aktivitäten wichtig.

²¹⁸ S. Kap. 4.1.2.

4.2.1.1 Verfahrensinformation

Damit Bürger grundsätzlich verstehen, wie ein Regionalplanungsverfahren abläuft, welche Kriterien beispielsweise für die Ausweisung von Vorranggebieten herangezogen werden oder was bei einem Scoping-Termin geschieht und an welcher Stelle welche Entscheidungen wie getroffen werden, sind kommunikative Aktivitäten, gegebenenfalls Kampagnen, notwendig, die über diese Aspekte informieren. So könnten „Erklärfilme“ zur Frage, wie die Planung konkret in der Region abläuft, nach welchen Kriterien Flächen ausgesucht werden, welche Entscheidungen wann getroffen werden und welche Bindungswirkung diese haben, für das Internet produziert sowie im Rahmen von Veranstaltungen, aber auch in Schulen, Kinos und bei ähnlichen Gelegenheiten gezeigt werden.²¹⁹

Das Raumordnungsgesetz kennt keine Pflicht, den Regionalplan in allgemein verständlicher Weise der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Lediglich im Hinblick auf die im Umweltbericht enthaltenen Informationen muss gemäß § 9 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 3 c) ROG eine allgemein verständliche Zusammenfassung erstellt werden. Der Bekanntmachung des Raumordnungsplans ist schließlich eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, für die allerdings auch nicht vorgeschrieben ist, dass sie allgemein verständlich abgefasst werden muss. Mangels verständlicher Erklärungen kann es für den Bürger jedoch schwer nachzuvollziehen sein, warum die Ausweisung eines Vorranggebietes an einem bestimmten Ort erfolgt.

Die Verpflichtung zum Erstellen einer „allgemein verständlichen Zusammenfassung“ kann zur besseren Information der Öffentlichkeit im Planungsverfahren auf der Regionalplanungsebene beitragen.²²⁰ Um ein Leerlaufen dieser Verpflichtung zu verhindern, bedürfen die inhaltlichen Anforderungen an eine allgemein verständliche Formulierung der Konkretisierung.

²¹⁹ S. z.B. <https://youtube.com/watch?v=Zs7ldO7jJ98> für das Thema „Netzausbau“.

²²⁰ S. hierzu auch Kap. 4.1.5.1.

Auf der Basis einer übergeordneten Informationskampagne durch die Zentrale Stelle informieren die für die Regionalplanung zuständigen Behörden frühzeitig und breit über den konkreten Prozess der Fortschreibung des Regionalplans. Inhalte: Verfahrensablauf, Möglichkeiten, sich zu beteiligen, Vorschau auf die nächste Planungsebene, Ergebnis und Bedeutung der Planung. Als sinnvolle Medien und Kommunikationswege, die den Planungsstand öffentlich kommunizieren, erscheinen dabei:

- Berichterstattungen in öffentlichen Gemeinderatssitzungen oder auf Informationsveranstaltungen,
- die Nutzung von Gemeindeblättern und Stadtanzeigern,
- die Veröffentlichung von Aushängen in elektronischen Portalen und an Litfaßsäulen,
- die Publikation allgemeinverständlicher und kurzer Zusammenfassungen im Internet.

Um die Verständlichkeit des Regionalplanentwurfs für die Öffentlichkeit sicherzustellen, sollte in das Raumordnungsgesetz und entsprechende landesrechtliche Vorschriften eine Pflicht zur Erstellung einer allgemein verständlichen Zusammenfassung aufgenommen werden.

4.2.1.2 Übersetzung und Visualisierung der Vorrangflächen

Die üblichen Plandarstellungsformen in Form von Karten zum Regionalplan²²¹ ermöglichen es ungeübten Bürgern kaum sich vorzustellen, welche Wirkungen von Windenergieanlagen ausgehen können. Dies betrifft sowohl die spätere Erscheinung des Landschaftsbildes als auch die mit dem Betrieb der Anlagen einhergehenden Emissionen (Lärm). Umgekehrt sind Fotomontagen, wie sie zum Teil von Bürgerinitiativen erstellt werden, auch nicht unbedingt hilfreich, um sich einen realistischen Eindruck zu verschaffen (s. Abbildung 6). Visualisierungen

²²¹ S. z.B. http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Anlage2_1042.pdf.

können jedoch, wenn sie seriös vorgenommen werden, dazu beitragen, die Auswirkungen begreifbar zu machen (s. Abbildung 7).

Neben beispielhaften Visualisierungen für Informationsmaterialien ist zu überlegen, die realen Flächen im Gelände für Wanderer oder sonstige Besucher erfahrbar werden zu lassen, etwa durch Markierungen, Lichtinszenierungen oder sonstige Landmarken.

Um glaubwürdige und realistische Bilder zu ermöglichen, sollte die Regionalplanung im Zuge der Offenlage der Planentwürfe Visualisierungen ins Netz stellen.²²² Im Rahmen des Konflikt-Screenings kann eine Verständigung über Standorte, Blickwinkel und sonstige Rahmenbedingungen der Visualisierung sowie weitergehende Inszenierungen erfolgen. Die Darstellungen sollten spätestens mit der öffentlichen Auslage der Planentwürfe veröffentlicht werden.

Im Folgenden werden jeweils ein Negativbeispiel und ein Positivbeispiel für eine Visualisierung von Information dargestellt. Das erste Beispiel enthält einen Größenvergleich zwischen einer WEA-126 und der Kirche in Gottsbüren, veröffentlicht von einer Bürgerinitiative in Reaktion auf die 1. Offenlage des Regionalplans Nordhessen am 15. April 2014.²²³ Das Positivbeispiel stammt aus der Sitzungsvorlage der Verbandsversammlung des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben am 26. April 2013.²²⁴

²²² Dies machen z.B. der Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg (<http://www.regionalverband-sbh.de/index.php?id=83>) und der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Folien_Auswahl_1051.pdf) bereits heute.

²²³ <http://proreinhardswald.jimdo.com/>.

²²⁴ http://www.bodensee-oberschwaben.de/upload/2013_04_26_VV_TOP2_Folien_Auswahl_1051.pdf.



Abbildung 6: Negativbeispiel



Abbildung 7: Positivbeispiel

4.2.2 Dialog und Beteiligung

Bereits vor Erstellung eines Planentwurfs kann es sinnvoll sein, mit möglichen betroffenen Regionen und einzelnen Gemeinden in Dialog zu treten, um über Ängste und Sorgen zu einem frühen Zeitpunkt zu

sprechen. Die Ausgestaltung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung könnte sich an der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung orientieren.²²⁵ Denkbar wäre auch, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zum Zeitpunkt des Scoping-Termins durchzuführen. Der Scoping-Termin im Rahmen der strategischen Umweltprüfung wird mit Trägern öffentlicher Belange und anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden durchgeführt. Denkbar ist auch, parallel ein Verfahren zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Damit dieses den Anforderungen an verständliche Information entspricht, könnten die Termine zum gleichen Zeitpunkt im Verfahren, aber fachlich getrennt voneinander stattfinden.

Um nicht in jedem Verfahren eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen zu müssen, sollte der Plangeber anhand der Ergebnisse des Konflikt-Screenings entscheiden, ob und in welcher Form eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll. Dafür sind die regionalen Besonderheiten eines Planungsraums zu berücksichtigen.

Formen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung können beispielsweise Partizipative Gruppendiskussionen mit zufällig ausgewählten Bürgern aus dem Umfeld von potenziellen Vorranggebieten sein, mit denen im geschützten Raum über Einstellungen und Haltungen in der Bevölkerung im Hinblick auf die möglichen Anlagen sowie die diskutierten Flächen gesprochen wird. Hieraus können sich gegebenenfalls Hinweise auf eine bessere oder schlechtere Eignung der in Betracht gezogenen Flächen ergeben, die in Bürgerempfehlungen festgehalten werden sollten.²²⁶

²²⁵ § 3 Abs. 1 BauGB: „(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“

²²⁶ S. etwa die Bürgergruppe, die an der Planung von Windenergieanlagen in Schorndorf und Winterbach beteiligt wurde (<https://www.schorndorf.de/de/Leben-in-Schorndorf/Bürgerbeteiligung+Ehrenamt+Vereine/Bürgerbeteiligung/Windkraftanlagen>; 13.8.2016). Diese hat geplante Vorranggebiete (aus der Offenlage des Verbandes Region Stuttgart) diskutiert und ein Ranking aufgestellt.

Dabei wird die Methode der Fokusgruppe, die normalerweise empirischen Erhebungen dient, so eingesetzt und angepasst, dass sie dem Dialog dient. Gruppendiskussionen dauern zwei bis vier Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum z.B. Nebenraum einer Gastwirtschaft, in einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollten von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Wenn die Teilnehmer einwilligen, kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden, das den Teilnehmern zugänglich gemacht wird. Wichtige Diskussionspunkte werden an einem Flip-Chart dokumentiert. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, alle Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird,²²⁷ zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden. An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fachfragen diskutiert werden. Deshalb sollte eine Person mit großer Expertise anwesend sein, die bereit und dazu in der Lage ist, Fachfragen umfassend zu beantworten. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden.²²⁸

In Expertenanhörungen mit Pro- und Contra-Experten können alle Fragen zu sozio-ökonomischen Potenzialen und zum Sinn und Zweck der Anlagen und Standorte, zu Gefahren sowie der ökologischen Potenziale und Standorte diskutiert und etwaige Konfliktlinien sichtbar werden.

Die für die Regionalplanung zuständigen Behörden sollten eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der Ergebnisse des Konflikt-Screenings durchführen. Neben der digitalen Möglichkeit zur Kommentierung der Planungsunterlagen im Internet sollte die Möglichkeit bestehen, in Kooperation mit Kommunen oder kommunalen

²²⁷ S. Kap. 4.1.5.3.

²²⁸ S. Kap. 4.1.3.1.

Verwaltungsgemeinschaften Expertenanhörungen oder Partizipative Gruppendiskussion durchzuführen und Bürgerempfehlungen zu erarbeiten.

Die Möglichkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte in das Raumordnungsgesetz und entsprechende landesrechtliche Vorschriften aufgenommen werden.

4.2.3 Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe

Bei der Aufstellung von Regionalplänen sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG gegeneinander und untereinander abzuwägen. Auch die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen sind, sofern sie fristgerecht abgegeben wurden, zu berücksichtigen. Die Entscheidung über die abgegebenen Stellungnahmen fällt in der Abwägung. Damit die Stellungnahmen für den Entscheidungsträger aufbereitet werden, besteht die Möglichkeit, die abgegebenen Stellungnahmen zusammen mit dem Abwägungsergebnis in tabellarischer Form darzustellen.

Um Transparenz im Verfahren herzustellen, bietet es sich an, diese Abwägungstabelle zur Einsichtnahme auch den Bürgern beispielsweise auf der Internetseite der für die Regionalplanung zuständigen Behörde oder durch Auslegung zur Einsicht zur Verfügung zu stellen.²²⁹ So wird zum einen für Bürger, die Stellungnahmen abgegeben haben, deutlich, inwieweit ihre Stellungnahmen im Verfahren berücksichtigt wurden. Zum anderen dient die Veröffentlichung der Information der Bürger während des Planungsverfahrens. Personenbezogene Angaben zu privaten Autoren der Stellungnahmen sollten in der Veröffentlichung anonymisiert werden.

²²⁹ S. z.B. die Veröffentlichung des Planungsverbands Rhein-Neckar unter https://www.m-r-n.com/fileadmin/user_upload/VRRN/Teilregionalplan_Windenergie/Synopse_OL1/Synopse_T%C3%96B_web.pdf.

Die Abwägungstabelle, die der Regionalplanung zugrunde liegt, sollte zur Einsichtnahme auch den Bürgern auf der Internetseite der für die Regionalplanung zuständigen Behörde oder durch Auslegung zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden. Personenbezogene Angaben zu privaten Autoren der Stellungnahmen sollten in der Veröffentlichung anonymisiert werden.

4.3 Die kommunale Flächenausweisung: Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist Aufgabe der Kommunen. Zweck der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke auf örtlicher Ebene vorzubereiten und zu leiten. Instrumente der Bauleitplanung sind Flächennutzungspläne und Bebauungspläne.

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen erhält die Öffentlichkeit zweimal die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Zunächst ist die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Entwicklung des Gebietes in Betracht kommen, sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu unterrichten. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung einzuräumen. Dieser frühzeitigen Beteiligung schließt sich nach Vorliegen eines konkreten Planentwurfs die förmliche Beteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB an. Hierfür sind der Planentwurf mit Begründung, der Umweltbericht und wesentliche umweltbezogene Stellungnahmen einen Monat öffentlich auszulegen. Die Auslegung umfasst nicht nur die Stellungnahmen der Behörden, sondern auch private Stellungnahmen, die im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgegeben wurden.

Beschreibung des Prozesses: Bauleitplanung

Die Gemeinde kann die Errichtung von Windenergieanlagen dadurch steuern, dass sie in einem Flächennutzungsplan Konzentrationszonen für die Windenergienutzung ausweist. Hierfür muss die Gemeinde mindestens eine Fläche für die Nutzung zur Verfügung stellen und

kann dann im restlichen Gemeindegebiet solche Anlagen ausschließen. Dies erfordert allerdings ein gesamträumliches Planungskonzept. Dieses kann zu Konflikten zwischen den Gegnern verschiedener in Betracht gezogener Konzentrationszonen führen. Die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen durch Flächennutzungspläne ist deutlich näher an der Bevölkerung als die Ausweisung von Flächen durch die Regionalplanung. Sie ist flächenschärfer und wird von der Öffentlichkeit eher wahrgenommen.

Rechtmäßige Bauleitpläne erfordern eine fehlerfreie Abwägung. Sie muss ein gesamträumliches Planungskonzept für die Steuerung privilegierter Windenergieanlagen im Außenbereich entwerfen. Dies erfordert vielfältige Tatsachenfeststellungen und Folgenprognosen. Hierfür sind vielfach Gutachten notwendig. Die sorgfältige Abwägung aller Interessen, Folgen und Randbedingungen erfordert hohe intellektuelle Anstrengungen. Dies bedeutet für die Gemeinde, dass die Bauleitplanung mit einem gewissen finanziellen Aufwand verbunden ist. Daher verzichten viele Gemeinden auf die Aufstellung entsprechender Flächennutzungspläne. Wenn die Gemeinde keine Steuerung der Windenergienutzung vornimmt, überlässt sie jedoch dem Investor die Entscheidung über den Anlagenstandort, dessen Eignung dann nur noch im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren überprüft wird.

Ist die Gemeinde Eigentümerin windhöffiger Flächen oder will sie sich zukünftig finanziell an Windenergievorhaben beteiligen, gerät sie leicht in Interessenskonflikte. Sie könnte im ersten Fall versucht sein, die Flächen auszuweisen, die ihr gehören, und nicht die Flächen, die sich nach sorgfältiger Abwägung im Allgemeininteresse als die geeignetsten erweisen. Im zweiten Fall könnte sie die Flächen auswählen, die die geringsten Erschließungs- und Baukosten verursachen.

In bergigen Gebieten befinden sich die windhöffigsten Bereiche auf den Höhenkämmen. Dort sind aber oft auch die Gemeindegrenzen. Daher kommt es schnell zu interkommunalen Konflikten, wenn die

Konzentrationszonen an den Gemeindegrenzen liegen. Der nach § 2 Abs. 2 BauGB bestehenden Pflicht zur kommunalen Abstimmung kommen in der Praxis nicht alle Gemeinden nach. Wird gegen berechnete Gründe der anderen Gemeinde dennoch eine Ausweisung getroffen, ist der Flächennutzungsplan unwirksam.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Die Ausweisung von Konzentrationsflächen beruht idealerweise auf einem gesamtäumlichen Planungskonzept. Da mindestens ein Gebiet ausgewiesen werden muss, das Raum für die Windenergienutzung vorsieht, um die Steuerungswirkung zu erhalten, droht eine Art „Schwarze-Peter-Spiel“ zwischen den Gegnern der verschiedenen vorgeschlagenen Konzentrationszonen. Um hierfür Argumente zu finden, fordern die Kritiker der jeweiligen Konzentrationszone vertiefende Gutachten, um beispielsweise bestimmte artenschutzrechtliche Fragen zu klären.

Materiellrechtlich bieten sich an dieser Stelle zum Beispiel lärmindernd wirkende Darstellungen im Flächennutzungsplan (etwa über eine Höhenbegrenzung oder Abstände zur Wohnbebauung) an. Weitere anlagenbezogene Möglichkeiten zur Konfliktminderung sind auf dieser Planungsebene nicht möglich, da hier nur eine Sicherung der Flächen erfolgt. Es geht darum, die Kommunikation derart zu verbessern, dass die Entscheidungskriterien offengelegt werden, nach denen die Entscheidung des Gemeinderates erfolgt. Ziel ist es, deutlich zu machen, dass unter verschiedenen denkbaren Flächen die hinsichtlich der relevanten Kriterien am besten geeigneten oder am wenigsten ungeeigneten ausgewählt werden – und zwar aus Sicht der gesamten Gemeinde, nicht nur einzelner Kritiker. Gleiches lässt sich auch im Verbund mehrerer Gemeinden kommunizieren.

Gerät die Gemeinde in den Verdacht einer Interessenkollision, sollten möglichst frühzeitig professionelle Moderatoren (Zentrale Stelle) beteiligt werden, hier kann eine Konfliktmoderation (Mediation, Runder Tisch) nötig werden.

Spätestens in der Bauleitplanung sollten neben den formalen Entscheidungsverfahren begleitende informelle Dialogformate bereitgestellt werden, die bedeutsame Themen – wie befürchteter Heimatverlust, Wertverlust von Immobilien oder schädliche Auswirkungen auf den Tourismus – sachlich anzusprechen vermögen.

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Auf Ebene der Bauleitplanung sind kritische Bürger und Bürgerinitiativen aktiv. Es lassen sich aber auch Agenda-Gruppen, Gruppen von Flächeneigentümern oder Beteiligte einer Energiegenossenschaft als Promotoren von Anlagen finden.

Hilfreich für einen konstruktiven Dialog ist es, wenn deutlich wird, dass es Pro und Contra gibt. Außerdem sollte herausgearbeitet werden, welche Flächen aus Sicht der gesamten Kommune am ehesten geeignet sind.

Kommunikationsangebote sollten möglichst die Facetten der Veränderungen thematisieren. Sie sollten sich deshalb nicht nur an die kommunale Bevölkerung richten, sondern auch die Informationswünsche der Entscheidungsträger berücksichtigen, die im Namen der Gesamtgemeinde die Standortentscheidung zu verantworten haben (Gemeindevetreter). Informationsmaterialien sollten von den Gemeinden mit Unterstützung und gegebenenfalls auch Koordination seitens der Zentralen Stelle erstellt werden.

Interventionszeitpunkte und -methoden

Unabhängig vom Ergebnis der Umfeld- und Akteursanalyse ist eine verständliche Information erforderlich, damit die kommunale Öffentlichkeit nachvollziehen kann, welche Flächen warum als Konzentrationszonen identifiziert wurden, welche Bedeutung die Ausweisung und welche Möglichkeiten zur Einflussnahme der Einzelne hat.

Im Eskalationsfall sind parallel zur formalen Öffentlichkeitsbeteiligung oder als Ergänzung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung Visua-

lisierungen und spezielle öffentliche Vor-Ort-Veranstaltungen sowie Partizipative Gruppendiskussionen oder Bürgerwerkstätten sinnvoll. Solange die Zentrale Stelle auf Landesebene nicht eingerichtet ist, müssen ebenfalls die Gemeinden die Dialoge anbieten – gegebenenfalls in Kooperation mit den für die Regionalplanung zuständigen Behörden. Dafür benötigen sie externe Unterstützung (Training, Coaching, Moderation), die projektförmig vom Land finanziert werden sollte.

4.3.1 Verständliche Information

Damit nicht nur die interessierten, in den einschlägigen Diskussionen zumeist anzutreffenden Personengruppen (Besitzer von Eigenheimen, gut ausgebildete ältere Menschen) angesprochen werden, sondern als Zielgruppen genauso die meist schweigenden Gruppen (Personen mit Migrationshintergrund, Jugendliche und junge Erwachsene, Jüngere mit Familie, sozial Unterprivilegierte) und weniger betroffene Personenkreise adressiert werden, ist eine breite und verständliche Information erforderlich. Die Verbreitung verständlicher Informationen kann in einem ersten Schritt insbesondere im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen.²³⁰ Hierfür scheinen kurze verständliche Informationen per Postwurfsendung an jeden Haushalt geeignet. Um einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu gewährleisten, bietet § 4a Abs. 4 BauGB die Möglichkeit, ergänzend elektronische Informationstechnologien zu nutzen.²³¹ Es sollten möglichst vielseitige Medien der Kommunikation genutzt werden.

²³⁰ S. Kap. 4.3.2.

²³¹ § 4a Abs. 4 BauGB: „(4) Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können *ergänzend elektronische Informationstechnologien* genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 und der Internetadresse *eingeholt werden*; die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Gemeinde hat bei Anwendung von Satz 2 Halbsatz 1 der Behörde oder dem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf dessen Verlangen einen Entwurf des Bauleitplans und der Begründung zu übermitteln; § 4 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.“

4.3.1.1 Verfahrensinformation

Damit Bürger grundsätzlich verstehen, wie Flächennutzungs- oder Bebauungspläne aufgestellt werden, wie die Regionalplanung hierbei zu berücksichtigen ist, welche Auswirkungen sie auf das Genehmigungsverfahren haben oder warum beispielsweise die Ausweisung von Konzentrationszonen für notwendig erachtet wird, sind Materialien notwendig, um zu informieren.²³² Sie haben das Ziel, Verfahrensmündigkeit herzustellen.

Auf der Ebene der Bauleitplanung besteht keine Pflicht der Gemeinde, Bauleitpläne insgesamt allgemein verständlich zu fassen. Lediglich im Rahmen der Umweltprüfung ist nach Nr. 3 c) der Anlage I zu § 2 Abs. 4 und § 2a BauGB der Umweltbericht um eine allgemein verständliche Zusammenfassung zu ergänzen.

Die Pflicht zur allgemein verständlichen Formulierung sollte nicht erst im förmlichen Beteiligungsverfahren ansetzen, sondern bereits auf Ebene der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anwendung gelangen.²³³ Die Erstellung von Informationsmaterialien (Erklärfilme, Flyer) sollte mit Unterstützung durch die Zentrale Stelle erfolgen (Inhalte: Verfahrensablauf, Möglichkeiten, sich zu beteiligen, Vorschau auf die nächste Planungsebene und auf die Genehmigungsebene, Ergebnis und Bedeutung der Planung).

Um Bauleitpläne für die Öffentlichkeit verständlich zu fassen, sollte dies durch eine Verpflichtung zur Veröffentlichung einer verständlichen Zusammenfassung zum gesamten Bauleitplan unterstützt werden. Die verständliche Form könnte durch eine Verwaltungsvorschrift konkretisiert werden.

²³² S. Kap. 4.1.4.

²³³ S. hierzu auch Kap. 4.1.4.1. Insoweit wäre im Rahmen des § 3 BauGB die Formulierungen „allgemein verständlich“ einzufügen.

4.3.1.2 Übersetzung und Visualisierung der Bauleitpläne

Die üblichen Plandarstellungsformen ermöglichen es ungeübten Bürgern kaum, sich vorzustellen, wie konkrete Windenergieanlagen im Plangebiet wirken werden. Fotomontagen sind, wenn sie von Gegnern der Windenergieanlagen erstellt werden, häufig einseitig und dann nicht hilfreich, um einen realistischen Eindruck über die Auswirkungen der Planung zu vermitteln.

Neben beispielhaften Visualisierungen für Informationsmaterialien (siehe Abbildung 8) ist zu überlegen, die realen Flächen im Gelände für Wanderer oder sonstige Besucher, etwa durch Markierungen, Lichtinszenierungen oder sonstige Landmarken erfahrbar werden zu lassen.

Um glaubwürdige und realistische Bilder in die Diskussion einzuführen, wird empfohlen, dass Gemeinden im Zuge der Offenlegung von Planentwürfen Visualisierungen im Internet veröffentlichen und öffentlich aushängen.²³⁴ Im Rahmen der Erstellung der Umfeldanalyse und des Konflikt-Screenings kann eine Verständigung auf Standorte, Blickwinkel und sonstige Rahmenbedingungen der Visualisierung sowie weitergehende Inszenierungen erfolgen.

Die Veröffentlichung der Visualisierung sollte spätestens zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung der Entwürfe erfolgen. Denkbar ist aber auch, dass bereits vorliegende Visualisierungen im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung gestellt werden.

²³⁴ S. z.B. Planungsverband Windenergie Hochschwarzwald, <http://www.titisee-neustadt.de/pb/Titisee-Neustadt,Lde/start/Wirtschaft+in+Titisee-Neustadt/Windenergie+Flaechennutzungsplaene.html>.

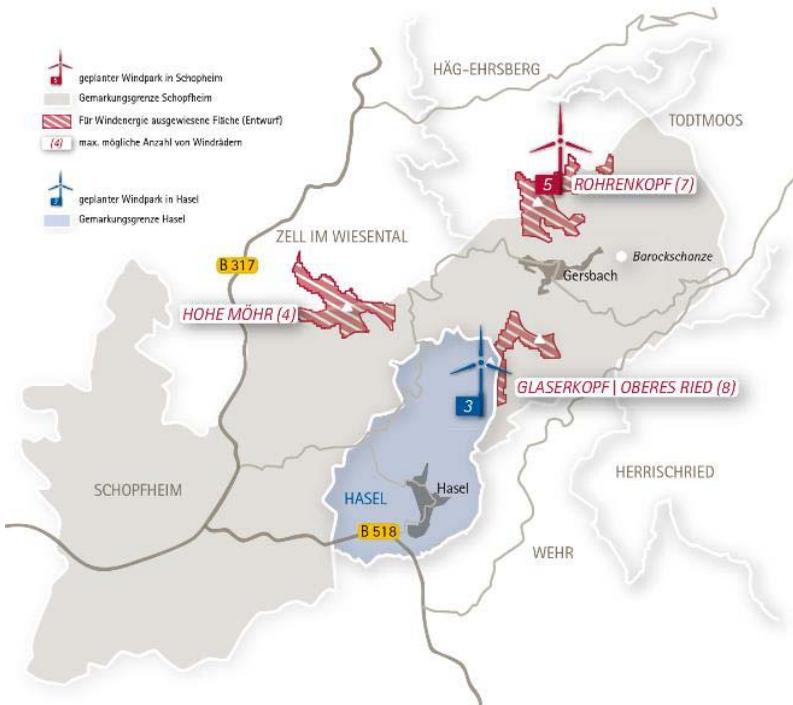


Abbildung 8: Beispiel für eine Darstellung von Eignungsflächen im Vorentwurf eines Teilflächennutzungsplans.²³⁵

4.3.2 Dialog und Beteiligung

Existieren eskalierende Interessenskonflikte und ist eine Konfliktschärfung zu erwarten, sind Interventionen hilfreich, die es ermöglichen, dass die unterschiedlichen Standpunkte fair und unter Einbezug aller relevanten Aspekte offengelegt und ausgetauscht werden.

Die Bauleitplanung sieht eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Dabei ist die Öffentlichkeit über die Absicht, einen Bauleitplan aufzustellen, zu unterrichten. Wie die Gemeinde die Öffentlichkeit unterrichtet, wird ihr überlassen. Die Unterrichtung kann mündlich oder schriftlich durch Texte, Tabellen oder Zeichnungen erfolgen. Die Dau-

²³⁵ „Infobrief Windenergie – Schopfheim“ (Pilotanwendung des Forschungsprojekts).

er der Unterrichtung und der Anhörung liegen im Ermessen der Gemeinde. Der Öffentlichkeit muss Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.²³⁶ Äußerungen müssen nicht schriftlich erfolgen, sie sind aber an die Verwaltung zu richten, damit gewährleistet wird, dass sie im Verfahren berücksichtigt werden können. Erörterung erfordert einen strukturierten Dialog zwischen der Verwaltung und den Bürgern.²³⁷

Wird die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung unterlassen, führt dies jedoch nicht zur Rechtswidrigkeit des Bauleitplans. Die Vorschriften zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wirken somit, obwohl dies nicht explizit benannt ist, wie „Kann“-Vorschriften.

Auf Grundlage von § 4b Satz 2 BauGB können während der Bauleitplanung Verfahren zur Konfliktbeilegung eingeleitet werden. Dazu gehören nicht nur Mediationsverfahren, sondern auch informelle Verfahren wie Partizipative Gruppendiskussionen. Dadurch wird den Bürgern die Gelegenheit gegeben, am Verfahren teilzunehmen. Das Ziel muss sein, ihnen das Verfahren transparent zu machen. Dies kann der Entstehung von Konflikten vorbeugen oder bestehende Konflikte können konstruktiv ausgetragen werden. Damit sind auch solche Formate Methoden zur Streitbeilegung im Sinne des § 4b Satz 2 BauGB.

Um sicherzustellen, dass während des gesamten Planungsverfahrens ein Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren stattfindet, sollte die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung obligatorisch ausgestaltet werden. Das Unterlassen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sanktioniert werden.

Sind massive Konflikte zu erwarten, kann es sinnvoll sein, das Management der Öffentlichkeitsbeteiligung professionellen Verfahrensmanagern zu übertragen.

²³⁶ S. § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BauGB.

²³⁷ S. ausführlich Hentschel 2010, 288 ff.

Die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind sehr offen formuliert. Dies soll den Gemeinden umfangreiche Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Deshalb empfiehlt sich auch hier, vor der ersten Beteiligung eine Umfeldanalyse mit anschließendem Konflikt-Screening durchzuführen,²³⁸ um dann das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung für den jeweiligen Einzelfall zu bestimmen.²³⁹

4.3.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

Konfrontationen bei öffentlichen Veranstaltungen führen im Konfliktfall zu einer Verschärfung der Situation. Daher sollten Veranstaltungsformate gewählt werden, bei denen

- regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (wie mit den Instrumenten „Speakers´ Corner“ oder „World Café“),
- Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht (z.B. auf Informationsmärkten mit Ständen unterschiedlicher Interessensgruppen, Interessensverbänden, Vorhabenträgern, Bürgerinitiativen),
- eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise²⁴⁰ bereit steht und
- verständliche und realistische Darstellungen der möglichen zukünftigen Anlagen und ihrer Auswirkungen erfolgen (z.B. über Vor-Ort-Begehungen mit Simulationen).

Erste Veranstaltungen sollten zum Zeitpunkt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden.

Spezielle Veranstaltungsformate sollen einen zivilen Umgang mit Interessenskonflikten ermöglichen und die Bürgerschaft erreichen.

²³⁸ S. Kap. 4.1.2.

²³⁹ S. Kap. 4.1.3.

²⁴⁰ S. Kap. 4.3.2.3.

4.3.2.2 Partizipative Gruppendiskussionen

Damit die Bürger vor Ort auch Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das formelle Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potenziellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, sich in einer geschützten Umgebung ohne Öffentlichkeit zu äußern. In diesem Rahmen können auch Bürger, die nicht unmittelbar involviert sind, Argumente für oder gegen die Ausweisung und die Vor- und Nachteile der einzelnen Flächen vorbringen und erörtern. Dabei besteht die Möglichkeit, ohne Vorfestlegung alle Argumente und Positionen auszutauschen. Es können in einem solchen geschützten Rahmen auch Emotionen ausgedrückt und Unsicherheit und Unentschiedenheit gezeigt werden. Es ist wichtig, dass es einen Raum gibt, in dem es möglich ist, sich eine Meinung zu bilden, ohne sich bereits vorher einer Position zugeordnet zu haben und ohne sich zu irgendeiner Fraktion bekennen zu müssen.

Um einen solchen geschützten Raum bereit zu stellen, ist die Partizipative Gruppendiskussion das geeignete Mittel.²⁴¹ Dabei ist es wichtig, dass ein Dialog auf Augenhöhe möglich wird. Gruppendiskussionen dauern zwei bis drei, manchmal auch vier Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum z.B. Nebenraum einer Gastwirtschaft, in einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollten von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Wenn die Teilnehmer es erlauben, kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden. Wichtige Diskussionspunkte sollten an einem Flip-Chart dokumentiert werden. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, alle Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird, zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden. An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In

²⁴¹ S. hierzu auch Kap. 4.2.2.

Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fach- oder politische Fragen diskutiert werden. Deshalb hat es sich bewährt, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt der Gruppendiskussion eine Person mit großer Expertise oder/und Entscheidungskompetenz anwesend ist. Diese kann entweder Fachfragen umfassend beantworten oder auch politische Entscheidungen begründen und mit den Bürgern diskutieren. Die Moderatoren müssen darauf achten, dass eine wirklich gleichberechtigte Diskussion auf Augenhöhe stattfindet. Es ist dem Erleben von Gleichberechtigung durchaus förderlich, wenn die Bürger sich zunächst – also vor Anwesenheit der Experten oder Entscheider – eine längere Zeit untereinander verständigen und dann erst die Experten dazu gebeten werden. Wichtig für das Gelingen der Partizipativen Gruppendiskussion ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden.²⁴²

Ein anderes Format bürgerschaftlicher Einbindung in den Planungsprozess stellen sogenannte Bürgerwerkstätten dar. Diese gleichen Dialogforen,²⁴³ in denen Bürger offen oder per Einladung zu der Veranstaltung eingeladen werden und den Vorentwurf eines Teilflächennutzungsplans im Rahmen eines Workshops diskutieren und Hinweise einbringen können. Wichtig ist, dass zwischen informellen Beteiligungsformaten wie Bürgerwerkstätten und den formellen Entscheidungsgremien eine sinnvolle Verzahnung besteht. So muss eine klare Vereinbarung seitens der entscheidungsbefugten Gemeindevertretungen vorherrschen, wie mit den Ergebnissen der Bürgerwerkstätten umgegangen werden soll. Dies muss im Vorfeld den teilnehmenden Personen klar kommuniziert werden. Gleichzeitig müssen die Verfahrensschritte zeitlich so gestaltet sein, dass die Ergebnisse der informel-

²⁴² S. Kap. 4.1.2.

²⁴³ Ähnliches soll bei der Standortfindung beim Teilflächennutzungsplan Windenergie des Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim erfolgen. Dort sind wiederholte Bürgerveranstaltungen geplant in denen die Kriterien der Planung und die Gewichtung der Kriterien zur Diskussion gestellt werden sollen – s. http://www.nachbarschaftsverband.de/fnp/wind/wind_beteiligung.html.

len Beteiligungsformate eine realistische Berücksichtigung in den formellen Gremien erfahren können.

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen:

Durch sie sollen in einem geschützten Raum auch Themen und Probleme angesprochen werden können, die nicht in das formelle Verfahren eingebracht werden können. Hierfür bieten sich Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.

- Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen oder politische Fragen beantworten.
- Es sollte auch Raum für eine offene gleichberechtigte Diskussion geschaffen werden.
- Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein, um die Legitimität der Verfahren zu gewährleisten.
- Von der Diskussion kann ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden und – wenn gewünscht – den Teilnehmern zugänglich gemacht werden.
- Alle Fragen und Antworten sollten an einem Flipchart dokumentiert werden und – wenn die Teilnehmer damit einverstanden sind – in das Verfahren eingebracht werden – etwa auf der Homepage des Bürgerdialogs anonymisiert veröffentlicht werden.
- Die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen muss garantiert sein.

4.3.2.3 Expertenanhörungen und -gespräche

Flächenausweisungen rufen bereits Kritik hervor, obwohl die Anlagen selbst noch gar nicht errichtet sind. Mit der Ausweisung ist jedoch absehbar, dass sich mit Umsetzung der Planung Natur und Landschaft verändern und Emissionen unter anderem in Form von Lärm und

Verkehr entstehen. Gleichzeitig entwickelt sich die Sorge, dass Immobilien an Wert verlieren. Auch wenn mitunter der Verdacht entsteht, dass Themen in den Vordergrund geschoben werden, die möglicherweise nicht für den Konflikt entscheidend sind (zum Beispiel Sinnhaftigkeit der Flächenausweisung und möglicher Windenergieanlagen), und andere Themen zurückgehalten werden, die möglicherweise für den Einzelnen wichtiger sind (zum Beispiel Immobilienwertverlust), so müssen doch relevante angesprochene Themen adressiert werden. Hier bieten sich öffentliche Expertendialoge an, bei denen gezielt als allparteilich geltende Experten oder hilfsweise Pro- und Contra-Experten gemeinsam eingeladen werden.

Für die Klärung fachlich-sachlicher Konfliktthemen bietet sich das Instrument des Experten-Dialogs an, bei dem Pro- und Contra-Experten unter externer Moderation in verständlicher Form miteinander diskutieren. Wichtig ist, dass das Ergebnis breit und in einfacher Sprache in der Gemeinde kommuniziert wird. Die Fachexperten müssen hierfür nicht nur eine fachliche Expertise mitbringen, sondern auch didaktisch geübt sein. Insbesondere bei unterschiedlichen Risikobewertungen, wie zur Frage von potenziell gesundheitsgefährdenden Wirkungen von Windenergieanlagen durch Infraschall sollten Experten empathisch auf Ängste eingehen können. Die Experten sollten die Fähigkeit mitbringen, zielgruppenorientiert zu referieren und didaktische Erfahrungen mit unterschiedlichen Gruppen (Schüler, Jugendliche, Senioren) gesammelt haben.

4.3.2.4 Mediation

Gemäß § 4b Satz 2 BauGB kann die Gemeinde einem Dritten die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen. Danach kann je nach konkreter Planungssituation eine geeignete Verfahrensart gewählt werden. Das muss nicht unbedingt eine Mediation sein, denn für diese gibt es klare methodische Vorgaben. So kann es sein, dass eine einvernehmliche Festlegung der Konfliktparteien auf ein gemeinsames Ver-

fahren oder einen Mediator nicht funktioniert. Dann können auch eine Schlichtung, ein Schiedsverfahren oder ein Runder Tisch hilfreich sein. Wichtig ist, dass dieses Verfahren von neutraler Seite initiiert und organisiert wird. Dies sollte Aufgabe der Zentralen Stelle sein.

Die Zentrale Stelle sollte einen Methoden- und Dienstleisterpool zur Verfügung stellen, auf den Akteure vor Ort zugreifen können. Gemeinden, aber auch Bürgerinitiativen oder Bürgergruppen können ein solches Verfahren bei der Zentralen Stelle beantragen, die nach interner Prüfung eine Vorgehensweise festlegt.

4.3.3 Veröffentlichung der Stellungnahmen

Die Öffentlichkeit hat im Rahmen des Aufstellungsverfahrens eines Bauleitplans die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben. Die fristgerecht abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen und das Ergebnis ist demjenigen, der die Stellungnahme abgegeben hat, mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichen Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Eine Pflicht zur Veröffentlichung des Ergebnisses besteht nicht.

Um das Verfahren transparent und offen zu gestalten, bietet es sich an, die Ergebnisse der Prüfung der Stellungnahmen auf der Internetseite der Planungsbehörde zu veröffentlichen oder öffentlich auszulegen. Da die Ergebnisse ohnehin schon insoweit aufgearbeitet werden müssen, um sie den Autoren der Stellungnahmen mitzuteilen, könnte die Mitteilung ohne großen Mehraufwand zusätzlich veröffentlicht werden. Personenbezogene Daten von Bürgern müssten jedoch unkenntlich gemacht werden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse bildet einen Mehrwert für die Bürger, da sie das Planungsverfahren aktiv begleiten können und somit Verfahrenstransparenz erzeugt wird.

Die Ergebnisse der Prüfung der Stellungnahmen sollten zur Einsichtnahme auch den Bürgern auf der Internetseite der Gemeinde oder durch Auslegung zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden. Perso-

nenbezogene Daten von stellungnehmenden Bürgern sind unkenntlich zu machen.

4.4 Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Die Errichtung und der Betrieb von Biogas- und Windenergieanlagen werden von unterschiedlichen Rechtsgebieten adressiert. So muss je nach Kapazität und Ausgestaltung einer Biogasanlage eine immissionsschutzrechtliche oder bauordnungsrechtliche Genehmigung eingeholt werden. Windenergieanlagen unterliegen grundsätzlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist eine gebundene Entscheidung. Das bedeutet, dass beim Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen die Genehmigung zu erteilen ist. Der zuständigen Behörde wird somit bei der Entscheidung über das Vorhaben kein Ermessensspielraum eingeräumt. An dieser Wirkung ändert auch der Umstand nichts, dass der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung planungsrechtliche Entscheidungen, die einem Planungsermessens unterliegen, vorgeschaltet sein können.

Benötigt eine dezentrale Energieanlage eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung, ist die Genehmigungsfähigkeit entweder im vereinfachten oder im förmlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen. Das förmliche Genehmigungsverfahren unterscheidet sich vom vereinfachten Genehmigungsverfahren dadurch, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Je nach Art, Größe und Leistung der Anlagen muss im Rahmen der Genehmigung dezentraler Energieanlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, die wiederum zwingend eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert.

Die gleichzeitige Errichtung mehrerer Windenergieanlagen unterliegt grundsätzlich einem vereinfachten Genehmigungsverfahren, also einem Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Erst das Errichten von mehr als 20 Windenergieanlagen auf einer Fläche oder die Feststellung der Behörde, dass auch die Errichtung einer geringeren Anzahl dieser Anlagen aufgrund wesentlicher Umweltauswirkungen einer Umwelt-

verträglichkeitsprüfung bedarf, führt zu einem förmlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch Biogasanlagen unterfallen – sofern sie einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen – regelmäßig dem vereinfachten Genehmigungsverfahren. Da Biogas- und Windenergieanlagen auch unterhalb der Mengenschwelle des öffentlichen Verfahrens für Konflikte sorgen, wird vorgeschlagen, diese Schwellen zu senken, damit häufiger die öffentlichen Konflikte in förmlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bearbeitet werden können. Die verbleibenden vereinfachten Verfahren sind so zu gestalten, dass die Verfahren ihrer Aufgabe, nämlich der Bearbeitung öffentlicher Konflikte, nachkommen können.

Um zu gewährleisten, dass auch bei einer geringeren Anzahl von Windenergieanlagen eine Pflicht zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung besteht, sollte die Anzahl von Windenergieanlagen in Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV verringert werden. Im Hinblick auf Biogasanlagen müssten die Schwellenwerte im Anhang 1 zur 4. BImSchV²⁴⁴ nach unten gesetzt werden.

Beschreibung des Prozesses: Genehmigungsverfahren

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren werden von der zuständigen Genehmigungsbehörde durchgeführt. Häufig sind dies Landkreise der betroffenen Regionen. Bei mehr als 20 Windenergieanlagen muss ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden.²⁴⁵ Die Errichtung von 3 bis 20 Windenergieanlagen unterliegt bei einem positiven Ergebnis der Vorprüfung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ebenfalls einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung.²⁴⁶ Fällt die Vorprüfung hingegen negativ aus, verbleibt es beim vereinfachten Genehmigungsverfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Ge-

²⁴⁴ S. hierzu im folgenden Text.

²⁴⁵ Nr. 1.6.1 Anhang 1 4. BImSchV.

²⁴⁶ Nr. 1.6.2 und 1.6.3 Anlage 1 UVPG.

nehmung von einer oder zwei Windenergieanlagen erfolgt immer im einfachen Genehmigungsverfahren.

Biogasanlagen unterliegen in unterschiedlicher Ausgestaltung dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Ab einer Feuerungswärmeleistung von 10 MW oder bei Verbrennungsmotor- oder Gasturbinenanlagen²⁴⁷ ab einer Feuerungswärmeleistung von einem Megawatt ist ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchzuführen. Ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung findet erst bei 50 MW Feuerungswärmeleistung statt.²⁴⁸ Für die hier betrachteten dezentralen Kleinanlagen scheidet das Erreichen dieser Feuerungswärmeleistung jedoch aus. Einem vereinfachten Genehmigungsverfahren unterfallen Biogasanlagen auch dann, wenn sie über ein Güllelager von 6500 m³ Lagervolumen oder mehr verfügen.²⁴⁹ Nicht zuletzt sind Biogasanlagen immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig, wenn sie Gülle zur Verwertung durch anaerobe Vergärung (Biogaserzeugung) einsetzen. Bei einer Durchsatzkapazität von weniger als 100 Tonnen je Tag ist ein Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, soweit die Produktionskapazität von Rohgas 1,2 Mio. Normkubikmeter je Jahr oder mehr beträgt.²⁵⁰ Liegt die Durchsatzkapazität bei 100 Tonnen Gülle oder mehr je Tag, ist für die Biogasanlage ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.²⁵¹ Liegt die Durchsatzkapazität unter 50 Tonnen Gülle am Tag, kann eine Vorprüfung des Einzelfalls die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedingen, weshalb auch wiederum ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.

Vor Eröffnung des formellen Genehmigungsverfahrens führen die Behörden Gespräche mit dem Vorhabenträger, um die Vollständigkeit

²⁴⁷ Nr. 1.2.2.2 Anhang 1 4. BImSchV.

²⁴⁸ Nr. 1.2.2.1 Anhang 1 4. BImSchV.

²⁴⁹ Nr. 8.13 Anhang 1 4. BImSchV.

²⁵⁰ Nr. 1.15 und 1.16 Anhang 1 4. BImSchV.

²⁵¹ Nr. 8.6.3 Anhang 1 4. BImSchV.

der Unterlagen sicherzustellen.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Windenergieanlagen:

Lärmemissionen können durch Abstandsregelungen und Betriebsvorgaben (z.B. schallschutzoptimierter Teilleistungsbetrieb in der Nacht) vermindert und Artenschutz kann durch Betriebsvorgaben (zum Beispiel Fledermaus optimierter Betrieb) oder die Standortauswahl (zum Beispiel Berücksichtigung von Vögeln und Vogelzugrouten) verbessert werden. Diesbezüglich existieren Hinweise²⁵² oder klare rechtliche Vorgaben.²⁵³ Im formellen Genehmigungsverfahren wird der Vorhabenträger nicht freiwillig über das rechtlich Notwendige hinausgehen. Die Genehmigungsbehörde kann ohne Zustimmung des Vorhabenträgers nur bedingt zusätzliche materielle Anforderungen stellen. Allerdings können im informellen Dialog weitergehende Kompromisse gefunden werden.

Biogasanlagen:

Der Schutz vor Schadstoffen kann durch Emissionsbegrenzungen (z.B. reduzierte Formaldehyd-Emissionen) und Begrenzung des Verkehrsaufkommens (z.B. Lieferverkehr nur von nahegelegenen Zulieferern) erreicht werden.

Die Kommune ist gegebenenfalls als finanziell beteiligter Akteur im

²⁵² S. z.B. die Hinweise der LUBW zur Untersuchung von Fledermausarten bei Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/216927/Untersuchungsumfang_Fledermaeuse_Endfassung_Untersuchungsumfang_Fledermaeuse_Endfassung_01_04_2014.pdf und die Hinweise zur Bewertung und Vermeidung von Beeinträchtigungen von Vogelarten bei Bauleitplanung und Genehmigung für Windenergieanlagen, http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/216927/LUBW_Bewertungshinweise_Voegel_01_07_2015.pdf?command=downloadContent&filename=LUBW_Bewertungshinweise_Voegel_01_07_2015.pdf.

²⁵³ S. z.B. die Anforderungen der TA Lärm in Nr. 6.6 bezüglich der Immissionsrichtwerte. Abstandsregelungen der Windkraftanlagen zur Wohnbebauung finden sich in den Windenergieerlassen der Länder und in Bayern in Art. 82 BayBO. In der Regel werden Vorgaben zur Konfliktminderung bereits auf der Planungsebene berücksichtigt oder mittels Nebenbestimmungen zur Genehmigung nach § 12 BImSchG festgesetzt.

Interessenskonflikt. Die Genehmigungsbehörde als Teil der Kreisverwaltung ist unter Umständen durch die Lokalpolitik beeinflusst.

Bürger erfahren vom vereinfachten, nicht öffentlichen Verfahren nur, wenn sie direkt betroffen sind. Aber auch im förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind bestimmte Themen nicht entscheidungsrelevant, etwa der befürchtete Verlust des Heimat vermittelnden Landschaftsbilds oder ein möglicher Rückgang des Immobilienwertes.

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Im Genehmigungsverfahren tritt der Vorhabenträger als potenzielle Konfliktpartei auf. Vorhabenträger kann bei Windenergieanlagen beispielsweise eine heimische Energiegenossenschaft, ein benachbartes Stadtwerk, ein örtlicher Investor oder ein fremder Investor sein. Bei Biogasanlagen können Vorhabenträger ein örtlicher Landwirt, eine Genossenschaft oder die Stadtwerke sein.

Anwohner und kritisch eingestellte Bürger schließen sich spätestens bei Antragstellung zu Initiativen zusammen. In den internen Meinungsbildungsprozessen der kritischen Initiativen wie der Promotoren (Flächeneigentümer, Genossenschaftsmitglieder) setzen sich üblicherweise Grundsatzpositionen durch.

Der Polarisierung in den Initiativen folgt bei entsprechender öffentlicher Kommunikation und Konfliktverschärfung eine Polarisierung der Bevölkerung. Aufgrund der Orientierung an Konflikten verstärken Medien und Politik die Polarisierung. Wenn ein wahrnehmbarer Dritter mit konstruktivem Deutungsangebot auftritt, kann sich die öffentliche Wahrnehmung der Polarisierung entziehen.

Interventionszeitpunkte und -methoden

Um dem Eindruck entgegenzuwirken, durch die Vorgespräche zwischen Behörde und Vorhabenträger sei bereits „Kumpaneii“ entstan-

den, empfiehlt es sich, zu einem sehr frühen Zeitpunkt Bürgervertrauenspersonen²⁵⁴ oder andere Vertreter der Öffentlichkeit hinzuziehen und diese an den Vorgesprächen zu beteiligen. Bei Vorhaben, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, eignet sich insbesondere der Scoping-Termin dazu, die Öffentlichkeit oder die Bürgervertrauenspersonen hinzuzuziehen.

Gerade vor und während des Genehmigungsverfahrens sind Visualisierungen und spezielle öffentliche Veranstaltungen (mit Flächen-Begehung) sinnvoll, um über die konkrete Ausgestaltung und den Verfahrensprozess zu informieren. Im Eskalationsfall können Partizipative Gruppendiskussionen sinnvoll sein. Um stark eskalierte Konflikte zu behandeln, können Runde Tische und Mediationsverfahren eingesetzt werden. Es empfiehlt sich, – im Falle eines hohen Eskalationspotenzials – derartige Runde Tisch-Gespräche als unverbindliche Gesprächsangebote noch vor der Einreichung von Antragsunterlagen durchzuführen, um gegebenenfalls getroffene Absprachen und Teillösungen zwischen Vorhabenträger und betroffenen Anwohnern in den Antrag einzuarbeiten. Die Genehmigungsbehörde sollte zu derartigen Gesprächskreisen eingeladen werden.

Zudem sollten weitere begleitende vertrauensbildende Maßnahmen durchgeführt werden. Diese sollten von der Zentralen Stelle gemeinsam mit den Genehmigungsbehörden und den Antragsstellern abgesprochen und umgesetzt werden. Neben Informationsangeboten wie verständlichen Kurzzusammenfassungen und die Durchführung von Informationsveranstaltungen für unmittelbare Anwohner gehören ebenfalls Transparenzmaßnahmen wie die Zustimmung zur Präsenz von Bürgervertrauenspersonen bei behördlichen Terminen dazu.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Mitarbeiter von Behörden und Kommunen sollten geschult werden

²⁵⁴ S. zu diesen Kap. 4.1.3.2.

und im Umgang mit Konflikten von der Zentralen Stelle betreut werden. Frühzeitiges Konflikt-Screening zwischen Kommune und Genehmigungsbehörde unter Hinzuziehung des Vorhabenträgers und der Bürgervertrauenspersonen sollte bereits stattfinden, sobald der Vorhabenträger die Stellung eines Antrags signalisiert (unterstützt durch die Zentrale Stelle).

4.4.1 Verständliche Information

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Antragsunterlagen sowie Unterlagen, die Informationen über die Auswirkungen des Vorhabens auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit haben, auszulegen. Hierzu gehören auch die bis dahin vorliegenden behördlichen Unterlagen.

Dem Genehmigungsantrag ist eine allgemein verständliche, für die Auslegung geeignete Kurzbeschreibung beizufügen, die der Öffentlichkeit einen Überblick über das Vorhaben, den Betrieb und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft ermöglicht. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben sind Beschreibungen über die Umwelt und die Auswirkungen auf die Umwelt beizufügen. Diese Kurzbeschreibung sollte nicht als Last, sondern als Chance zur Kommunikation verstanden werden und alle relevanten Ausführungen des Antrags kurz und verständlich darstellen.²⁵⁵

In diesem Zusammenhang bietet es sich an, dass der Vorhabenträger zum breiten Verständnis der Zusammenhänge die Kurzbeschreibung mit Unterstützung von Profis (Journalisten oder Textern) verfasst und somit sicherstellt, dass die Kurzbeschreibung allgemein verständlich ist.

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kann jeder innerhalb des Zeitraums der Auslegung der Antragsunterlagen und zwei Wochen danach Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Mit dem Erheben der Einwendungen wird der Einwender

²⁵⁵ S. hierzu auch Kap. 4.1.5.

Verfahrensbeteiligter im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind Einwendungen im weiteren Verfahren von der Genehmigungsbehörde und auch später von Gerichten nicht mehr zu berücksichtigen. Aus diesem Grund erscheint es elementar, dass die Öffentlichkeit über ihre rechtlichen Mitwirkungs- und Einwendungsmöglichkeiten informiert wird. Dies muss bereits in der offiziellen Bekanntmachung durch die Genehmigungsbehörde erfolgen. Allerdings erscheint es sinnvoll, diese Aspekte zusätzlich in Broschüren oder erklärenden Filmen zu erläutern. Hierbei könnte die Zentrale Stelle der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger beratend zu Seite stehen.

Das Immissionsschutzrecht enthält bereits eine Pflicht zur verständlichen Darstellung von Antragsinhalten. Diese Pflicht sollte dahingehend konkretisiert werden, dass durch Unterstützung von Profis verständliche Zusammenfassungen erstellt werden.

Hilfreich ist hierbei auch eine Erläuterung des Verfahrensablaufs, um die Beteiligungsmöglichkeiten zu verdeutlichen.

4.4.2 Dialog und Beteiligung

Aufgrund der Erfahrungen mit Stuttgart 21 wurde in der juristischen Fachpresse und auf Gesetzgebungsebene über die Einführung einer frühen Öffentlichkeitbeteiligung diskutiert. Ergebnis dieser Diskussionen war die Einführung des Konzepts einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes. Seit 2013 soll die Genehmigungsbehörde bei Verwaltungsverfahren auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken.²⁵⁶ Diese Hinwirkungspflicht der Behörde entsteht bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren allerdings erst dann, wenn diese bundesrechtliche Vorschrift in das Landesrecht übernommen wurde.

²⁵⁶ § 25 Abs. 3 BVwVfG.

Wird eine Umfeldanalyse mit Konflikt-Screening durchgeführt,²⁵⁷ können dadurch wichtige Erkenntnisse für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelt werden. Ferner kann die Behörde im Austausch mit der Gemeinde, dem Vorhabenträger und den Bürgervertrauenspersonen feststellen, auf welche Themen sich die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beziehen und wie diese durchgeführt werden sollte.

4.4.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

Öffentliche Veranstaltungen oder der Erörterungstermin führen häufig zu einer Verschärfung konfliktgeladener Situationen. Daher sollten Veranstaltungsformate eingesetzt werden, bei denen

- regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (etwa mit dem Instrument „Speakers´ Corner“),
- Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht, etwa aufsuchende Informationsgespräche im Rahmen von Anwohner Informationsveranstaltungen („Bürger-sprechstunden“),
- eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise²⁵⁸ bereit steht und
- verständliche und realistische Darstellungen der möglichen zukünftigen Anlagen und ihrer Auswirkungen erfolgen (z.B. über Vor-Ort-Begehungen mit Simulationen).

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert, dass eine erste Veranstaltung bereits vor Antragstellung stattfindet, damit der Vorhabenträger noch Modifikationen in seinem Antrag vornehmen kann. Mögliche Zeitpunkte sind etwa der Scoping-Termin zur Umweltverträglichkeitsprüfung, der durch eine öffentliche Veranstaltung ergänzt werden kann, oder die informellen Gespräche bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben.

²⁵⁷ S. Kap. 4.1.2.

²⁵⁸ S. Kap. 4.4.2.3.

Spezielle Veranstaltungsformate sollen die in der Regel nur für quasi-professionelle Akteure verständlichen und nur für formal beteiligte Akteure zugänglichen Genehmigungsverfahren ergänzen und die Bürgerschaft erreichen.

4.4.2.2 Partizipative Gruppendiskussion

Auch hier gilt, was für die Bauleitplanung bereits ausführlicher dargestellt wurde.²⁵⁹ Damit die Bürger vor Ort Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das förmliche Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potenziellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, sich in einem geschützten, nicht der Öffentlichkeit zugänglichen Rahmen zu äußern. So können zusammen mit Bürgern, die nicht unmittelbar involviert sind, Wirkungen der geplanten Anlage auf Anwohner, Landschaft und Region erörtert werden.²⁶⁰ Weiterhin besteht die Möglichkeit, ohne Vorfestlegung alle Argumente auszutauschen, Unsicherheit und Unentschiedenheit zu zeigen, ohne einer Position zugeordnet zu werden oder sich zu irgendeiner Fraktion bekennen zu müssen.

Ein geeignetes Mittel, um auch solchen Äußerungen Raum zu geben, ist die Partizipative Gruppendiskussion. Gruppendiskussionen dauern zwei bis vier Stunden und finden typischerweise in einem abgeschlossenen Raum, etwa einem Nebenraum einer Gastwirtschaft, einer Schule oder in einem Vereinsgebäude statt. Gruppendiskussionen sollen von zwei erfahrenen Moderatoren geleitet werden. Mit Erlaubnis der Teilnehmer kann die Diskussion aufgezeichnet und ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden, das – wenn erwünscht – allen zugänglich gemacht wird. Wichtige Diskussionspunkte werden an einem Flip-Chart dokumentiert. Es hat sich als sinnvoll erwiesen, die Punkte und Fragen, die in den Gruppendiskussionen angesprochen werden, in den Fragenkatalog (FAQs), der öffentlich im Netz beantwortet wird,

²⁵⁹ S. Kap. 4.3.2.2.

²⁶⁰ S. dazu insbesondere die unter Kapitel 7 angesprochenen „weichen“ Themen.

zu übernehmen. Dazu muss allerdings ein Konsens hergestellt werden. An Gruppendiskussionen nehmen normalerweise acht bis 14 Personen teil. In Gruppendiskussionen können nicht nur Laienmeinungen ausgetauscht, es können auch Fachfragen diskutiert werden. Deshalb sollte eine Person mit großer Expertise und/oder mit Entscheidungskompetenz anwesend sein, die bereit und dazu in der Lage ist, Fachfragen umfassend zu beantworten. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer mit Hilfe eines transparenten Verfahrens eingeladen werden.²⁶¹

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen:

Durch sie sollen in einem geschützten Raum auch Themen und Probleme angesprochen werden können, die nicht in das formelle Verfahren eingebracht werden können. Hierfür bieten sich Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.

- Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen oder politische Fragen beantworten.
- Es sollte auch Raum für eine offene gleichberechtigte Diskussion geschaffen werden.
- Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein, um die Legitimität der Verfahren zu gewährleisten.
- Von der Diskussion kann ein anonymisiertes Protokoll erstellt werden und – wenn gewünscht – den Teilnehmern zugänglich gemacht werden.
- Alle Fragen und Antworten sollten an einem Flipchart dokumentiert werden und – wenn die Teilnehmer damit einverstanden sind – in das Verfahren eingebracht werden – etwa auf der Homepage des Bürgerdialogs anonymisiert veröffentlicht werden.

²⁶¹ S. Kap. 4.1.3.1.

- Die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen muss garantiert sein.

4.4.2.3 Expertenanhörungen

Um das „Maskieren“ von Interessen unnötig zu machen, bieten sich öffentliche Expertendialoge an, bei denen gezielt als allparteilich geltende Experten oder hilfsweise Pro- und Contra-Experten gemeinsam eingeladen werden. Themen wie die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Anlagen und solche, die zurückgehalten werden, aber möglicherweise für die Betroffenen wichtiger sind als die offiziell angegebenen Kritikpunkte (etwa Immobilienwertverlust) sollten in öffentlichen Expertendialogen angesprochen werden können.

Für die Klärung fachlich-sachlicher Konfliktthemen bietet sich das Instrument des Experten-Dialogs an, bei dem Pro- und Contra-Experten unter externer Moderation in verständlicher Form miteinander diskutieren. Wichtig ist, dass das Ergebnis breit und in einfacher Sprache den Bürgern in der Gemeinde kommuniziert wird. Auch die Methode der Gruppendiskussion kann eingesetzt werden.

Das Immissionsschutzrecht kennt bisher keine von Experten geleiteten Dialogformate. Die Durchführung derartiger Formate könnte jedoch dann angebracht erscheinen, wenn sich im Rahmen des Konflikt-Screenings bereits abzeichnet, dass die Gesamtsituation zur Genehmigung der Anlage von Konflikten beeinflusst ist und es somit zu Verzögerungen im gesamten Genehmigungsverfahren kommen könnte. Die Durchführung solcher partizipativen Dialogformate könnte demnach im Interesse der Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde liegen. Die Zentrale Stelle könnte in Absprache mit dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde diese partizipativen Dialogveranstaltungen organisieren.

4.4.2.4 Runder Tisch und Mediation

Bei Genehmigungsverfahren, in denen ein Mediationsverfahren durchgeführt wird, werden schon vor Antragstellung Aushandlungsprozesse zwischen Vertretern der Verwaltung, dem Antragsteller sowie von Repräsentanten aller vom Vorhaben berührten Interessen initiiert, die das Ziel haben, auf einen Interessenausgleich hinzuwirken und dadurch den zu erwartenden Widerstand gegen besonders belastende und unerwünschte Vorhaben abzubauen. Dem Konfliktmittler oder Mediator kommt dabei die Aufgabe zu, die gegenwärtig bestehenden Defizite bipolarer Verhandlungen zu kompensieren. Diese Aufgabe kann auch mit dem Projektmanagement nach § 2 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 der 9. BImSchV verbunden werden.

Hilfreich könnte für die Genehmigungsbehörden sein, wenn sie auf bereits vorhandene Informationen zu Mediationsverfahren zurückgreifen könnten oder erste Hinweise für die Auswahl eines Mediators oder den Ablauf eines Mediationsverfahrens abrufen könnten. In diesen Fällen könnte die Zentrale Stelle die Konfliktbegleitung übernehmen. Diese kann die zuständige Genehmigungsbehörde dabei beraten, zu erkennen, wann ein Konflikt einer Mediation bedarf.

Von Seiten der Zentralen Stelle sollten ein Methoden- und Dienstleisterpool zur Verfügung gestellt werden, auf den alle Akteure zur Förderung einer konstruktiven Konfliktbearbeitung vor Ort zugreifen können. Die Genehmigungsbehörde, der Vorhabenträger, die Standortkommune oder auch die Bürgervertrauenspersonen sollten ein solches Verfahren bei der Zentralen Stelle beantragen können, die nach interner Prüfung eine Vorgehensweise festlegt.

4.4.2.5 Den Erörterungstermin ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Erörterungstermin stößt bei konfliktbehafteten Vorhaben auf ein erhöhtes öffentliches Interesse. Zweck des Erörterungstermins ist es, die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern, soweit dies für

die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann. Er soll denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, Gelegenheit geben, ihre Einwendungen zu erläutern. Er soll der Behörde dazu dienen, eine intensive Sachaufklärung zu betreiben. Dabei kommt es häufig zu Konflikten. Vielfach wird der Erörterungstermin einerseits als Kampfarena zwischen den Vorhabengegnern und dem Vorhabenträger genutzt. Andererseits findet er in der Öffentlichkeit oft nur anfängliche oder gar keine Beachtung, da diese die fachlichen Themen, die auf dem Erörterungstermin behandelt werden, nicht versteht. So können Mitglieder der Öffentlichkeit ihre Bedenken und Einwendungen nicht verständlich formulieren und der Vorhabenträger kann wiederum seine Ausführungen nicht verständlich für fachfremdes Publikum erläutern.

Um diese Kommunikationshürden zu überwinden, werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- Im Vorfeld des Erörterungstermins finden Veranstaltungen statt, die die Vorgehensweise erklären, die kritischen Themen aufbereiten und damit die Verfahrensmündigkeit stärken.
- Parallel dazu werden einfach verständliche Informationen in der Presse veröffentlicht oder über Postwurfsendungen verteilt. Insbesondere eine verständliche Kurzfassung würde diesem Zweck dienen.
- Im Rahmen des Erörterungstermins sollte eine Art „Dolmetscher“ zur Unterstützung des Verhandlungsleiters eingesetzt werden. Er würde beiden Parteien behilflich sein und könnte somit zum Gelingen des Erörterungstermins beitragen. Nach geltendem Recht muss der Verhandlungsleiter ein Vertreter der Genehmigungsbehörde sein. Er darf darüber hinaus weder Beteiligter noch befangen sein und nicht aus der Mitte der Versammlung gewählt werden. Deswegen erscheint es besonders wichtig, dass der Verhandlungsleiter über die nötige Ausbildung und Erfahrung im Umgang mit destruktiven Formen der Konfliktaustragung verfügt. Auch wäre hier

eine Unterstützung durch die Zentrale Stelle zur Konfliktbegleitung denkbar. Ferner kann die Praxis dergestalt geändert werden, dass Bürgervertrauenspersonen dem Verhandlungsleiter zur Seite stehen und bei der Übersetzung der Anliegen der Öffentlichkeit mitwirken.

- Um die Vermischung von politischen und rechtlichen Arenen, die bei Erörterungsterminen häufig feststellbar sind, zu vermeiden, könnte der rechtlich-fachliche Diskurs parallel um eine Arena für die politisch-kommunikative Auseinandersetzung ergänzt werden. Zu diesem Zweck können während des Erörterungstermins öffentliche Veranstaltungen stattfinden, bei denen die Themen des Erörterungstermins sowie weitere Themen, die dort keinen Platz haben, politisch diskutiert werden können.

Die beiden erstgenannten Vorschläge können auch bei nicht öffentlichen Verfahren umgesetzt werden.

Ergänzend zu den geltenden Regeln für den Erörterungstermin im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wird vorgeschlagen:

- Der Verhandlungsleiter sollte durch kommunikative Fachleute („Dolmetscher“) und Bürgervertrauenspersonen unterstützt werden.
- Das die Verhandlung leitende und begleitende Behördenteam wird im Vorfeld auf Vermittlung der Zentralen Stelle geschult und während des Verfahrens bei Bedarf gecoacht.
- Parallel zu den Erörterungsterminen finden abendliche Diskussionsforen statt, um die im Erörterungstermin nicht verortete politisch-kommunikative Auseinandersetzung zu ermöglichen.

Sowohl für förmliche als auch für vereinfachte Verfahren wird vorgeschlagen:

- Es sollten öffentliche Dialogforen zur Stärkung der Verfahrensmündigkeit stattfinden.

- Die verständlichen Kurzfassungen werden über die Presse oder über Postwurfsendungen verteilt.

4.4.2.6 Aktive Umweltinformation

Im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren werden die Bürger im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Genehmigungsvorhaben und seine Auswirkungen auf die Umwelt informiert. In vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren besteht diese Möglichkeit auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht. Trotzdem können sich Bürger über das Genehmigungsvorhaben und seine Umwelteinwirkungen auf Grundlage der Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder informieren. Nach diesen müssen informationspflichtige Stellen die Öffentlichkeit aktiv und systematisch über die Umwelt unterrichten. Beispielsweise beschreibt § 10 Abs. 2 UIG, welche Informationen mindestens veröffentlicht werden müssen.²⁶² Es handelt sich dabei nicht um eine Obergrenze. So können die Genehmigungsbehörden freiwillig weitere Umweltinformationen veröffentlichen, sofern sie keinem Veröffentlichungsverbot unterliegen.

4.5 Bauordnungsrechtliche Verfahren

Moderne Windenergieanlagen – mit Ausnahme von Klein- und Kleinstwindenergieanlagen – sind grundsätzlich höher als 50 Meter, so dass sie einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung beinhaltet zugleich die Baugenehmigung (Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG). Biogasanlagen werden hingegen in der Regel durch ein bauordnungsrechtliches Genehmigungsverfahren zugelassen. Dies ist immer dann der Fall, wenn sie die im Anhang 1 der 4. BImSchV genannten Voraussetzungen nicht erfüllen.

²⁶² Die Informationsgesetze der Länder enthalten vergleichbare Vorschriften.

Die Baugenehmigung ist eine gebundene Entscheidung. Der zuständigen Behörde wird bei der Entscheidung über das Vorhaben kein Ermessensspielraum eingeräumt. Die Anforderungen zur Erteilung der Baugenehmigung ergeben sich aus den Landesbauordnungen. Bauliche Anlagen müssen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen. Das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren kennt keine Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung kann für bestimmte Bauvorhaben aber nach dem jeweiligen Landesrecht vorgeschrieben sein. Liegt kein Fall der landesrechtlich vorgegebenen Umweltverträglichkeitsprüfung vor, werden neben dem Antragsteller nur die unmittelbar betroffenen Nachbarn beteiligt.

Beschreibung des Prozesses: Baugenehmigungsverfahren

Bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren werden von den Baubehörden (in den Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften) durchgeführt. Die unmittelbaren Nachbarn werden informiert und erhalten Gelegenheit, ihre Interessen geltend zu machen. Allerdings sind Biogasanlagen bei Einhaltung vorgegebener Voraussetzungen grundsätzlich im Außenbereich privilegiert und sollen in der Regel auch dort errichtet werden, so dass es nur selten unmittelbare Nachbarn gibt.

Materielle Möglichkeiten zur Konfliktminderung

Der Schutz vor Schadstoffen kann durch Emissionsbegrenzungen (etwa reduzierte Formaldehyd-Emissionen) und Begrenzung des Verkehrsaufkommens (etwa Lieferverkehr nur von nahegelegenen Zulieferern) erreicht werden. Geruchsbelästigungen können durch Abstandsregelungen oder Auflagen zur Einhausung reduziert werden.

Zu beachten ist, dass für diese Aspekte klare rechtliche Vorgaben existieren.²⁶³ Der Vorhabenträger wird nicht freiwillig über das rechtlich Notwendige hinausgehen und die Genehmigungsbehörde kann ohne

²⁶³ S. z.B. Nr. 5.2.8 und 5.4.8 TA Luft und die Vorgaben der Geruchsimmissionsrichtlinie.

Zustimmung des Vorhabenträgers nur zusätzliche materielle Anforderungen stellen, wenn der Stand der Technik dies fordert.

Bürger erfahren vom Baugenehmigungsverfahren nur, wenn sie direkt betroffen sind.

Adressaten der Informations- oder Kommunikationsangebote

Im Genehmigungsverfahren tritt der Vorhabenträger als potenzielle Konfliktpartei auf. Das können heimische Landwirte, ein benachbartes Stadtwerk oder ein örtlicher Investor sein.

Anwohner und kritisch eingestellte Bürger können sich auch in Bezug auf die Verhinderung von Biogasanlagen zu Initiativen zusammenschließen. In den internen Meinungsbildungsprozessen der kritischen Initiativen wie der Promotoren (zum Beispiel örtliche Landwirte, die Mais für die Anlage anbauen) setzen sich meist die Grundsatzpositionen durch.

Der Polarisierung in den Initiativen folgt bei entsprechender öffentlicher Kommunikation und Konfliktverschärfung eine Polarisierung der Bevölkerung. Aufgrund der Orientierung an Konflikten verstärken Medien und Politik die Polarisierung. Erst wenn ein wahrnehmbarer Dritter mit konstruktivem Deutungsangebot auftritt, kann sich die öffentliche Wahrnehmung der Polarisierung entziehen.

Interventionszeitpunkte und -methoden

Um dem Eindruck entgegenzuwirken, durch die Vorgespräche zwischen Behörde und Vorhabenträger sei bereits „Kumpaneii“ entstanden, empfiehlt es sich, bei entsprechenden Ergebnissen der Umfeldanalyse zu einem sehr frühen Zeitpunkt Bürgervertrauenspersonen hinzuzuziehen und diese an den Vorgesprächen zu beteiligen.

Parallel zum Baugenehmigungsverfahren können je nach Konfliktlage auch Visualisierungen und spezielle öffentliche Veranstaltungen sinnvoll sein. Darüber hinaus können zusätzlich Fokusgruppen oder Bürgerwerkstätten eingesetzt werden. Je nach Konfliktart und Form bietet

sich auch der Einsatz von Runden Tischen und Mediationsverfahren an.

Organisation der neuen Konzepte der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Mitarbeiter der Behörden können sich im Hinblick auf den Umgang mit Konflikten schulen und coachen lassen.

Frühzeitiges Konflikt-Screening unter Hinzuziehung des Vorhabenträgers und der Bürgervertrauenspersonen sollten bereits stattfinden, sobald ein Vorhabenträger die Antragstellung signalisiert (unterstützt durch die Zentrale Stelle).

4.5.1 Verständliche Information

Die Dokumente im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren sind nur für die Verfahrensbeteiligten gedacht. Sie sind daher in fachlich korrekter Diktion gehalten.

Je nach antizipierter Konflikthaftigkeit des Vorhabens sollten Beschreibungen erstellt werden, die die Auswirkungen des Vorhabens auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit in verständlicher Weise darstellen und illustrieren.

4.5.2 Dialog und Beteiligung

Nach § 25 Abs. 3 BVwVfG hat die Genehmigungsbehörde darauf hinzuwirken, dass der Antragsteller eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt.²⁶⁴ Diese Pflicht gilt für alle Vorhaben, deren Auswirkungen mehr als nur lokal sind. Dies ist bei Baugenehmigungen in der Regel nicht der Fall, aber auch nicht auszuschließen. Wenn Biogasanlagen ausnahmsweise weitreichende Auswirkungen haben und deshalb das Interesse vieler Bürger wecken, gilt die Hinwirkungspflicht auch für diese. Ausnahmsweise können also auch bauordnungsrecht-

²⁶⁴ S. Kap. 5.2.

lich genehmigungsbedürftige Vorhaben in den Anwendungsbereich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung fallen.

Hervorzuheben ist, dass im Baugenehmigungsverfahren keine Verpflichtung zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung besteht, die Öffentlichkeit nun aber aufgrund dieser rechtlichen Regelung vor Verfahrensbeginn über das Vorhaben informiert werden kann. Zu beachten ist ferner, dass die Behörde lediglich dann auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollte, wenn sich im Rahmen des Konflikt-Screenings abzeichnet, dass das Vorhaben zu Konflikten führen kann.

Auch wenn ein Dialog und eine Beteiligung von nicht unmittelbar Betroffenen im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht vorgesehen ist, sollten bei entsprechender Konflikthaftigkeit informelle Möglichkeiten der Interessenartikulation und des Austausches angeboten werden.

4.5.2.1 Öffentliche Veranstaltungen

Im Rahmen der ausnahmsweise durchzuführenden frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollten zusätzlich zur Information der Öffentlichkeit Veranstaltungen stattfinden.

Angemessene Veranstaltungsformate könnten solche sein, bei denen

- regulierte Formen des Austauschs von Pro und Contra möglich sind (etwa mit dem Instrument „Speakers´ Corner“),
- Raum für individuelle Fragen und Austausch mit Fachleuten auf Augenhöhe besteht,
- eine allparteiliche Moderation sowie glaubwürdige Expertise²⁶⁵ bereit steht und

²⁶⁵ S. Kap. 4.4.2.3.

- verständliche und realistische Darstellungen der möglichen zukünftigen Anlagen und ihrer Auswirkungen erfolgen (etwa über Vor-Ort-Begehungen mit Simulationen).

Wichtig ist, dass eine erste Veranstaltung bereits vor der offiziellen Einleitung des Genehmigungsverfahrens stattfindet, damit der Vorhabenträger gegebenenfalls Modifikationen in seinem Antrag vornehmen kann.

Sollte sich im weiteren Verfahren zeigen, dass Konflikte trotz Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auftreten, sollten die Genehmigungsbehörde und der Vorhabenträger die Durchführung weiterer öffentlicher Veranstaltungen anstreben.

4.5.2.2 Partizipative Gruppendiskussionen

Damit die Menschen vor Ort Probleme ansprechen können, die nicht direkt für das formelle Verfahren relevant sind, die aber dennoch für den Verlauf der potenziellen Kontroverse Bedeutung haben, ist es sinnvoll, Formate bereit zu halten, innerhalb derer es möglich ist, geschützt zu sprechen.²⁶⁶ Ein geeignetes Mittel, um auch solchen Äußerungen Raum zu geben, ist die Partizipative Gruppendiskussion.²⁶⁷

Es wird empfohlen, zusätzliche informelle Dialogformate einzuführen. Hier bieten sich Partizipative Gruppendiskussionen und Bürgerwerkstätten an.

- Sie sollten von erfahrenen Moderatoren vorbereitet und geleitet werden.
- Zusätzlich können Experten eingeladen werden, die den Teilnehmern Fachfragen oder politische Fragen beantworten.
- Es sollte auch Raum für eine offene gleichberechtigte Diskussion geschaffen werden.

²⁶⁶ S. hierzu näher Kap. 4.3.2 und 4.4.2.

²⁶⁷ S. Kap. 4.3.2.2.

- Das Einladungsverfahren muss nachvollziehbar sein.
- Es kann ein anonymisiertes Protokoll erstellt und – wenn gewünscht – den Teilnehmern zugänglich gemacht werden.
- Alle Fragen und Antworten sollten an einem Flipchart dokumentiert werden und – wenn die Teilnehmer damit einverstanden sind – in das Verfahren eingebracht werden, etwa auf der Homepage des Bürgerdialogs anonymisiert veröffentlicht werden.

4.5.2.3 Expertenanhörungen

Sollte sich zeigen, dass das Baugenehmigungsverfahren stark umstritten ist, kann ein öffentlicher Expertendialog erwogen werden, für den gezielt als allparteilich geltende Experten oder hilfsweise Pro- und Contra-Experten gemeinsam eingeladen werden. In diesen sollten auch für das Baugenehmigungsverfahren nicht relevante Themen, wie die Wirtschaftlichkeit der Anlagen und die Möglichkeit von Immobilienwertverlusten angesprochen werden können.

Für die Klärung fachlich-sachlicher Konfliktthemen bietet sich in sehr umstrittenen Verfahren ausnahmsweise das Instrument des Expertendialogs an, bei dem Pro- und Contra-Experten unter externer Moderation in verständlicher Form miteinander diskutieren. Wichtig ist, dass das Ergebnis breit und in einfacher Sprache in der Kommune kommuniziert wird. Auch die Methode der Gruppendiskussion²⁶⁸ kann eingesetzt werden.

4.6 Themen mit begrenzter Entscheidungsrelevanz

Windenergie- und Biogasanlagen werden von vielen Menschen als eine Minderung des Werts der heimatlichen Landschaft wahrgenommen. Der Blick aus dem Fenster, der Eindruck beim Spazierengehen, das Geräusch abends auf der Terrasse und die Sorge vor einem daraus resultierenden Verlust des Wertes der eigenen Immobilie – all dies

²⁶⁸ S. Kap. 4.2.2.

sind Aspekte, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren wenig Raum finden.

Auch Fragen von Anwohnern, ob es denn unbedingt so viele Anlagen sein sollen, ob vielleicht privater Profit wichtiger als die Energiewende ist und ob nicht bestimmte Landschaften generell ausgenommen werden sollten, sind legitim. Ihnen wird jedoch wenig Raum in formalen Verfahren eingeräumt. So kommt es, dass Anwohner diese Sorgen im formalen Verfahren mit anderen Themen maskieren oder gleich versuchen, – unter Umgehung formaler Verfahren – die Medien und die Politik zu erreichen, um die Anlagen zu verhindern. Im Folgenden wird gezeigt, wie man mit derartigen Fragen umgehen, geeignete Artikulationsmöglichkeiten anbieten (Formate) und legitime Interessen der Bürger ernst nehmen kann.

4.6.1 Heimat und Landschaft

Heimat und Landschaft sind überwiegend subjektiv geprägte Vorstellungen. Häufig besteht die Bewertung einer Energieanlage aus einer Kombination emotionaler und rationaler Abwägungen.

- Zum Beispiel entwickeln Bewohner, die aufgrund der Schönheit der Landschaft ihren neuen Wohnort gewählt haben, häufig ein emotionaleres Verhältnis zur umgebenden Natur als jene, die im ländlichen Raum aufgewachsen und an Veränderungen der Landschaft gewöhnt sind.
- Je nach emotionaler und rationaler Abwägung fühlen sich verschiedene Personen von einem großflächigen Gewerbegebiet weniger gestört, weil dort Arbeitsplätze entstehen, als von einer Windenergieanlage auf dem Gebiet der Nachbargemeinde, von der ihre Gemeinde keine Steuereinnahmen hat.
- Auch die Kombination akustischer und visueller Einwirkungen kann zu einem verstärkten Gefühl der Belästigung führen.

Zwar gibt es kein verbrieftes Recht auf unveränderte Landschaft. Es sollte aber die Möglichkeit geben, sich über bewahrenswerte Aspekte

der Landschaft auszutauschen. Dabei ist es allerdings wichtig, darauf zu achten, dass sich nicht nur die lauten, kritischen Gruppen zu Wort melden, sondern auch die Meinung leiserer Gruppen wahrgenommen wird. Mögliche kommunikative Instrumente zum Umgang mit dieser Situation wären z.B. Projekte, bei denen die Sichtweisen bestimmter Alters- oder Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Schüler, Eigenheimbesitzer, Wanderer, Rentner ...) etwa in Form von Szenario-Workshops berücksichtigt werden.

Angesichts der Tatsache, dass Konflikte auch durch ökonomische Fragen oder zumindest das Gefühl, benachteiligt zu sein, ausgelöst werden können, erscheint es hilfreich, ebenfalls die Frage zu thematisieren, wer welchen finanziellen Vorteil von der Anlage hat und welchen Beitrag sie zur Energiewende leistet. Dabei geht es nicht nur um die Suche nach finanziellen Kompromissen. Solche könnten etwa die Beteiligung von Bürgern an Betreibergesellschaften, die Gründung von Energiegenossenschaften oder die lastengerechte Verteilung der Einnahmen der Gemeinde auf unterschiedliche Ortsteile sein. Vor allem geht es um die Möglichkeit, Sorgen und subjektive Haltungen auszudrücken, diese aber in einen größeren Kontext zu stellen.

4.6.2 Immobilienwertverlust

Untersuchungen haben gezeigt, dass Immobilien- und insbesondere Eigenheimbesitzer überproportional stark als Kritiker von dezentralen Energieanlagen auftreten.²⁶⁹

Häufig liegt eine Konfliktursache in der Befürchtung von Bürgern, dass der Wert ihrer Immobilien durch die Realisierung eines Vorhabens beeinträchtigt wird. Grund hierfür können sowohl konkrete Immissionen oder Veränderungen von Sichtbeziehungen sein („Verschandelung“ der Aussicht), es können aber bei sehr weitreichenden Vorhaben auch Immobilienpreisveränderungen durch Imageveränderungen des betroffenen Stadtteils oder Ortes befürchtet werden. An-

²⁶⁹ S. z.B. Marg u.a. 2013, 105: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“.

ders als gegen Risiken wie zum Beispiel Brand- oder Wasserschäden können möglicherweise eintretende Risiken von Wertverlusten aufgrund benachbarter Infrastrukturvorhaben nicht versichert werden. Um sich gegen solche Verluste zu schützen, muss das Vorhaben aus Sicht der Betroffenen verhindert werden. Da das Recht in der Regel keinen Schutz vor solchen Folgen vorsieht, werden Konflikte um Immobilienpreisänderungen häufig maskiert, indem andere Aspekte vorgeschoben werden, denen eine rechtliche Relevanz zugemessen wird. Wird die Sorge dagegen ernst genommen und ein Forum geboten, in dem sie artikuliert werden kann und in dem der Frage nachgegangen wird, ist eine Maskierung nicht mehr erforderlich.

Der erste Schritt wäre, in einem möglichst objektiven Verfahren zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß Befürchtungen von Wertverlust gerechtfertigt sind. Dies lässt sich fachlich untersuchen. Dabei sind die ohnehin vorliegenden Varianzen, wie sich Immobilienpreise bilden, zu berücksichtigen. Darauf aufbauende Gutachten können Spannen aufzeigen, in denen sich bestimmte Vorhabenfolgen auf die Preise auswirken können,²⁷⁰ und damit zur Versachlichung beitragen.

Sollten sich tatsächlich Minderungen des Immobilienpreises ergeben, so müssten auf dieser Grundlage Verhandlungen zwischen den Immobilienbesitzern und den Vorhabenträgern stattfinden.

4.7 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gelten besondere Bedingungen, die so in anderen Bundesländern nicht zu finden sind. Daher werden abschließend diese Besonderheiten vorgestellt und wird das Konzept für Baden-Württemberg konkretisiert.

²⁷⁰ S. zu Beispielen für Gutachten, die im Zusammenhang mit Dialogverfahren zu Infrastrukturvorhaben erstellt wurden, Hagedorn, 2007. Eine Erläuterung der grundlegenden Methodik findet sich in der Synopse zur Immobilienpreisanalyse im Umfeld des Flughafens Frankfurt/M., http://forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF_Gutachten/RDF_GA_Immobilienpreise_Synopse.pdf.

Planungs- und Genehmigungsverfahren laufen zum Großteil derzeit parallel. Die Regionalplanung zur Steuerung der Windenergienutzung musste nach Änderung des Landesplanungsgesetzes 2012 neu erfolgen und findet vielfach noch statt.²⁷¹ Eine Steuerung der Ansiedlung von Biogasanlagen findet auf regionalplanerischer Ebene nicht statt, da diese Anlagen nicht als raumbedeutsam eingestuft werden können. Sie werden allenfalls von der Bauleitplanung erfasst. Die meisten Biogasanlagen werden allerdings nicht über Flächennutzungspläne, sondern wenn überhaupt, über vorhabenbezogene Bebauungspläne gesteuert.²⁷²

Parallel zur Regionalplanung schreiben Gemeinden ihre Flächennutzungspläne im Hinblick auf die Nutzung der Windenergie fort. Allerdings sind diese Prozesse nicht flächendeckend, zeitlich aufwendig und bleiben teilweise unvollendet.²⁷³ Erst sieben Kommunen haben mit Stand Mai 2016 in Baden-Württemberg einen Flächennutzungsplan für die Windenergienutzung aufgestellt, viele Kommunen haben einen Aufstellungsbeschluss gefasst oder befinden sich in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung oder in der Offenlage der Planunterlagen.²⁷⁴ Daneben stellen aber auch Vorhabenträger immissionsschutzrechtliche Genehmigungsanträge für Windenergieanlagen, auch wenn noch keine Regionalplanung oder Bauleitplanung erfolgt oder diese noch nicht abgeschlossen ist. In Bezug auf Biogasanlagen überschneiden sich Planungen der Gemeinden mit bauordnungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanträgen.

Die baden-württembergische Landesregierung hat unabhängig vom Ausbau dezentraler Energieanlagen die Beteiligung der Öffentlichkeit

²⁷¹ S. Kap. 4.7.3.

²⁷² In Ausnahmefällen werden in Baden-Württemberg auch Flächennutzungspläne für Biogasanlagen erstellt, etwa in Mühlhausen-Ehingen.

²⁷³ Abbrüche erfolgen z.T. aufgrund von kritischen Diskussionen in der Gemeinde oder weil die Kommunen die Kosten für die komplexen artenschutzrechtlichen Erhebungen nicht tragen wollen, die seitens der Landesregierung gefordert werden.

²⁷⁴ S. https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Abt2/Ref21/ZentrumEnergie/Documents/Karte_VG_WKflaechennutz.pdf.

in Planungs- und Genehmigungsverfahren durch das seit dem 1. Januar 2015 geltende Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg²⁷⁵ verstärkt. Der Planungsleitfaden des Landes Baden-Württemberg²⁷⁶ und die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung²⁷⁷ flankieren die rechtliche Regelung. Mit diesen Vorgaben nimmt Baden-Württemberg eine Vorreiterrolle in der Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Aufgrund der von anderen Bundesländern abweichenden Planungsrealitäten sind einerseits einzelne Teile des Konzepts auf Baden-Württemberg anzupassen. Andererseits werden einzelne Konzeptbausteine aufgrund der rechtlichen Entwicklungen bereits in Baden-Württemberg praktiziert, so dass sie als Vorbild für andere Bundesländer im allgemeinen Konzept aufgegriffen wurden.

4.7.1 Zentrale Stelle in Baden-Württemberg

Zur Unterstützung der Energiewende hat die baden-württembergische Landesregierung an den vier Regierungspräsidien Energiekompetenzzentren eingerichtet.²⁷⁸ Diese informieren Behörden, Gemeinden, Bürger, Verbände und Investoren bei der Umsetzung der Energiewende und sind zugleich Anlaufstelle bei genehmigungsrechtlichen und planerischen Fragestellungen. Die vier Kompetenzzentren unterscheiden sich von der Zentralen Stelle dahingehend, dass sie bei einem Konflikt gegebenenfalls nicht unterstützend tätig werden können. Sie sind aufgrund ihrer organisatorischen Struktur selbst ein

²⁷⁵ Gesetz vom 25.11.2014, GBl. 592, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 13.8.2015, GBl. 785, 793.

²⁷⁶ https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf

²⁷⁷ https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf; s. hierzu auch Erler/Arndt, VBIBW 2014, 81 ff.

²⁷⁸ S. zu den vier Kompetenzzentren <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Abt2/Ref21/ZentrumEnergie/Seiten/default.aspx> (Kompetenzzentrum Freiburg); <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpk/Abt1/KStelle/Seiten/AufgabenKompetenzzentrum.aspx> (Kompetenzzentrum Karlsruhe); <http://www.energiewende.htwg-konstanz.de/herzlich-willkommen/> (Kompetenzzentrum Konstanz); <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt2/Ref21/ZentrumEnergie/Seiten/default.aspx> (Kompetenzzentrum Stuttgart).

Teil der Verwaltung (Regierungspräsidien) und könnten somit nicht als unabhängig angesehen werden.²⁷⁹

4.7.2 Gemeinsame Umfeldanalyse und Konflikt-Screening

Aufgrund der Parallelität der Planungs- und Genehmigungsverfahren sollte eine gemeinsame Umfeldanalyse unter Einbezug aller Ebenen durchgeführt werden. Als Koordinationsebene erscheint hier der Landkreis geeignet, denn in ihm sind in Baden-Württemberg nicht nur die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörden angesiedelt, die Landkreise müssen auch die Flächennutzungspläne genehmigen.²⁸⁰

Die Landkreise sollten in Absprache mit der einzurichtenden Zentralen Stelle in den für die Wind- und Bioenergienutzung relevanten Regionen die gemeinsame Erstellung einer Umfeldanalyse sowie gegebenenfalls eines vertiefenden Konflikt-Screenings koordinieren und zum Beteiligungs-Scoping einladen.

- Den räumlichen Rahmen sollten mehrere Gemeinden zusammen bilden, damit interkommunale Konflikte adressiert und möglichst frühzeitig ausgeschlossen oder gelöst werden können. Hierfür bietet sich eine gemeinsame Erstellung von Flächennutzungsplänen an, soweit nach Landesrecht Verwaltungsgemeinschaften gebildet wurden.
- Die Teilnehmer sollten Bürgermeister, Vertreter der Regionalplanung, Vertreter der bauordnungsrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde, Bürgervertrauenspersonen sowie, falls bereits Genehmigungsanträge vorliegen, auch Vertreter der Vorhabenträger sein.

²⁷⁹ S. 4.1.1.

²⁸⁰ Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte und Stadtkreise (z.B. Karlsruhe, Heidelberg, Freiburg). Ihre Flächennutzungspläne werden in Baden-Württemberg über die Regierungspräsidien genehmigt.

- Die Umfeldanalyse wird gegebenenfalls unterfüttert durch Expertengespräche und die Auswertung von Presseartikeln (Medienanalyse). Sie umfasst Stakeholder-Mapping, Interessen-Scoping und Akteursanalyse als separate Schritte (Stichwort: Soziale Landkarte). Bei der Darstellung der Ergebnisse dieser Analyseschritte ist dafür Sorge zu tragen, dass die verschiedenen Interessen und Interessengruppen sachlich beschrieben werden. Jede Analyse sollte ohne Probleme veröffentlicht werden können.
- Ergebnis des Konflikt-Screenings ist ein Beteiligungs-„Fahrplan“, der im Rahmen eines Beteiligungs-Scopings den Akteuren vorgestellt wird.

4.7.3 Regionalplanung

Die Novellierung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg im Mai 2012 hat den in den Regionalplänen bundesrechtlich möglichen Ausschluss von Gebieten für Standorte regionalbedeutsamer Windenergieanlagen abgeschafft. Seitdem sind nur noch positive Gebietsausweisungen in Bezug auf diese Nutzung in Regionalplänen möglich. Wollen die Planungsregionen die Windenergienutzung in Form von Vorranggebieten steuern, müssen die Regionalverbände die Teilfortschreibungsverfahren der Regionalpläne anstoßen, durchführen und positive Standortentscheidungen treffen. Die Kommunen hingegen haben weiterhin die Möglichkeit, in ihrer Bauleitplanung positive und negative Standortauswahlentscheidungen zu kombinieren. Sie können auch ohne Vorgabe aus den Regionalplänen Konzentrationszonen ausweisen. Finden beide Verfahren zeitgleich statt, so sind die Planungen aufeinander abzustimmen.²⁸¹ Vorranggebiete der Regionalplanung sind in gemeindliche Bauleitpläne zu überführen.²⁸² Gemeinden können aber aufgrund der fehlenden Ausschlusswirkung dieser Vorranggebiete weitere Flächen für die Windenergienutzung ausweisen.

²⁸¹ Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG.

²⁸² § 1 Abs. 4 BauGB.

Die Beteiligung an der Aufstellung der Regionalpläne regelt § 12 LplG BW. Danach sind bei der Aufstellung und (Teil-)Fortschreibung der Regionalpläne die Träger öffentlicher Belange (Gemeinden, Landkreise sowie weitere relevante Stellen), die anerkannten Naturschutzvereine (sowie weitere relevante Verbände und Vereinigungen) und die Öffentlichkeit einzubeziehen. Hierzu ist der Planentwurf inklusive Umweltbericht und Begründung bei den Regionalverbänden und in den Stadt- und Landkreisen für einen Monat auszulegen. Gleichzeitig erfolgt die Veröffentlichung des Entwurfs im Internet. Die Auslegung und die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegungsfrist öffentlich bekannt zu geben. Jedermann kann zu dem Planentwurf, dessen Begründung und dem Umweltbericht schriftlich oder elektronisch während der Auslegungsfrist gegenüber dem Regionalverband Stellung nehmen.

Die Stellungnahmen werden im Anschluss an die Auslegungsfrist geprüft und gegebenenfalls bei der Erarbeitung eines zweiten Entwurfs berücksichtigt, dessen Änderungen wiederum öffentlich ausgelegt werden. Zu beachten ist, dass der Entwurf des Regionalplans zum Zeitpunkt der Auslegung bereits konkret ist. Bestimmte räumliche Festlegungen wurden bereits getroffen und können für die Bevölkerung bei Vorlage des Entwurfs trotz schriftlicher Begründung hinsichtlich des Wie und Warum der Planung teilweise nur schwer nachvollzogen werden.

Die zwölf Regionalverbände in Baden-Württemberg sind kommunal verfasste Organisationen, das heißt, dass sich die Gemeinden und Landkreise zu eigenständigen Körperschaften zusammengeschlossen haben, die die Aufgabe der Regionalplanung für ihr Gebiet übernehmen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung in enger Abstimmung mit den betroffenen Kommunen erfolgt. Es ist jedoch fraglich, ob die Bevölkerung die Ausweisungen auf Regionalplanungsebene registriert und ob hier die Frage der Standorteignung in der öffentlichen Debatte abschließend abgeschichtet werden kann.

Um das Verfahren transparent und offen zu gestalten, sollten sowohl für die Regionalplanung als auch für die Bauleitplanung die Ergebnisse der Prüfung der Stellungnahmen auf der Internetseite der jeweiligen Planungsbehörde veröffentlicht werden. Personenbezogene Daten von Bürgern müssten jedoch unkenntlich gemacht werden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse bildet einen Mehrwert für die Bürger, da sie das Planungsverfahren aktiv begleiten können und somit Verfahrenstransparenz erzeugt wird. Nach der Änderung der badenwürttembergische Gemeindeordnung sieht § 41b Abs. 2 GemO BW vor, die der Tagesordnung beigefügten Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen auf der Internetseite der Gemeinde zu veröffentlichen, nachdem sie den Mitgliedern des Gemeinderats zugegangen sind. Die Regelung ist gemäß § 35 Abs. 10 LplG auf öffentliche Sitzungen der Verbandsversammlung und ihrer Ausschüsse entsprechend anwendbar. Sie ist jeweils ab dem 28. Oktober 2016 anzuwenden.²⁸³

Das Landesrecht enthält keine Vorschrift, die eine allgemein verständliche Darstellung des Raumordnungsplans für die fachfremde Öffentlichkeit fordert. Ebenso wie das Raumordnungsgesetz verlangt § 2a Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 3 c) LplG BW jedoch, dem Umweltbericht eine „allgemein verständliche Zusammenfassung“ anzufügen.

4.7.4 Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Das Umweltverwaltungsgesetz vereint verschiedene landesrechtliche Vorschriften. Insbesondere für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsvorhaben enthält das Gesetz relevante Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung. So wird durch das Umweltverwaltungsgesetz der Weg für Mediationsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben geëbnet. § 4 UVwG ermöglicht den Genehmigungsbehörden, eine Umweltmediation vorzuschlagen, wenn sich erhebliche Konflikte mit der betroffenen Öffentlichkeit im Genehmigungsverfahren abzeichnen.

²⁸³ S. Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 14.10.2015, GBl. BW 2015, 870 ff.

Daneben ist bei Vorhaben, für die eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 2 UVwG durchzuführen.²⁸⁴ Diese Vorschrift geht über die Anforderungen des § 25 Abs. 3 BVwVfG hinaus, da die Behörde nicht nur auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken, sondern der Vorhabenträger die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtend durchführen muss.

Das Umweltverwaltungsgesetz ermöglicht auch die aktive Veröffentlichung von Umweltinformationen. Die Genehmigungsbehörde, als informationspflichtige Stelle, muss die Öffentlichkeit aktiv und systematisch nach § 30 Abs. 1 UVwG über die Umwelt unterrichten. § 30 Abs. 2 UVwG beschreibt, welche Informationen grundsätzlich veröffentlicht werden können. Hierbei handelt es sich um keine abschließende Regelung. So kann die Genehmigungsbehörde Informationen über die Art und Größe des Genehmigungsvorhabens auch bei nicht dem förmlichen Genehmigungsverfahren unterliegenden Vorhaben veröffentlichen, sofern die Daten keinem Veröffentlichungsverbot nach § 28 ff. UVwG Baden-Württemberg unterliegen.

²⁸⁴ Dies betrifft vor allem große Vorhaben, wie beispielsweise Windparks mit mehr als 20 Windenergieanlagen.

5 Erprobung des Konzepts

Wesentliche Teile des beschriebenen Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurden in der Stadt Schopfheim mit dem Ortsteil Gersbach und der Nachbargemeinde Hasel in Baden-Württemberg erprobt. Gründe für die Auswahl waren strittige Planungen um die Windenergienutzung, bereits begonnene und weitere absehbare formale Verfahren und eine Bereitschaft der verfahrensleitenden Behörden, sich auf die Erprobung einzulassen. Damit diese Bausteine des Konzepts im vorgesehenen Zeitfenster im Jahr 2015 umgesetzt und erprobt werden konnten, wurden bewusst Fallbeispiele gewählt, in denen sowohl die Flächennutzungsplanung als auch immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren begleitet werden konnten. Das hatte zwar den Nachteil, dass die grundsätzlichen Diskussionen im Vorfeld dieser Verfahren schon vorbei waren und ihre Begleitung nicht mehr in die Erprobung einbezogen werden konnten. Andererseits gelang es, für einen Windpark den Ablauf des Genehmigungsverfahrens und für den zweiten Windpark die Vorbereitung des Genehmigungsverfahrens zu begleiten. Damit fiel die Phase der Konflikteskalation²⁸⁵ in den Zeitraum der Erprobung.

Da die institutionellen, finanziellen und verfahrensbezogenen Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts fehlten, übernahm das Forschungsprojekt Dezent Zivil selbst mehrere Funktionen: Es übernahm Aufgaben der Zentralen Stelle,²⁸⁶ führte eine Umfeld- und Konfliktanalyse durch²⁸⁷ und verhandelte mit den maßgeblichen Akteuren über den Einsatz verschiedener kommunikativer Instrumente, übernahm die Information der Öffentlichkeit und die verständliche Vorstellung von Sachthemen und Mitwirkungsmöglichkeiten²⁸⁸ und führte partizipative Gruppengespräche durch.²⁸⁹

²⁸⁵ S. Kap. 3.3.6.

²⁸⁶ S. Kap. 4.1.1.

²⁸⁷ S. Kap. 4.1.2.

²⁸⁸ S. Kap. 4.1.5.

²⁸⁹ S. Kap. 4.1.6.

Gemarkung der Gemeinde Hasel an der Grenze zum Ortsteil Gersbach. Nach dem Windenergieatlas Baden-Württemberg befinden sich mehrere windhöffige Flächen rund um Gersbach.

Die Stadt Schopfheim hat knapp 20.000 Einwohner und mehrere verstreut liegende Ortsteile. Zwischen der Kernstadt Schopfheim und dem Ortsteil Gersbach mit seinen knapp 700 Einwohnern liegen ca. 15 km Straßenstrecke und mehrere hundert Höhenmeter – entsprechend begrenzt sind die Berührungspunkte der Bewohner beider Orte. Wirtschaftlich geht es der Stadt Schopfheim gut, ihre Haushaltslage ist ausgeglichen. Der in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts eingemeindete Ortsteil Gersbach lebt zum Teil vom Tourismus. Daneben ist der Ortsteil forst- und landwirtschaftlich geprägt. Während man in Gersbach hört, dass die Kernstadt Schopfheim von der Eingemeindung profitiert hat, sieht man in Schopfheim auf die finanziellen Mittel, die nicht zuletzt wegen kostspieliger Aktivitäten des Ortsteils nach Gersbach transferiert werden müssen. Während die Haltung des Gemeinderats in Schopfheim zum Thema Windenergie relativ einheitlich positiv ist, rivalisieren in Gersbach zwei politische Lager, so dass dort das Thema Windenergie kontrovers diskutiert wird.

Südlich des Ortsteils Gersbach liegt die Gemeinde Hasel mit knapp 1000 Einwohnern. Beide Ortschaften befinden sich in einer landschaftlich sehr attraktiven Gegend mit teilweise sehr reizvollen Fernblicken auf die Schweizer Alpen. Die Gemeinde Hasel besitzt im Vergleich zur Nachbarstadt Schopfheim weniger finanzielle Ressourcen.

Die hier geschilderten Situationen sind nicht nur in Baden-Württemberg typisch für viele Windenergieplanungen: Windhöffige und beplanbare Standorte befinden sich nicht selten im Grenzgebiet zwischen mehreren Kommunen. Häufig entscheiden größere Kommunen über die Nutzung von Windenergie, obwohl die als negativ wahrgenommenen Wirkungen der geplanten Windparks vor allem kleinere Ortsteile betreffen.

5.1.2 Die Windenergieplanungen

Im Jahr 2011 wurden in beiden Gemeinden, Schopfheim und Hasel, Projektierer vorstellig und zeigten ihr Interesse, auf ihrem Gebiet Windenergieanlagen zu errichten und zu betreiben. Auf dieses Interesse reagierten beide Gemeinden mit unterschiedlichen Strategien: Die Stadt Schopfheim entschied sich dafür, einen Teilflächennutzungsplan Windenergie aufzustellen, die Gemeinde Hasel verzichtete jedoch auf dieses Steuerungsinstrument. Ausschlaggebend für den Verzicht auf Planung waren in Hasel vor allem zwei Gründe: Es gibt auf dem Gemeindegebiet nur eine einzige potenzielle Eignungsfläche. Um deren Eignung festzustellen, erschien ein aufwendiger und zeitintensiver Planungsprozess überflüssig.

Um die Situation und die Entwicklung in der Erprobungsregion besser zu verstehen, ist es hilfreich die rechtlichen Grundlagen und den Fortgang der verschiedenen Verwaltungsverfahren zur Zulassung der Windenergieanlagen zu betrachten:

Rechtliche Aspekte

Regionalplanung

Als Reaktion auf die Änderungen des Landesplanungsgesetzes hat die Verbandsversammlung des betreffenden Regionalverbandes im Dezember 2011 das Verfahren zur 2. Teilfortschreibung des Regionalplans 2000 hinsichtlich der Nutzung der Windenergie eingeleitet. Im Juli 2014 hat die Verbandsversammlung den Anhörungsentwurf zur 2. Teilfortschreibung des Regionalplans beschlossen. Bis zum 19. Dezember 2014 hatten die Bürger die Möglichkeit, Stellungnahmen zum Planentwurf abzugeben. Die Regionalplanung ist noch nicht abgeschlossen. Im Frühjahr 2016 lief noch die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen.

Flächennutzungsplanung

Um die Nutzung der Windenergie in einer Gemeinde zu steuern, können in Flächennutzungsplänen Konzentrationszonen für diese darge-

stellt werden. Die Ausweisung von Konzentrationszonen hat zur Folge, dass Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Flächen im Außenbereich grundsätzlich nicht zulässig sind.

Obwohl Schopfheim und Hasel eine Verwaltungsgemeinschaft bilden, also das Gebiet der jeweiligen Gemeinde übergreifende Fragen gemeinsam regeln, sind sie nicht gezwungen, eine gemeinsame Flächennutzungsplanung durchzuführen. Vielmehr unterliegt die Aufstellung und Fortschreibung der Flächennutzungspläne gemäß Art. 28 Abs. 2 GG der kommunalen Selbstverwaltung. So hat sich die Stadt Schopfheim für die Aufstellung eines räumlichen und sachlichen Teil-Flächennutzungsplans entschieden, um die Windenergienutzung auf kommunaler Ebene zu steuern. Die Gemeinde Hasel hat hingegen auf die Aufstellung eines Teil-Flächennutzungsplans Windenergie für ihr Gemeindegebiet verzichtet.

Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen

Während der Erprobungsphase wurden zwei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben begleitet. Ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren wurde im Juli 2015 eröffnet. Dieses betraf eine Fläche im Eigentum der Gemeinde Schopfheim. Hier hatte der Vorhabenträger parallel zum Flächennutzungsplanverfahren eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für fünf Windenergieanlagen beantragt. Die Gemeinde Schopfheim hätte die Möglichkeit gehabt, das Genehmigungsverfahren auf Grundlage von § 15 Abs. 3 BauGB zurückstellen zu lassen. Danach kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergievorhaben, die unter § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB fallen, für einen Zeitraum bis längstens ein Jahr zurückstellen. Voraussetzung dafür ist, dass die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, mit dem die Errichtung von Windenergieanlagen in anderen als in den ausgewiesenen Flächen verhindert werden soll und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Windenergievorhaben unmöglich oder wesentlich erschwert werden würde. Die Gemeinde Schopfheim hat sich gegen

eine solche Zurückstellung entschieden. Zum einen betrifft das Genehmigungsvorhaben die Fläche, die auch im Flächennutzungsplan für die Windenergienutzung ausgewiesen werden sollte. Zum anderen befindet sich die Fläche im Eigentum der Gemeinde Schopfheim, die an den Pachteinnahmen interessiert war. Im Oktober 2015 erteilte die Genehmigungsbehörde die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb von fünf Windenergieanlagen.

Das zweite vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren betraf die Gemeinde Hasel. Die Flächen, auf denen die Windenergieanlagen errichtet werden sollen, sind zum Teil Eigentum der Gemeinde Hasel und zum Teil Eigentum des Landes Baden-Württemberg. Zur Vorbereitung des Genehmigungsverfahrens fand im August 2015 eine Vorantragskonferenz statt, bei der auf informeller Basis auch Bürgervertrauenspersonen teilnehmen konnten. Im Dezember 2015 reichte der Vorhabenträger einen Genehmigungsantrag für ein vereinfachtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren bei der Genehmigungsbehörde ein. Im April 2016 bestätigte das Landratsamt Lörrach die Vollständigkeit der Antragsunterlagen.

Beide Kommunen verbinden mit der Errichtung und dem Betrieb der Windenergieanlagen wirtschaftliche Interessen. Die potenziell windhöffigen Flächen liegen ganz oder teilweise auf gemeindeeigenen Grundstücken. Die Gemeinden können jeweils mit Pachteinnahmen in Höhe von insgesamt 50.000 bis 100.000 Euro pro Jahr rechnen. Die Projekte versprechen daher eine für den jeweiligen Haushalt der beiden Gemeinden nicht zu vernachlässigende, sichere Einnahmequelle.

Die Gemeinde Hasel schloss, nach öffentlichen Beratungen im Gemeinderat, im November 2012 einen Vorvertrag mit einem regionalen Betreiber, der auf den Gemeindeflächen zunächst nur drei Windenergieanlagen errichten wollte. Im weiteren Verlauf erweiterte sich die Gemeindefläche durch eine öffentlich ausgeschriebene Staatsforstfläche. Diese befindet sich angliedernd an die gemeindeeigenen Flächen auf der Gemarkung der Gemeinde Hasel im Grenzbereich zum Orts-

teil Gersbach. Damit bestand die Möglichkeit, einen Windpark mit fünf Anlagen zu realisieren.

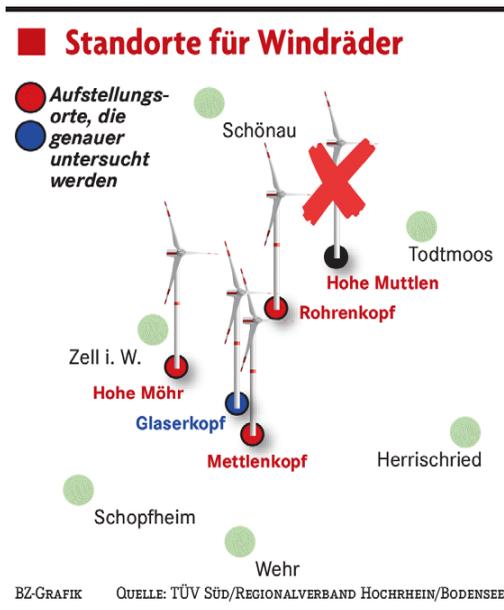


Abbildung 10: Potenzielle Standorte nach ersten Voruntersuchungen in der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft im Dezember 2012²⁹¹

Zur gleichen Zeit beschloss der Gemeinderat in Schopfheim, einen Teil-Flächennutzungsplan aufzustellen. Im Januar 2013 präsentierten sich dort interessierte Projektierer nach einem von der Stadt ausgerufenen zweistufigen Bewerbungsverfahren in einer öffentlichen Gemeinderatsitzung. Der Gemeinderat vergab die Optionsrechte für eine aussichtsreiche windhöfliche Fläche im nicht öffentlichen Teil der Sitzung an ein Konsortium, das finanzielle Beteiligungsmodelle über Bürgergenossenschaften vorsah. Dieses übernahm auch alle Kosten für

²⁹¹ Badische Zeitung, „Windkraft lässt Federn“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/windkraft-laest-federn-67218481.html>.

die Flächennutzungsplanung.²⁹² Im ersten Entwurf des Flächennutzungsplans wies die Gemeinde drei Flächen aus.

■ Potentielle Windkraftstandorte



Abbildung 11: Veröffentlichung in der Presse zum Zwischenbericht des Teilflächennutzungsplans im Gemeinderat²⁹³

5.1.3 Konflikte zwischen den Akteuren

Der Beschluss der Gemeinde Schopfheim, einen Flächennutzungsplan aufzustellen und die Fläche zu verpachten, erzeugte wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Erst ein Jahr später, Ende April 2014, geriet die Planung verstärkt in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit, als die Stadt Schopfheim Entwurfsänderungen des Flächennutzungsplans öffentlich bekannt gab. Die verbliebenen Flächen konzentrierten sich nunmehr in der unmittelbaren Umgebung um den Ortsteil Gers-

²⁹² Badische Zeitung, „EWS und Enerkraft: Partner in Sachen Wind“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/ews-und-enerkraft-partner-in-sachen-wind-68237997.html>.

²⁹³ Badische Zeitung, „Windkraft dreht sich stark um den Rohrenkopf“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/windkraft-dreht-sich-stark-um-den-rohrenkopf-84834268.html>.

bach.²⁹⁴ Dies war der Beginn einer kontinuierlichen Zuspitzung des Konflikts.

Im Mai 2014 präsentierten das Betreiberkonsortium und der Projektierer in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung ihre Pläne und gaben bekannt, fünf Anlagen auf einer der drei im Vorentwurf des Flächennutzungsplans dargestellten Flächen bauen zu wollen. Ihre Messergebnisse versprächen höhere Windhöffigkeiten, als im Windatlas Baden-Württemberg für den Bereich angegeben sind.

Kurze Zeit später, im Juni 2014, gründete sich die Bürgerinitiative gegen die Windenergieplanungen rund um den Ortsteil Gersbach. Neben dem Vorwurf, durch die Stadt Schopfheim nicht ausreichend informiert und vor vollendete Tatsachen gestellt worden zu sein, stellte die Bürgerinitiative die Sorge um das Landschaftsbild und Auswirkungen auf den Tourismus in den Mittelpunkt ihrer Argumentation.

Im Dezember 2014 folgte im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Bürgerversammlung, bei der es zur offenen Konfrontation zwischen Stadt, Vorhabenträger und Bürgerinitiative kam und über die die Medien berichteten. Die Kritiker dominierten die Veranstaltung. Neben den einheimischen Kritikern meldeten sich zusätzlich angereiste Kritiker zu Wort und berichteten von windenergiebedingten Gesundheitsbeschwerden an anderen Orten der Windenergienutzung. Die bereits vorgelegten Gutachten wurden in Frage gestellt, finanzielle Interessen der Stadt angesprochen und mangelnde Transparenz moniert. Die Lokalpresse schrieb dazu:

„Unter ‚frühzeitiger Bürgerbeteiligung stelle ich mir etwas anderes vor‘, erklärte etwa der Vizevorsitzende vom Verein der Windkraftgegner. Dieses Vorgehen habe großes Misstrauen in der Bevölkerung gesät. ... Das Thema Windhöffigkeit war den Kritikern ebenso wie die Untersuchungsergebnisse zum Naturschutz Anlass, an dem von den potenziellen Investoren bezahlten Gutach-

²⁹⁴ S. Abbildung 9.

ten zu zweifeln. ... Wiederholt wurde von Kritikern auch gemutmaßt, dass die Stadt bei ihrem Vorgehen vor allem finanziellen Interessen folge. Aufhänger waren hier die Pacht für die überwiegend in städtischem Besitz befindlichen Windkraftflächen und die Gewerbesteuer.“²⁹⁵

Kurze Zeit später veranstaltete die Bürgerinitiative medienwirksam eine Begehung eines Windparks in der Region mit 34 Dorfbewohnern, die eine Menschenkette um den Fuß einer Windenergieanlage bildeten.



Abbildung 12: Menschenkette bei der Begehung von Windenergiegegnern²⁹⁶

Neben dem Konflikt zwischen Bürgerinitiative und Stadt Schopfheim lässt sich ein zweiter Konflikt zwischen den beiden Kommunen identifizieren. Der Gemeinderat der Stadt Schopfheim und der Ortschaftsrat des Ortsteils Gersbach äußerten Kritik am Vorgehen der Nachbargemeinde.

²⁹⁵ Badische Zeitung, „Windkraft in Gersbach: Misstrauen der Bürger sitzt tief“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/windkraft-in-gersbach-misstrauen-der-buerger-sitzt-tief--91857034.html>.

²⁹⁶ Südkurier, „Menschenkette um das Windrad“, <http://www.suedkurier.de/region/hochrhein/schopfheim/Menschenkette-um-das-Windrad;art372617,7382914>.

meinde Hasel und warfen ihr einen Alleingang vor. Sie bezeichneten das Verhalten, keinen Flächennutzungsplan aufzustellen, als „schlechten Stil“. Der Bürgermeister der Gemeinde Hasel entgegnete, Schopfheim über das Vorgehen informiert zu haben, und kritisierte seinerseits die Gemeinde- und Ortschaftsräte der Nachbargemeinde. Im gemeinsamen Ausschuss der Gemeinden fand allerdings eine klärende Aussprache zwischen den Bürgermeistern statt, bei der die Aussagen relativiert wurden.

S.	Vorgespräche mit Investoren	GR: Aufstellung FNP zur Ausweisung von Standorten; Abschluss von Optionsverträgen	Öffentliche Kritik am H. „Alleingang“; „Feindseitiger Akt“; „unter der Gürtellinie“ (Stimmen aus dem GR)	Bericht im GR zum FNP – Präferenz für einen Standort; weitere Kritik am Vorgehen aus H.	Gründung der BI „Windkraftgegner in und um G.“	Bürgerveranstaltung in G.; Kritik an Stadt und Investoren dominiert	Medienwirksame Begehung einer Windenergieanlage	
Raum	2011	11/2012	04/2013	02/2014	05/2014	06/2014	09/2014	10 & 11/2014
H.	Vorgespräche mit Investoren	GR: Kein gemeinsames FNP Verfahren; Abschluss von Optionsverträgen	Ausschreibung ForstBWFflächen	Positiver Vorbescheid - Gegenstand: TA Lärm und Schattenwurf Zwischenbericht beim LRA (Gegenstand: Artenschutz) Laufende Messungen zur Windhöffigkeit				
Eskalationsstufen	1	1	4	1	2	3	4	4

Tabelle 2: Konfliktbiografie in der Region Schopfheim und Hasel²⁹⁷

Die Ende 2014 in der Umfeld- und Konfliktanalyse vorgefundene Situation gab Anlass, eine weitere Eskalation des Konflikts zu befürchten. Während der interkommunale Konflikt zwischen den Gemeinden Schopfheim und Hasel von den Beteiligten eingegrenzt werden konnte, vertiefte sich der Konflikt zwischen beiden Gemeindevertretungen einerseits und der Bürgerinitiative und dem Ortschaftsrat aus Gersbach andererseits. Dieser wurde umso deutlicher, je konkreter die folgenden Planungsschritte wurden. Während zu Beginn der Entwicklung des Flächennutzungsplans noch eine politische Einflussnahme tendenziell möglich gewesen wäre, griffen die Betroffenen erst ein, als sich die Planung bereits stark verfestigt hatte.²⁹⁸ Die Stadt hatte gemeinsam mit dem Projektierer die Planungen vorangetrieben, ohne

²⁹⁷ Eigene Darstellung.

²⁹⁸ S. zum Beteiligungsparadoxon Kap. 2.6.

dass sich die betroffenen Bevölkerungskreise über den Stand der Planungen bewusst waren. Auch wenn sie aus den Medien hätten wissen können, was auf sie zukommt – sie hatten das Gefühl, einer „Planungswillkür“ ausgeliefert und als Betroffene nicht einbezogen worden zu sein. Die Gründung einer Bürgerinitiative sowie das Auftauchen von ortsfremden „Reisekadern“ zeigen den Fortgang der Eskalation.²⁹⁹

5.1.4 Konfliktwahrnehmung in der Bevölkerung

In seiner Funktion als Zentrale Stelle beauftragte das Forschungsprojekt Dezent Zivil im Februar 2015 eine repräsentative Telefonbefragung von 500 Personen in den am Konflikt beteiligten Orten und Ortsteilen, um dort ein Meinungsbild zu erheben. Die Befragung hatte in der ersten Erhebungsphase die Funktion, die quantitative Verteilung der Meinungen und Einstellungen zum Thema Windenergie und zu dem Konflikt in Schopfheim, Gersbach und Hasel zu erheben.³⁰⁰

Die Befragung machte deutlich, dass es zwischen den Orten sehr große Unterschiede in der wahrgenommenen Betroffenheit gibt – in Gersbach sahen sich sehr viele betroffen, im gesamten Befragungsgebiet nur sehr wenige. Sie zeigt zudem, dass es eine große Gruppe gibt, die dem Thema Windenergieanlagen gegenüber indifferent eingestellt ist. Diese umfasst etwa die Hälfte der Befragten. Auch das Empfinden, auf die Planung Einfluss nehmen zu können, war nach der gefühlten Betroffenheit höchst unterschiedlich. Je stärker sich Personen betroffen fühlten, desto weniger erwarteten sie sich von einem Engagement in den formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Die Befragung verbesserte für alle Beteiligten die Einschätzung, wie die Größenverhältnisse zwischen Informierten und Nichtinformierten, zwischen Interessierten und Nichtinteressierten, Betroffenen und sich eher nicht betroffen Fühlenden waren. Eine wichtige Erkenntnis war auch, dass sich zwei Drittel der Bevölkerung im Raum Schopfheim

²⁹⁹ Zur Konfliktodynamik s. Kap. 3.3.6.

³⁰⁰ S. zur zweiten Befragung ein Jahr später Kap. 6.3.3.

und Hasel als wenig oder überhaupt nicht betroffen einschätzte – ein klarer Hinweis auf die oft diskutierte schweigende Mehrheit.

Eine solche Befragung ist – vor allem aus Sicht der Zentralen Stelle – aus folgenden Gründen sehr zu empfehlen: Alle, aber vor allem die aktiven Akteure haben danach ein sachlicheres Bild der Haltungen und Sichtweisen³⁰¹ und machen sich keine Illusionen über den Umfang der zu erwartenden Unterstützung.

5.1.5 Ergebnisse der Konfliktanalyse

Bezogen auf die Nutzung der Windenergie ging es in der Erprobungsregion im Kern um die folgenden drei materiellen Konfliktgegenstände und drei verfahrensbezogenen Konfliktthemen:

- **Evaluativer Konflikt:** Die Veränderung der Landschaft in einer stark touristisch frequentierten Region wurde von den Windenergiegegnern als Qualitätseinbuße eingeschätzt. Ein Windpark auf dem Gebiet der Gemeinde Hasel würde insbesondere den landschaftlich reizvollen Blick nach Süden verändern. Die Windkraftgegner erwarteten dadurch einen Verlust an Lebensqualität. Sie befürchteten außerdem wirtschaftliche Nachteile für den Tourismus und Wertverluste für Immobilien.
- **Verteilungskonflikt:** Der Nutzen des Windparks (Pachteinnahmen, Gewerbesteuer) kommt der gesamten Stadt zugute, die Belastungen trägt allein ein einziger Ortsteil. Nachteile und Vorteile des Projekts seien extrem ungerecht verteilt.
- **Wissenskonflikt:** Seit Ende 2014 im Rahmen der öffentlichen Bürgerversammlung auch externe Windenergiegegner die Belastung durch Infraschall angesprochen hatten, war dieser Aspekt

³⁰¹ Eine angemessene Berücksichtigung von Befragten in kleinen Ortsteilen kann nur durch eine vorgegebene Quote erreicht werden. Diese zu berücksichtigen, ist jedoch in aufgeladenen Konflikten besonders wichtig. Bei der geringen Stichprobengröße muss immer ein hoher Fehlertoleranzbereich berücksichtigt und kommuniziert werden. Zusätzlich entsteht bei räumlichen Quotierungen das bekannte Problem der Verzerrung durch Vernachlässigung von Personen ohne Festnetzanschluss (Jüngere).

Gegenstand von Besorgnis. Zudem kritisierte die Bürgerinitiative die Berechnungen zur Rentabilität. Angesichts von Anlagen in der Region, die aufgrund zu geringer Windgeschwindigkeit zu Investitionsruinen geworden sind, befürchteten sie, dass auch die Anlagen, die sie belasten, letztlich nur „Abschreibungsobjekte“ seien.

- **Information und Transparenz:** Die Bürgerinitiative warf der Stadt Schopfheim eine „mangelhafte Informationspolitik“ und fehlende Informationen zum laufenden Verfahren vor. Der Ortsrat Gersbach sei zu spät über die Planungen unterrichtet worden. Neben der Kritik an der mangelnden Transparenz des laufenden Verfahrens bestand zu diesem Zeitpunkt Misstrauen gegenüber den Ergebnissen der Gutachten zur Windhöflichkeit und anderen planungsrelevanten Untersuchungsgegenständen. Aufgrund der Vorfinanzierung der Planung unterstellte die Bürgerinitiative fehlende Objektivität und Befangenheiten bei den entscheidenden Akteuren.
- **Verhandlungsbereitschaft:** Bürgerinitiative und Stadtverwaltung attestierten sich gegenseitig fehlende Verhandlungsbereitschaft. Für Vertreter der Bürgerinitiative stand fest: „Irgendwelche Kompromisse sind nicht (mehr) möglich, weder aus unserer Sicht noch aus Sicht der Stadt mit dem beteiligten Investor und Betreiber“. Eine deutliche Lagerbildung war erkennbar. Den Repräsentanten der Stadt wurde keine Mittlerrolle zuerkannt.
- **Legitimität der Entscheidung:** In Gersbach bemängelten viele Bürger, dass Anliegen der Windenergiekritiker aus dem Ortsteil kein ausreichendes Gehör bei den Mitgliedern des entscheidungsbefugten Gemeinderats erhalten hätten. Die Stadt mit ihren auf neun Ortsteile verteilten 20.000 Einwohnern entscheide mithilfe der Flächennutzungsplanung und der Verpachtung der gemeindeeigenen Flächen über die Belastung von 700 Personen im Ortsteil Gersbach. Bei diesem Auseinanderfallen von Ent-

scheidungsberechtigung und Betroffenheit sei eine Entscheidung zu Lasten Gersbachs nicht legitim.

Betroffen durch die Windenergieplanungen in Schopfheim und in Hasel war allein der Ortsteil Gersbach. Daher konzentrierte sich der Konflikt räumlich auf den Ortsteil Gersbach und entfaltete sich in der Auseinandersetzung dieses Ortsteils mit der administrativen und politischen Führung von Schopfheim und Hasel. Während in der Gemeinde Hasel und in der Kernstadt Schopfheim (inklusive der Mehrzahl ihrer Ortsteile) eine große Mehrheit der Windenergienutzung gegenüber positiv oder indifferent eingestellt war, opponierte die Mehrheit im Ortsteil Gersbach entschieden gegen diese.

5.2 Intervention durch Prozessbegleitung

Anfang 2015 gab das Projekt Dezent Zivil in Schopfheim und Hasel bekannt, dass es den Planungsprozess um die geplanten Windparks „begleiten, beobachten und moderieren“ werde. Danach übernahm das Projektteam anfangs die Rolle der Zentralen Stelle, die auf der Basis der Umfeld- und Konfliktanalyse und nach Rücksprache mit den beiden Bürgermeistern und dem Vertreter der Genehmigungsbehörde Vorgehensweisen und Maßnahmen festlegte. Anschließend führte das Dezent Zivil-Team diese Maßnahmen durch – in der Rolle als Auftragnehmer der Zentralen Stelle.

5.2.1 Planung von Maßnahmen

Für die Planung der Interventionsmaßnahmen war zu berücksichtigen, wie weit die förmlichen Verfahren fortgeschritten waren, zu deren Begleitung und Unterstützung die kommunikativen Maßnahmen dienen sollten. Aufgrund der Dynamik in der öffentlichen Kommunikation und der Entwicklung der Genehmigungsverfahren musste die Planung im Verlauf der Erprobungsphase immer wieder aktualisiert und angepasst werden.³⁰²

³⁰² S. hierzu auch Kap. 7.

Zentrales Ziel war es, die Verfahrensmündigkeit zu erhöhen – sowohl im Hinblick auf die Verfahrenskompetenz als auch im Hinblick auf eine inhaltliche Bewertung der Sachinformationen. Nur wer die Verfahrensregeln und die verantwortlichen Adressaten kennt, kann seine Interessen adäquat einbringen. Um dieses Ziel zu erreichen, war die erste Aufgabe, die *Informiertheit* über den Verfahrensablauf und Möglichkeiten der Beteiligung in der Bevölkerung zu steigern. Der Weg dorthin führte über umfassende, glaubwürdige und verständliche Informationsangebote über unterschiedliche Medien, die nicht nur die betroffene Bürgerschaft in Gersbach erreichen sollten, sondern auch den weniger interessierten oder zustimmenden Bürgern in Schopfheim und Hasel zugutekommen sollten.

Da in der medialen Berichterstattung zum Thema hauptsächlich einseitige Bilddarstellungen gezeigt wurden, plante das Team zudem, Bilddarstellungen der geplanten Anlagen erstellen zu lassen, für die die *Sichtbeziehungen partizipativ* festgelegt werden sollten. Ziel war es, Darstellungen zu erhalten, die sowohl vom Projektierer als auch von Kritikern als glaubwürdig anerkannt wurden.

Sodann waren *öffentliche Veranstaltungen* vorzubereiten, in denen informiert und diskutiert werden konnte. Auch wenn es sinnvoll erschien, die große Bühne zu vermeiden, die von vielen Akteuren als Gelegenheit zur Selbstdarstellung und zur Eskalation missbraucht wird, war es dennoch notwendig, die unterschiedlichen Positionen öffentlich anzuerkennen und die Erwartungen der politischen Akteure, der Medien und der Kritiker zu befriedigen. Auch bieten Bürgerinformationsveranstaltungen die Möglichkeit, über eine breite Presseberichterstattung weitere Bevölkerungskreise zu erreichen. Daher plante das Dezent Zivil-Team gegen Anfang, in der Mitte und gegen Ende der Erprobungsphase jeweils eine öffentliche Veranstaltung. Bei der ersten Veranstaltung sollte es im Kontext der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Flächennutzungsplanung vor allem um Information über die Planungen und die Genehmigungsverfahren gehen. In der Mitte der Erprobungsphase (im Vorfeld des Genehmi-

gungsverfahrens und des avisierten Auslegungsbeschlusses für den Flächennutzungsplan) sollte eine Fachinformationsveranstaltung stattfinden. Fachlicher Gegenstand der Veranstaltungen sollten neben der sinnlichen Erfahrbarkeit von Bildern und Geräuschen die im Konflikt präsenten Themen sein, die Aspekte sowohl des Wissens- als auch des Verteilungskonflikts beinhalteten. Gegen Ende der Erprobungsphase sollte eine Veranstaltung speziell die dann voraussichtlich anstehenden Genehmigungsverfahren adressieren. Formate und Orte sollten wechseln, um möglichst viele Erkenntnisse in der Erprobung zu gewinnen.

Im Hinblick auf die Themen Legitimität der formellen Verfahren (bereits begonnenes Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans der Stadt Schopfheim, angekündigte Genehmigungsverfahren) plante das Dezent Zivil-Team informelle Dialogformate, die eine stärkere Berücksichtigung der unterschiedlichen Anliegen aus der Bevölkerung thematisieren und einen Austausch von Argumenten auf Augenhöhe ermöglichen sollten. Dazu wurden vier partizipative Gruppendiskussionen vorgesehen. Die partizipativen Gruppendiskussionen sollten ein Forum bilden, um Themen diskutieren zu können, die rechtlich weniger relevant sind, aber dennoch die Bürger bewegten, wie die Rentabilität der Anlagen, der Wertverlust von Immobilien und die sinkende Attraktivität für Touristen. Um eine gewisse Repräsentativität zu gewährleisten, sollten die vier partizipativen Gruppendiskussionen in unterschiedlichen Orten der Erprobungsregion stattfinden: im Hauptort Schopfheim, im betroffenen Ortsteil Gersbach, in der Gemeinde Hasel und in einem durch die Windenergieanlagen nicht betroffenen Ortsteil im Außenbereich von Schopfheim.

Schließlich sollten *Bürgervertrauenspersonen*³⁰³ als „Verfahrenszeugen“ ernannt werden, die sowohl im Flächennutzungsplanverfahren als auch im Genehmigungsverfahren an Treffen, für die keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, teilnehmen sollten, um den rechtstaat-

³⁰³ S. Kap. 4.1.3.

lichen Ablauf der Verfahren bezeugen zu können. Bei diesem Instrument zeigte sich der Charakter der Erprobung besonders deutlich. Während die Bürgermeister Skepsis bezüglich dieses Instruments äußerten, war der Vertreter der Genehmigungsbehörde interessiert und bereit, dieses zu erproben.

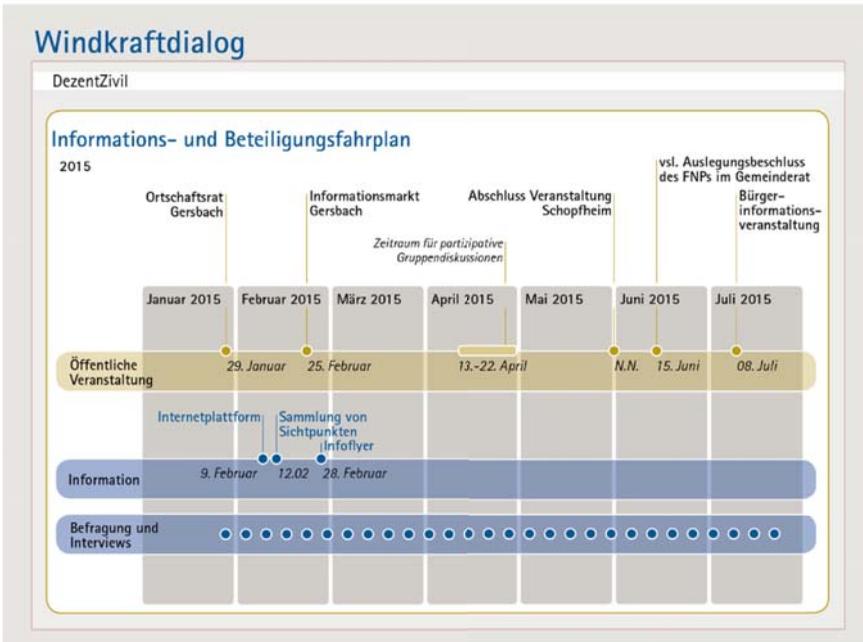


Abbildung 13: Beteiligungsfahrplan für das Flächennutzungsplanverfahren³⁰⁴

5.2.2 Durchführung der Maßnahmen

Im Lauf des Jahres 2015 führte das Projekt Dezent Zivil in seiner Rolle als Beauftragter der Zentralen Stelle Informations- und Dialogmaßnahmen in Schopfheim und Hasel durch.

³⁰⁴ Eigene Darstellung.

5.2.2.1 Internetseite und Visualisierungen

Zu Beginn der Maßnahmen – im Februar 2015 – entwarf das Dezent Zivil-Team eine Internetpräsenz, auf der wesentliche Informationen zum Verfahrensablauf, zum Stand der laufenden Planungen und zum Dialogverfahren angeboten wurden. Sie sollte als *Informationsplattform* dienen. Auf dieser wurden im Lauf der Prozessbegleitung auch die Ergebnisse der verschiedenen Dialogmaßnahmen und Antworten zu Fragen aus diesen Veranstaltungen eingestellt. Die Seite war bewusst als Informationsseite für die breite Öffentlichkeit konzipiert und nicht mit Interaktionskomponenten versehen. Der Grund dafür war die bereits durch andere Moderationsverfahren gewonnene Erkenntnis, dass in Chatrooms und Diskussionsportalen bei kleinräumigen Moderationsverfahren häufig nur einzelne Diskussionsteilnehmer das Diskussionsforum dominieren und somit die Diskussion verzerren. Es wurde daher kein „User Generated Content“ zugelassen – auch wenn Fragen an die Betreiber der Seite dort beantwortet wurden.

Mithilfe textueller, audiovisueller und graphischer Informationsaufbereitung wurden Wege gesucht, die komplexe Planungsmaterie so vereinfacht wie möglich, aber so umfassend wie nötig wiederzugeben. Eine wesentliche Komponente der Wissensvermittlung stellten zwei Erklärfilme dar, die den Planungsprozess – *Wie wird der Standort von Windenergieanlagen festgelegt?* – so einfach wie möglich präsentieren sollten. Es wurden zwei verschiedene Erklärfilmtypen mit unterschiedlichen didaktischen Pfaden erprobt, um herauszufinden, welcher Filmtyp sich eher dazu eignet, die relevanten Wissensinhalte zu vermitteln. Der erste Film verfolgte einen Top-Down-Ansatz und thematisierte in abstrakter und entpersonalisierter Form wesentliche Meilensteine bei der Erstellung von Regionalplänen, von kommunalen Flächennutzungsplänen und notwendigen Bedingungen für die Erteilung von Genehmigungen für den Bau von Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Die Darstellung wurde durch Grafiken unterstützt und zeichnete sich durch die Abfolge unterschiedlicher

Sequenzen aus, in der anhand von Zeichnungen und eines Sprechtextes im Hintergrund Sachverhalte erläutert wurden.



Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Erklärfilm³⁰⁵

Dem zweiten Film – ein Dokumentarfilm zu Meinungen und Fragen aus Gersbach zur Planung von Windenergieanlagen – lag ein Bottom-Up-Konzept zugrunde. In ihm kamen unterschiedliche Akteure aus dem Konfliktfeld zu Wort, um den Konflikt aus ihrer Perspektive zu beleuchten und Fragen aus der Bürgerschaft mithilfe von Interviews mit Planern oder Entscheidungsträgern beantworten zu lassen. Das Forschungsteam nahm an, dass die betroffenen Personen einen stärkeren affektiven Bezug zum Inhalt herstellen und damit die vermittelten Informationen eher aufnehmen. Allerdings war die Herstellung dieses Films erheblich aufwendiger und konnte nur realisiert werden, soweit beteiligte Akteure freiwillig mitwirkten. Die Rückmeldungen zu den Filmen bestätigten die Annahmen. Menschen aus der Region gaben in persönlichen Gesprächen an, sich mit „ihrem“ Film zu identifizieren. Dagegen liegt der Vorteil des abstrakten Films darin, auch in anderen Regionen verwendet werden zu können. Beispielsweise wurde er auch im Norden der Bundesrepublik in ähnlichen konflikthaftern Planungsprozessen zu Aufklärungszwecken eingesetzt. Für beide Filmtypen gibt es annähernd gleiche Klickzahlen von jeweils ca. 430 Klicks über

³⁰⁵ Eigene Darstellung.

ein Jahr, allerdings mit einer geringeren Absprungrate von ca. 25% für den dokumentarisch aufbereiteten Film.



Abbildung 15: Dokumentationsfilm³⁰⁶

Neben den Filmen wurden weitere Visualisierungen zu den Windenergieanlagen über die Informationsplattform veröffentlicht.³⁰⁷ Ein Problem war jedoch, dass gerade im Ortsteil Gersbach zu Beginn der Erprobungsphase die Internetverbindung so schlecht war, dass die Filme und die aufwändigen Visualisierungen nicht angeschaut werden konnten. Das änderte sich jedoch im Lauf des Erprobungsjahres.

5.2.2.2 Info-Brief

Eine Internetseite muss ein Nutzer bewusst aufrufen. Um die Internet-Adresse nicht nur in Presseinformationen bekannt zu machen und vor allem um auch Personen zu erreichen, die sich weniger für das Thema interessieren oder nicht internetaffin sind, produzierte das Dezent Zivil-Team zu Beginn der Erprobungsphase zusätzlich einen Info-Brief. Dieser wurde nicht nur im betroffenen Ortsteil Gersbach, sondern im gesamten Bereich der Stadt Schopfheim und der Gemeinde Hasel über den offiziellen Stadtanzeiger verteilt. Zudem enthielt der Info-Brief

³⁰⁶ Eigene Darstellung.

³⁰⁷ S. hierzu näher Kap. 5.2.2.2 und 5.2.2.3.

Hinweise auf weitere Informationsquellen und Dialogveranstaltungen. Auch hier wurden unterschiedliche Modi der Informationsvermittlung verwendet. So waren in dem Info-Brief erste, von einem unabhängigen Büro erstellte Visualisierungen der geplanten Anlagen auf beiden Gemeindegemarkungen dargestellt. Zudem wurden graphische Darstellungen zu den in Diskussion stehenden Flächen im Vorentwurf des Flächennutzungsplans angeboten.

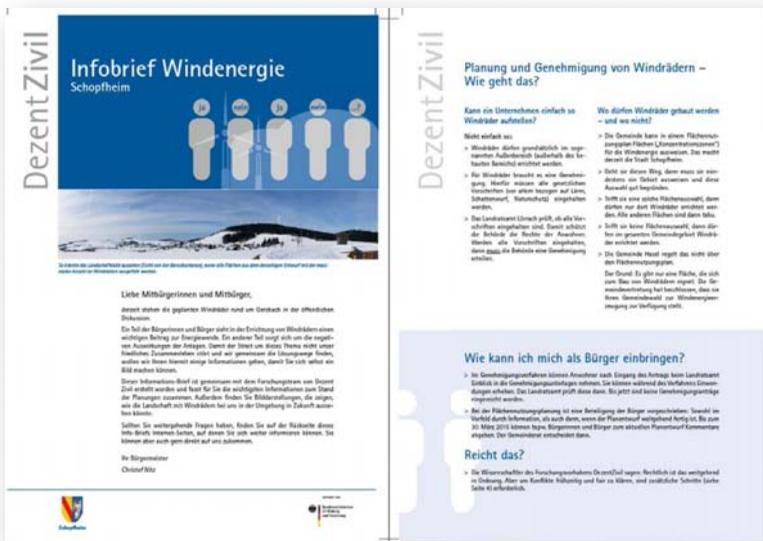


Abbildung 16: Infobrief Windenergie³⁰⁸

Das Ziel, zusätzliche und weniger Interessierte zu erreichen, wurde vermutlich nicht erreicht.³⁰⁹ Die Teilnehmer der partizipativen Gruppendiskussion in Schopfheim äußerten, dass sie die Inhalte des Info-Briefs kaum zur Kenntnis genommen hatten.

³⁰⁸ Eigene Darstellung.

³⁰⁹ S. Kap. 6.3.

5.2.2.3 Erzeugung von Sicht- und Hörbildern

Bei der Erstellung von Bildern der geplanten Anlagen wurden Betroffene einbezogen. Interessierte Bürger aus Gersbach konnten mitentscheiden, von welchem Punkt aus und in welche Blickrichtung sie sich Visualisierungen der geplanten Anlagen wünschten (Sichtachsen für die Erstellung von Visualisierungen). Die Vorhabenträger übermittelten jeweils vorläufige Standortdaten und Angaben zu den Typen der Windenergieanlagen. Auf diese Weise wurden etwa zwanzig Standortangaben mit dazugehöriger Perspektive festgehalten.



Abbildung 17: Bild in der Lokalpresse vor Veröffentlichung gemeinschaftlich erstellter Bilder³¹⁰

Nachdem sich im Verlauf der Erprobungsphase die Pläne der Vorhabenträger konkretisierten und veränderten – Erhöhung der Anlagenzahl von drei auf fünf sowie Erhöhung der Nabenhöhe der Windener-

³¹⁰ Markgräfler Tagblatt, Windkraft: „Konflikte zivil austragen“, <http://www.verlags-haus-jaumann.de/inhalt.schopfheim-windkraft-konflikt-zivil-austragen.3a34ecd1-3371-46f0-b9a6-71dd7215ba1c.html>.

gieanlagen –, wurden jeweils neue Bilder von signifikanten Stellen im Raum erstellt, die sich an den ursprünglichen, von den Bürgern einge-

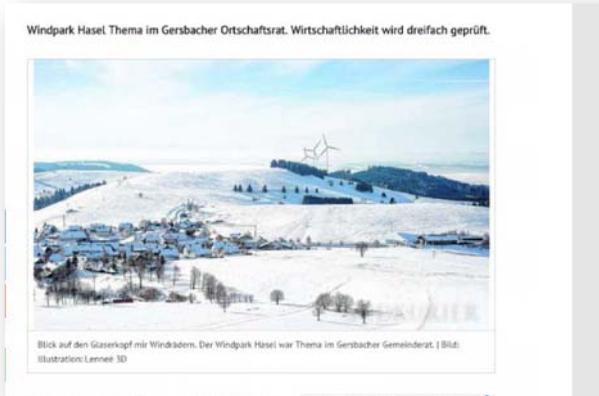


Abbildung 18: Gemeinschaftlich erstelltes Bild in der Lokalpresse³¹¹

reichten Standortangaben orientierten. Diese wurden in unterschiedlicher Komplexität und Machart aufbereitet – als unbewegte Fotomontagen, als 360 Grad-Panoramabilder sowie als bewegte Bilder (mit drehenden Rotoren und mit Bewegung des Betrachters im Raum). Ziel dieser Erprobung war es zu eruieren, welcher Aufwand betrieben werden muss, um das Informationsbedürfnis von Anwohnern, Betroffenen oder anderen Zielgruppen auf glaubwürdige Weise zu befriedigen. Die Erfahrungen beim Einsatz dieser unterschiedlichen Visualisierungstypen zeigen, dass die Bewertung der Nützlichkeit der einzelnen Varianten von Zielgruppe zu Zielgruppe variiert. Für Planer und Behörden sind 360 Grad-Panoramabilder zur Bewertung der Einwirkung im Raum interessant. Für Betroffene reichen einfache Fotomontagen aus, damit sie sich ein „Bild“ der Anlagen machen kön-

³¹¹ Südkurier, „Energie am Glaserkopf“, <http://www.suedkurier.de/region/Hochrhein/schoffheim/Energie-vom-Glaserkopf;art37261712>.

nen. Sehr teure Raumsimulationen – Videos im bewegten Raum – haben hingegen keinen informativen Mehrwert.³¹²

Zusätzlich ließ das Dezent Zivil-Team Schallsimulationen zu den geplanten Anlagen erstellen. Diese simulierten die Geräuschentwicklung in unterschiedlichen Entfernungen und zu unterschiedlichen Windbedingungen. Die Erstellung einer derartigen Schallsimulation gestaltete sich als aufwendig, da sehr viele Umwelteinflüsse (Windrichtung, Reliefbeschaffenheit, Windverschattungen, lokalspezifische soziale Geräuschkulissen bis hin zum Wind selbst, der das Ohr streicht) auf die Geräuschentwicklung einwirken. Sie müssen alle berücksichtigt werden, um keine verzerrten Darstellungen zu erzeugen. Neben der Erstellung war auch die Präsentation derartiger Schallsimulationen aufwendig, da Umgebungsgeräusche des Präsentationskontextes bei der Vorstellung ausgeblendet werden mussten. Ein Präsentationsraum musste deshalb vor der Vorführung „geeicht“ werden.³¹³ Um den Aufwand zu begrenzen, erfolgte eine Beschränkung auf die Geräusche einer vergleichbaren bereits bestehenden Referenzanlage, die auf freiem Feld aufgenommen worden waren. Auf detaillierte standortspezifische Geräuschkulissen wurde verzichtet, da diese in der Erstellung zu aufwendig und zu fehleranfällig sind.

Bei der Erstellung und Präsentation der Bild- und Schallsimulationen stand die Frage im Mittelpunkt, ob die jeweiligen Simulationen die maximal möglichen oder die voraussichtlich zu erwartenden Belastungen wiedergeben sollten. So war es auf einer der geplanten Fläche theoretisch möglich, sieben Windenergieanlagen zu realisieren. Der Projektierer sicherte jedoch zu, nur fünf Anlagen zu realisieren. Um

³¹² Detaillierte Ergebnisse dazu in Kap. 6.3.4.

³¹³ Das ist insbesondere wegen der Lautstärke von Beamern, PCs und andern Geräuschquellen (Räuspern von Menschen auf den Gängen, Knarzen von Stühlen oder Surren von Lichtquellen) notwendig. Ein derartiges „Eichen“ hat den Vorteil, dass sich Personen bewusst werden, welche natürlichen und bestehenden Geräuschquellen sie umgeben, die sie sonst im Alltag nicht bewusst wahrnehmen. Wie auch bei den simulierten Anlagen, muss man erst „hinhören“, also den Hörapparat schärfen, um sich der Geräusche bewusst zu werden.

nicht in die eine oder die andere Richtung als befangen zu gelten, ließ das Dezent Zivil-Team beide Möglichkeiten visualisieren. Im Hinblick auf die Geräuschsimulation traf das Projektteam die Entscheidung, den nach Technischer Anleitung Lärm maximal zulässigen Schall zu simulieren. Zusätzlich wurden auch Schwach- und Mittelwindsituationen und simulierte Pegelwerte in unterschiedlichen Entfernungen im Norden, in der Mitte und im Süden der Ortschaft Gersbach dargestellt.³¹⁴

Die gemeinschaftliche Festlegung der Rahmenbedingungen für die Bilder führte dazu, dass beide Parteien, sowohl Vorhabenträger als auch Bürgerinitiative, die Bilder als glaubwürdig einstufen. Damit konnte der Konflikt über korrekte Bilddarstellungen minimiert werden. Die Bilder entfalteten einen Referenzcharakter in der lokalen Presse. Waren vor ihrer Erstellung jeweils nur Fotomontagen der Bürgerinitiative in der Presse zu sehen, so wurden nach Fertigstellung der Fotomontagen über das partizipative Verfahren durchweg nur noch diese Bilder verwendet. In den Presseberichten wurde die Bürgerinitiative mit den Worten zitiert: „Die Projektionen waren wirklich in Ordnung“ und ein Vertreter der Vorhabenträger sagte: „Die Bilder helfen, die Debatte zu versachlichen“³¹⁵.

5.2.2.4 Öffentliche Veranstaltungen

Ende Februar 2015 führte das Dezent Zivil-Team die erste öffentliche Bürgerveranstaltung durch. Zwei Wochen zuvor hatte der Gemeinderat der Stadt Schopfheim die Anhörung der Träger öffentlicher Belange beschlossen. Nachdem sich eine vorhergehende Veranstaltung der Stadt zu einer Konfrontation zwischen Stadtverwaltung und Vorhabenträger einerseits und kritischen Bürgern andererseits entwickelt hatte, wählte das Dezent Zivil-Team eine Moderationsform, bei der stärker der informative Austausch im Vordergrund stand. Das ge-

³¹⁴ Simuliert wurde auch die Geräuschentwicklung bei gekippten und geschlossenen Fenstern.

³¹⁵ Badische Zeitung, „Bild Dir Deine Windkraft Meinung“, <http://www.badischezeitung.de/schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>.

wählte Format eines Informationsmarkts ermöglichte es den Teilnehmern, persönlich Fragen an Informationsständebetreiber zu stellen. Informationsstände hatten das von der Stadt beauftragte Planungsbüro, die Genehmigungsbehörde, der Regionalverband, die Bürgerinitiative von Gersbach, die lokalen Vertreter des BUND und des Landesnaturschutzrings sowie die beiden Vorhabenträger der Windenergieprojekte aufgebaut. Zudem gab es einen weiteren Stand, der die zuvor beschriebenen Visualisierungen präsentierte. Da die Veranstaltung im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Teilflächennutzungsplan stattfand, konnten die Teilnehmer Formblätter für die Einreichung von Stellungnahmen zum ersten Entwurf des Flächennutzungsplans mitnehmen und sie bei der Stadt einreichen. Der Informationsmarkt fand in Gersbach an einem Nachmittag statt. Zum Abschluss moderierte das Dezent Zivil-Team einen gemeinsamen Rundgang entlang der Stände, bei dem die dort jeweils gesammelten Erfahrungen zur Sprache kamen. Insbesondere für die Genehmigungsbehörde bot dieses Format die Möglichkeit, ihre neutrale, an rechtliche Vorgaben gebundene Rolle gegenüber den Teilnehmern zu verdeutlichen. Mit diesem Veranstaltungsformat, das wesentlich stärkeres Gewicht auf den persönlichen statt öffentlichen Austausch von Argumenten richtete, konnte verhindert werden, dass öffentliche Stellungnahmen und das Platzen von Positionen im Vordergrund standen.³¹⁶ Die persönliche Aufklärung und das Gespräch zwischen Bürgern und Ständebetreibern standen im Fokus. Damit erhielten insbesondere auch noch nicht festgelegte und ambivalente Bürger die Möglichkeit, sich zu informieren und ihre Anliegen und Haltungen zum Ausdruck zu bringen, ohne dass sie dem Druck der Öffentlichkeit ausgesetzt waren. Auch die Presse berichtete und urteilte: Der „InfoMarkt in Gersbach war eine tolle Sache, um sich ein umfassendes Bild zu machen ... Auch bekam man einen guten Überblick über alle Pro- und Kontra-Argumente, was eine sachliche Debatte befördert“.³¹⁷

³¹⁶ Zum Konfliktsystem s. Kap. 3.3.2.

³¹⁷ Badische Zeitung, „Bild Dir Deine Windkraft Meinung“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>.

Nach dem Auslegungsbeschluss zum Entwurf des Flächennutzungsplans des Gemeinderats in Schopfheim und nach dem Einreichen des Genehmigungsantrags durch den Vorhabenträger fand im Sommer eine weitere Bürgerinformationsveranstaltung statt. Als Veranstaltungsort wurde der Ortsteil Raitbach der Stadt Schopfheim gewählt, der nur unwesentlich von den geplanten Anlagen betroffen ist und der zwischen der Kernstadt Schopfheim und dem betroffenen Ortsteil Gersbach liegt. Im Unterschied zum ersten Infomarkt wurde dieses Mal das Mittel einer Podiumsveranstaltung gewählt, bei der der Dialog und die Information zentral auf der Bühne stattfanden. Das Dezent Zivil-Team schätzte das Risiko, eine große Bühne zu bieten, inzwischen als gering ein, da das Vertrauen in den Dialogprozess gewachsen war. Auch die Gestaltung des Veranstaltungsraums mit Stehtischen und wechselnden Diskussionspartnern aus dem Publikum an diesen Tischen unterstrich räumlich den stärker dialogisch-inkluisiven Charakter. Wichtig war, dass sich sowohl der Vertreter der Genehmigungsbehörde, die beiden Projektierer und Vorhabenträger als auch die Verwaltungsspitzen von Gersbach, Schopfheim und dem dazwischenliegenden Ortsteil Raitbach der Diskussion stellten. Der Ortsvorsteher von Raitbach nahm eine vermittelnde Position ein, die zwischen den verhärteten Positionen von Schopfheim („wir entscheiden auf Basis der bestehenden Gesetze“) und Gersbach („wir werden schlecht behandelt“) steht. Durch sie wurde deutlich, dass beide Seiten nachvollziehbare und legitime Positionen vertreten. Angesprochen wurde ebenfalls, dass nach Abschluss der förmlichen Verfahren auch über finanzielle Kompensationen für den besonders betroffenen Ortsteil gesprochen werden könne. Zum Thema Infraschall war ein bundesweit renommierter Experte als Referent anwesend, der eine Grundsatzstudie des Umweltbundesamts zu diesem Thema geleitet hatte. Neben der fachlichen Expertise und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit war das didaktische Geschick des Referenten maßgeblich, damit der komplexe Sachverhalt eingängig und am Lebensalltag der Menschen an-

dockend präsentiert werden konnte.³¹⁸ Die Informationsveranstaltung schloss die öffentlichen Veranstaltungsmaßnahmen im Rahmen der Flächennutzungsplanung ab.

Nachdem ein Genehmigungsantrag nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz eingereicht worden war, organisierte das Team von Dezent Zivil im Oktober 2015 einen „Anwohner-Dialog“, der als reine Informationsveranstaltung konzipiert war. Bei dieser Veranstaltung sollten der Vorhabenträger und interessierte Bürger über die immissionsschutzrechtliche Genehmigung miteinander ins Gespräch kommen. Im Vorfeld der Veranstaltung konnten Fragen an die Projektierer und Vorhabenträger eingereicht werden, so dass diese in der Veranstaltung hätten konkret beantwortet werden können. Das Angebot wurde allerdings von keinem Bürger wahrgenommen. Dagegen formulierten Teilnehmer in der Veranstaltung ihre Fragen schriftlich auf vorbereiteten Karten, so dass diese in zusammenfassender Form mit Vertretern der Projektierer und Vorhabenträgern an Thementischen diskutiert werden konnten. Die Teilnehmer konnten den sie besonders interessierenden Sachverhalt frei wählen und von Thementisch zu Thementisch wechseln. Die anfängliche Skepsis (alle Fragen sollten mit allen Anwesenden im Plenum diskutiert werden) legte sich, als klar wurde, dass eine Rotation allen Teilnehmern die Möglichkeit bot, die Thementische nacheinander zu besuchen. Abschließend wurden die wichtigsten Themen im Plenum zusammengefasst und auf der Informationsplattform festgehalten. Die Analyse der Webseite ergab, dass ein Großteil der Besucher der Internetseite die Rubrik „Fragen und Antworten“ aufsuchte, in der auch die Ergebnisse dieser Veranstaltung festgehalten worden waren.

Am „Anwohner-Dialog“ und der Präsentation der akustischen Simulation nahmen ca. 60 Personen teil. Bezogen auf die 700 Einwohner in Gersbach ist das eine hohe Anzahl. Die Presse berichtete intensiv über die Veranstaltungen.

³¹⁸ S. hierzu Kap. 4.4.2.3.

5.2.2.5 Partizipative Gruppendiskussionen

Die partizipativen Gruppendiskussionen verfolgten mehrere Ziele:³¹⁹ Zum einen sollten Gespräche auf Augenhöhe zwischen entscheidungsbefugten Repräsentanten von Vorhabenträgern, Planern und Politikern ermöglicht werden. Zum anderen ging es darum, einen breiten Querschnitt der Bevölkerung zu beteiligen, also auch Personenkreise in den Dialogprozess zu integrieren, die sich bisher nicht in den Diskurs eingebracht hatten – sei es aufgrund mangelnden Interesses, kommunikativer Hemmungen oder sozialen Konformitätsdrucks.³²⁰ Drei der vier geplanten Gruppendiskussionen konnten durchgeführt werden: in der Kernstadt Schopfheim, im Ortsteil Gersbach und in der Gemeinde Hasel. In einem weiter entfernten Ortsteil der Stadt Schopfheim fanden sich nicht genügend Interessenten. Es wurden nach Zufallsprinzip jeweils ca. 15 Personen eingeladen, die in einem geschützten Raum offen und intensiv über ihre Fragen diskutieren sollten. In der ersten Hälfte der mehrstündigen Diskussionen tauschten sich die Teilnehmer untereinander aus. Die dabei gesammelten Fragen wurden dann Entscheidungsträgern der kommunalen Verwaltung und den Projektierern und Vorhabenträgern vorgelegt, die jeweils am zweiten Teil der Diskussionsrunden teilnahmen. Aus den Rückmeldungen ging hervor, dass die Teilnehmenden die Möglichkeit des intensiven Austauschs auf Augenhöhe als sehr wertvoll empfunden haben.

5.2.2.6 Bürgervertrauensperson

Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnten für die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Bürgervertrauenspersonen gewonnen werden.³²¹ Die Genehmigungsbehörde war von Beginn an bereit gewesen, ein derartiges Experiment zu unterstützen. Der Vorhabenträger für den auf der Gemarkung von Gersbach geplanten Windpark entschied sich gegen den Einsatz des Instruments. Er befürchtete,

³¹⁹ S. hierzu auch 6.3.2.

³²⁰ S. Kap. 4.1.4 und 4.2.2.

³²¹ Zu Vertrauenspersonen s. Kap. 4.1.3.

dass vertrauliche Geschäftsinformationen über Bürgervertrauenspersonen an die Öffentlichkeit gelangen könnten. Dagegen ermöglichte der Vorhabenträger für den auf der Gemarkung von Hasel geplanten Windpark mit seiner Zustimmung den Einsatz von Bürgervertrauenspersonen.

Hinsichtlich der Vertrauensperson in Gersbach einigten sich die Teilnehmer der öffentlichen Veranstaltung im Sommer auf einen ehemaligen Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde und Mitglied des Ortschaftsrats in Gersbach, der dann anschließend vom Ortschaftsrat mandatiert wurde. Er nahm an der Vorantragskonferenz von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde Ende Juli 2015 teil und konnte alle dort besprochenen Sachverhalte gegenüber den Bürgern bezeugen. Mithilfe der Bürgervertrauensperson konnte somit die Transparenz des vereinfachten Genehmigungsverfahrens gesteigert werden. In der Presse wurde diese Transparenzsteigerung ebenfalls beobachtet:

„Der Ortschaftsrat zieht kritische Bilanz des bisherigen Planverfahrens/ Moniert werden eine mangelhafte Informationspolitik und fehlende Bürgernähe.... Neidisch blicke man [in die Nachbargemeinde] wo der dortige Investor,..., mittlerweile ein absolut transparentes Verhalten ... an der Tag legen würde. Der Energiekonzern habe zugestimmt, dass ein Gersbacher als Vertrauensmann an allen Sitzungen teilnimmt“.³²²

5.3 Zeitpunkt und Reichweite der Intervention

Der zeitliche Verlauf der Erprobungsphase zeigt ein typisches, als Beteiligungsdilemma bezeichnetes Phänomen auf: Während bereits 2012 die grundsätzlichen Weichen für den Ausbau der Windenergie in Schopfheim und Hasel gestellt wurden, begannen die Bürger im betroffenen Ortsteil Gersbach erst im Verlauf des Jahres 2014 zu realisieren, was auf sie zukommt. Auch wenn die Planung korrekt nach recht-

³²² Badische Zeitung, „Windkraft läuft aus Gersbacher Sicht nicht rund“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>.

lichen Vorgaben abläuft, formiert sich erst dann Protest gegen Vorhaben, wenn sie sich konkretisieren. Wie beinahe überall blieb der Vorgang der Planung von Windenergiestandorten lange Zeit unterhalb des „Radarschirms“ der betroffenen Öffentlichkeit.

Als sich dann im Jahr 2014 die Aufmerksamkeit der Betroffenen und der Fokus in der öffentlichen Diskussion auf die geplanten Anlagen richteten, war die Planung bereits weit fortgeschritten. Der Flächennutzungsplan der Stadt Schopfheim zielte auf das Gebiet, für das bereits eine Vereinbarung zwischen Stadt und Vorhabenträger bestand und für das der Projektierer bereits einen Antrag vorbereitete. Aber auch für Hasel waren die Planungen des Projektierers schon weit fortgeschritten und wurden ständig weiter konkretisiert. Die am Dialog Beteiligten wollten jedoch die bereits getroffenen Festlegungen nicht akzeptieren und forderten immer wieder Moratorien und größere Einflussnahme. Damit waren große Enttäuschungen „vorprogrammiert“. Entsprechend schrieb auch die Presse:

„All diese durchaus begrüßenswerten Info- und Diskussionsangebote, denen ja noch weitere folgen, haben allerdings einen gewaltigen Schönheitsfehler: Das Angebot zum Darüberreden ist nicht gleichbedeutend mit dem auf Mitsprache... Wichtig ist aber, den Menschen noch deutlicher als bisher zu sagen, was Sache ist – nicht, dass Diskussionsangebote den Eindruck oder die Hoffnung wecken, dass es da große Entscheidungsspielräume gäbe.“³²³

Genau dies sah das Dezent Zivil-Team als seine Aufgabe an. Es veröffentlichte daher auf der Internetseite des Projekts, dass ein Genehmigungsantrag für den Bau von fünf Anlagen auf einer der im Entwurf des Flächennutzungsplans von Schopfheim vorgesehenen Fläche eingereicht worden ist. Dadurch konnten sich die Interessierten darüber informieren, wie der Verfahrensstand war.

³²³ Badische Zeitung, „Bild Dir Deine Windkraft Meinung“, <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>.

Gleichzeitig erwies sich, dass die Informations- und Dialogangebote von Dezent Zivil so frühzeitig waren, dass die letztendlichen Planungen noch nicht genau bekannt waren. So erlaubte die im Oktober 2015 erteilte Genehmigung des Windparks auf der Gemarkung von Gersbach eine Nabenhöhe von 149 Meter und damit Anlagen, die um 12 Meter höher waren, als sie den Visualisierungen zugrunde gelegen hatten. Der Projektierer des Windparks auf der Gemarkung Hasel übernahmen ebenfalls diese Nabenhöhe. Ein Vertreter der Stadt Schopfheim kritisierte sowohl das Vorgehen dieses Projektierers als auch das gewählte Verfahren:

Die Anlagen würden nunmehr „zum richtigen Ungetüm mutieren. ... vermittelt dieser Vorgang nicht das Bild, dass die Zivilgesellschaft bei der vorgegebenen Konstellation wachsam sein und sich selbst um die Belange kümmern muss?“³²⁴

Ein Teil des Gemeinderats von Schopfheim erhob die Forderung, rechtliche Schritte gegen die Erhöhung der Anlagen auf der Gemarkung Hasel einzuleiten. Der Bürgermeister der Gemeinde Hasel hielt dem entgegen, dass die Anlagen auf beiden Standorten identisch seien und eine Kritik demnach unangebracht sei. Man könne nicht die Erhöhung der Windenergieanlagen in Hasel kritisieren und zur Erhöhung in Gersbach schweigen.

³²⁴ Markgräfler Tagblatt, „Sind wir veräppelt worden?“, <http://www.verlagshaus-jaumann.de/inhalt.Sch.-sind-wir-veraepelt-worden.858e2981-fdb3-4bcb-a064-5752bb6a810a.html>.

6 Bewertung der Intervention

Die Vorgehensweise von Dezent Zivil ist transdisziplinär. Die Forscher arbeiten in einem interdisziplinären Verbund aus Rechtswissenschaften, Sozialwissenschaften und Konfliktmanagement – sie beziehen sich auf gesellschaftliche Probleme der Windenergienutzung und integrieren die Fragestellungen der Praxispartner und das Wissen der Akteure vor Ort. Das Forschungskonzept wurde vor der Anwendung mit den Praxispartnern, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, dem Ministerium für Umwelt, Energie- und Klimaschutz Baden-Württemberg und dem Naturschutzbund Baden-Württemberg, abgestimmt. Im Vorfeld der Intervention bezog das Forschungsteam die beiden Bürgermeister sowie den Umweltdezernenten des zuständigen Landkreises ein. Weitere wichtige Akteure, wie die Projektierer und Vorhabenträger, die Bürgerinitiative, der Ortschaftsrat von Gersbach sowie der Leiter der Genehmigungsbehörde, wurden im Vorfeld über die einzelnen Schritte informiert und bei der Organisation und Planung einbezogen.

Wissenschaftliches Ziel war die Evaluation des Beteiligungskonzepts³²⁵ durch die empirische Beobachtung und Überprüfung der durch die Intervention erzielten Wirkungen und die Reflexion der durch die Intervention ausgelösten Dynamiken.³²⁶ Praktisches Ziel war es, den Planungsprozess so zu beeinflussen, dass erstens ein Beitrag zur Deeskalation geleistet, zweitens die Verfahrensmündigkeit erhöht und drittens die Verfahrenslegitimität durch niedrigschwellige Dialogangebote verbessert wird.

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Evaluation durchgeführt wurde und welche Ergebnisse sie erbrachte.

³²⁵ S. dessen Beschreibung in Kap. 4.

³²⁶ S. zu diesen Kap. 5.

6.1 Evaluation der Interventionen

Die Evaluation der Erprobung des Konzepts zu einer verbesserten Beteiligung der Öffentlichkeit an den Planungs- und Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen wurde innerhalb des Forschungsprojekts von den beteiligten Institutionen arbeitsteilig durchgeführt.

Mit der Evaluation sollen die Wirkungen des in Dezent Zivil entwickelten Beteiligungskonzepts, der Kommunikationsstrategie und der Methoden zur Konfliktbewältigung überprüft und bewertet werden. Darüber hinaus sollen mögliche Defizite identifiziert werden, um das Konzept dementsprechend anpassen zu können. Die Analyse der Wirkung bezieht sich einerseits auf die übergreifende Frage, inwieweit sich der Konfliktverlauf oder die Intensität des Konflikts durch die erprobten Maßnahmen verändert hat. Andererseits soll die Wirkung einzelner Maßnahmen überprüft werden, indem untersucht wird, ob die mit diesen Maßnahmen verbundenen Ziele in der praktischen Erprobung erreicht wurden. Die Untersuchung der Wirkungen von Interventionen in einem Verfahren oder Konflikt um dezentrale Energieanlagen erstreckt sich nicht nur auf intendierte, sondern auch auf nicht-intendierte Wirkungen.

Bei der Bewertung von Wirkungen werden sowohl subjektive Kriterien – die vor allem eine Bewertung aus Bürgersicht sowie dem Blickwinkel der übrigen Verfahrensbeteiligten widerspiegeln – als auch objektivierbare Bewertungskriterien (z.B. Nutzungsintensität der Beteiligungsangebote) einbezogen. Für die Übertragbarkeit auf andere Konflikte um dezentrale Energieanlagen spielt zudem die Umsetzbarkeit in der Praxis – in einem vertretbaren Zeit- und Kostenrahmen – eine wichtige Rolle. Die praktische Umsetzbarkeit bildet daher eine weitere Dimension, die bei der Evaluation der Konzeptbausteine berücksichtigt wird.

6.1.1 Art der Evaluation

Für die Bewertung von Prozessen und Maßnahmen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Evaluation. Die Gesellschaft für Evaluation unterscheidet zwei grundsätzliche Evaluationsarten:

- a) Formative Evaluationen, die die Gestaltung eines Evaluationsgegenstands begleiten, um Verbesserungspotenziale zu identifizieren.
- b) Summative Evaluationen, die eine zusammenfassende und abschließende Bilanz eines Evaluationsgegenstands vornehmen.³²⁷

Eine formative Evaluation findet prozessbegleitend statt, während eine summative Evaluation erst nach Abschluss eines Prozesses möglich ist. In der Praxis sind die meisten Evaluationen eine Mischung aus formativen und summativen Bewertungen.

Dies trifft auch für die in Dezent Zivil vorgenommene Evaluation zu, die sowohl formative als auch summative Elemente umfasst. Sie ist formativ, weil die Konzeptbausteine fortlaufend im Prozess bewertet werden. Die summative Funktion besteht darin, dass nach Ende der praktischen Erprobung eine abschließende Bewertung zur Zielerreichung vorgenommen wird. Dies geschieht vor dem Hintergrund des juristischen Wissens über die gesetzlichen Rahmenbedingungen dieser Verfahren. Darüber hinaus wird die Rolle der politischen Akteure vor Ort und das Handeln der kommunalen Verwaltung beobachtet, weil diese ebenfalls für eine erfolgreiche Umsetzung der entwickelten Maßnahmen relevant sind.

Die Evaluation in Dezent Zivil erfolgt als Selbstevaluation durch das Projektkonsortium. Anders als bei einer externen Evaluation, die von einem beauftragten Team durchgeführt wird, das mit der Erarbeitung und Erprobung der untersuchten Maßnahmen nichts zu tun hat, setzt sich das Evaluationsteam von Dezent Zivil aus dem Kreis der für den Evaluationsgegenstand Verantwortlichen zusammen. Bei dieser Rollenkonfiguration ist eine selbstkritische Perspektive auf die Evalua-

³²⁷ DeGEval 2008, 16.

tionsgegenstände und die Evaluationsergebnisse unerlässlich. Um potenzielle Rollenkonflikte zwischen Evaluatoren und Verantwortlichen für die Maßnahmen zu minimieren, wurden Moderation (Umsetzung) und empirische Erhebung (Evaluation) organisatorisch getrennt.

6.1.2 Evaluationskriterien

Dezent Zivil untersucht, wie die gesellschaftliche Entscheidungsfindung in Bezug auf dezentrale Energieanlagen verbessert werden kann. Durch die Evaluation soll herausgefunden werden, ob die identifizierten Defizite bisheriger Planungs- und Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen durch die vorgeschlagenen Konzeptbausteine behoben werden konnten.³²⁸ Dabei steht die Bewertung des Gelingens der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zentrum. Eine erste Evaluationsfrage lautet deshalb:

- Inwieweit tragen die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beseitigung der identifizierten Defizite bisheriger Planungs- und Genehmigungsverfahren bei dezentralen Energieanlagen und zu einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung bei?

Darüber hinaus sollen die erprobten Maßnahmen nicht nur hinsichtlich ihrer angestrebten Wirkungen untersucht werden, sondern es sollen möglichst auch die nicht intendierten oder nicht vorhersehbaren Wirkungen der vorgeschlagenen Interventionen erfasst werden. Eine zweite Frage der Evaluation lautet deshalb:

- Welche intendierten und nicht intendierten Wirkungen werden durch die vorgeschlagenen Interventionen ausgelöst?

Für die Evaluation von Beteiligungs- und Dialogverfahren gibt es bisher kaum Standards und in der Praxis erprobte Kriterien, auf die zurückgegriffen werden könnte. Zwar gibt es eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen über Beteiligungsverfahren. Eine Bilanzierung ist aber nur schwer möglich, da die verwendeten Kriterien sehr pro-

³²⁸ Roßnagel/Ewen/Götz u.a., ZNER 2014, 329 ff.

jekt- und kontextspezifisch sind, so dass eine Verallgemeinerbarkeit und Aussagekraft dieser Befunde fraglich erscheint.³²⁹ Bisher liegen nur wenige wissenschaftlich fundierte Evaluationsstudien vor, die systematisch Erfolgsfaktoren von Dialog- und Beteiligungsprozessen untersuchen.³³⁰ Allerdings bezieht sich keine dieser Studien auf Verfahren für Windenergieanlagen. Eine erste Orientierung für die Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren kann an den folgenden sechs Metakriterien erfolgen: Legitimität, Fairness, Transparenz, Effektivität, Effizienz und Kompetenzentwicklung.³³¹ Für diese können wiederum operationalisierbare Kriterien-Sets angegeben werden. Diese Metakriterien decken wesentliche Dimensionen der Akzeptabilität von Verfahren und Entscheidungen ab. Sie beziehen sich vor allem auf verfahrens- und prozessbezogene Aspekte und deren Wirkungen, sie können sich aber auch auf die Qualität der in diesem Prozess erzielten Ergebnisse beziehen (z.B. Fairness der erzielten Verteilung von Kosten und Nutzen oder die Angemessenheit der Kompensation von Beeinträchtigungen).

Von diesen sechs Metakriterien sind für Dezent Zivil zunächst vor allem die drei Kriterien der Kompetenzentwicklung im Sinn von Verfahrensmündigkeit, Prozesslegitimität und Informiertheit relevant:

- Verfahrensmündigkeit wird hier in einem umfassenden Sinn verwendet: Bezogen auf die betroffenen Bürger bedeutet Verfahrensmündigkeit die Fähigkeit, die eigene Position auf Grundlage der Kenntnis vorhandener Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. Zeitpunkte, Einflussmöglichkeiten, formale Anforderungen) in das Verfahren einzubringen.³³² Auf Seiten der Behörden bezieht sich Verfahrensmündigkeit vor allem auf die Fähigkeit zum Dialog, um entsprechende Beteiligungsangebote angemessen zu gestalten und erfolgreich durchzuführen.

³²⁹ Goldschmidt 2014, 29

³³⁰ Zu den Ausnahmen gehören Goldschmidt 2014; Kubicek 2014a, 2014b.

³³¹ Goldschmidt 2014, 327-331.

³³² In Anlehnung an acatech, 2011, 9.

- Prozesslegitimität entsteht durch Transparenz und durchschaubare Einhaltung der zentralen Vorschriften und Verfahrensvorgaben und erwächst aus einer Qualität der Verfahrensführung, die Beteiligten und Betroffenen vermittelt, dass ihre Bedenken und Sorgen aufgegriffen, behandelt und berücksichtigt wurden.
- Informiertheit bezieht sich auf die Kenntnis der zur Diskussion stehenden Entscheidungsoptionen, der damit verbundenen Folgen und Nebenfolgen und deren Auswirkung auf Bürger (Betroffenheit) sowie die Bekanntheit der zu diesem Sachverhalt verfügbaren Informationsquellen.³³³ Dazu können je nach Bedürfnis auch die sachlich-technischen Grundlagen dieser Optionen gehören. Die Informiertheit muss schließlich auch die Kenntnis über die rechtzeitige Beteiligung an den Entscheidungsverfahren umfassen.³³⁴

Die weiteren, oben genannten Kriterien, die bei der Evaluation eine Rolle spielen, sind Fairness, Effektivität und Effizienz. Dabei bedeutet Fairness, dass die unterschiedlichen potenziell Beteiligten und Betroffenen den gleichen Zugang zum Verfahren haben und ihre Sichtweisen Berücksichtigung finden. Effektivität bezieht sich auf die übergreifende Frage nach der Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen mit Blick auf das übergreifende Ziel einer Beseitigung von Defiziten bisheriger Planungs- und Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen. Das Kriterium der Effizienz zielt auf das Verhältnis des mit der Umsetzung der Maßnahmen verbundenen Aufwands in Bezug auf die erzielten Ergebnisse. Entscheidende Merkmale sind insbesondere die Organisation der Umsetzung der Maßnahmen (zentral vs. dezentral) sowie der Grad der Professionalisierung der Anbieter.

Diese Metakriterien wurden für die empirische Untersuchung der in Dezent Zivil erprobten Maßnahmen und Konzeptbausteine folgendermaßen operationalisiert. Die zugehörigen Metakriterien sind je-

³³³ S. Goldschmidt u.a. 2012, 9.

³³⁴ Diese Inhalte werden in der Literatur auch unter dem Aspekt der Transparenz diskutiert, s. Goldschmidt, 2014, 330.

weils in Klammern genannt. Eine Übersicht über die Zuordnung dieser Kriterien zu den Metakriterien bietet Tabelle 3.

Kriterien zu einzelnen Maßnahmen und Formaten (Inputkriterien)

- Reichweite, Repräsentativität und Inklusion (erreichte Bevölkerungsgruppen) (s. Evaluation des Internetauftritts) (*Verfahrensmündigkeit*),
- Beurteilung der Chancen, die Positionen der Bürger in den Prozess einbringen zu können (s. Vorher-Nachher-Befragung und Bewertung partizipative Gruppendiskussion) (*Prozesslegitimität*),
- Adäquate Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen und Ansichten zu den Planungen (s. Vorher-Nachher-Befragung). (*Fairness*),
- Verständlichkeit und Angemessenheit von Informationen für das angestrebte Ziel (s. Evaluation der Visualisierung) (*Informiertheit*),
- Bewertung des durch Delegation und Professionalisierung erzielten Aufwand-Nutzen-Verhältnisses (*Effizienz*).

Ergebnis- und Wirkungskriterien

- Bekanntheit und Nutzung der Dialog- und Informationsangebote (s. Vorher-Nachher-Befragung, Internetauszählung) (*Verfahrensmündigkeit*),
- Herstellen von Transparenz im Planungs- und Genehmigungsverfahren (s. Experteninterview zu Bürgervertrauensperson, partizipative Gruppendiskussion) (*Prozesslegitimität*),
- Zufriedenheit der Bürger mit den Informations- und Dialogangeboten (s. schriftliche Evaluation der Formate) (*Prozesslegitimität*),
- Zufriedenheit der Prozessbeteiligten mit dem Dialogprozess (s. Vorher-Nachher-Befragung, Abschlussworkshop) (*Prozesslegitimität*),

- Verbesserung des Informationsstands der Bürger (s. Vorher-Nachher-Befragung) (*Informiertheit*),
- Entlastung, verbesserte Dialogfähigkeit und verbesserter Zugang der öffentlichen Verwaltung zu Bürgern durch professionelle Verfahrensmoderation (*Effizienz*),
- Geringere Eskalations- und Spaltungstendenz, Versachlichung der Auseinandersetzung (s. Vorher-Nachher-Befragung / partizipative Gruppendiskussion) (*Effektivität*).

	Verfahrensmündigkeit	Prozesslegitimität	Fairness	Informiertheit	Effizienz	Effektivität
Input	Reichweite und Inklusion von Bevölkerungsgruppen	Beurteilung der Chancen eigene Position einzubringen	Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen	Verständlichkeit und Angemessenheit von Informationen	Delegation an zentrale Stelle Arbeits- und Zeitersparnis der Delegation	
Wirkung	Bekanntheit und Nutzung von Dialogangeboten	Transparenz im Verfahren Zufriedenheit Dialogangebote Zufriedenheit Dialogprozess		Verbesserter Informationsstand	Dialogfähigkeit Verbesserter Zugang zu Bürgern Entlastung durch Delegation	Versachlichung der Auseinandersetzung

Tabelle 3: Übersicht Evaluationskriterien³³⁵

6.1.3 Evaluationsmethoden

Für Evaluationen gilt, dass die Ergebnisse und Empfehlungen wissenschaftlich nachvollziehbar sein und auf empirisch gewonnenen Daten und Informationen beruhen müssen.³³⁶ Dabei können qualitative und standardisierte Methoden eingesetzt werden. Auch kritisch-diskursive

³³⁵ Eigene Darstellung.

³³⁶ DeGEval, 2002, 15.

Methoden der beteiligten Wissenschaftler gehören zum Repertoire von Evaluationsmethoden. Die Entscheidung für eine Evaluationsmethode orientiert sich an den jeweiligen Fragestellungen der einzelnen Konzeptbausteine, aber auch an pragmatischen Kriterien.

Qualitative Methoden

Die partizipativen Gruppendiskussionen sind zum einen selbst Evaluationsgegenstand mit dem Ziel der Klärung, ob diese Methode für die angestrebten Ziele geeignet ist. Diese Frage kann allerdings nicht nur empirisch, sondern muss auch diskursiv vom Forschungsverbund in der Eigenevaluation bewertet werden.³³⁷ Zum anderen sind Teile der Gruppendiskussionen auch Mittel der Evaluation verschiedener eingesetzter Formate (z.B. für Erklärfilme und Visualisierungen).

Die Methode der Beobachtung auf Veranstaltungen und bei Dialogformaten liefert Ergebnisse zur Teilnehmeranzahl und zur Sozialstruktur, dokumentiert den Diskussionsverlauf und hält wichtige Auffälligkeiten und Stimmungen für eine weitergehende Analyse fest.

Expertengespräche mit ausgewählten Prozessbeteiligten (Bürgervertreuerpersonen, Planern, Gutachtern, Behördenvertretern, Entscheidungsträgern) dienen der inhaltlichen Bewertung des Dialogprozesses und der Einzelbewertung der Konzept-Bausteine hinsichtlich ihrer Wirkung und Effizienz. Gleichzeitig werden Optimierungsmöglichkeiten eruiert.

Ebenfalls eher den qualitativen Methoden zuzuordnen ist die diskursive Selbstevaluation, die das Forschungsteam kontinuierlich durchführte und die in die im Folgenden dargestellten Ergebnisse einfluss.

Entscheidende qualitative Hinweise ergeben sich auch aus einem transdisziplinären Workshop des Projektteams mit Wissenschaftlern, Praktikern aus der Konfliktregion, sonstigen Praktikern zum Thema dezentrale Energieanlagen und den Praxispartnern des Projekts.

³³⁷ S. Kap. 6.3.2.

Standardisierte Methoden

Durchgeführt wird eine telefonische, standardisierte Vorher-Nachher-Befragung in den relevanten Gemeinden. Dabei dient die Erstbefragung zu Beginn der Intervention dem Einholen des Informationsstands und eines Meinungsbilds zu den geplanten Windenergieanlagen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Die Zweitbefragung nach Beendigung der Prozessbegleitung dokumentiert zum einen die Veränderung des Meinungsbildes. Zum anderen dient sie der Evaluation des Dialog- und Beteiligungsprozesses allgemein und durch Dezent Zivil.

Zur Evaluation unterschiedlicher Informations- und Dialogveranstaltungen werden außerdem standardisierte Paper & Pencil-Befragungen mit einem Kurzfragebogen durchgeführt. Ziel ist die Bewertung der Veranstaltungen und Dialogformate durch die Teilnehmer hinsichtlich der Verbesserung des eigenen Informationsstands, der Ausgewogenheit der Informationen und Positionen, der Möglichkeit, sich am Dialog zu beteiligen – aber auch der Qualität der Moderation und Organisation und insgesamt der Zufriedenheit mit der Veranstaltung.

Auswertungen zur Internetseite liefern Ergebnisse zur Nutzungshäufigkeit, zu Abrufzahlen der Erklärfilme, Klickzahlen auf einzelne Dokumente, die Besuchsdauer auf der Seite und Abbruchraten.

Eine systematische empirische Medieninhaltsanalyse wird im Rahmen des Projekts nicht durchgeführt, allerdings sind die kontinuierliche Pressebeobachtung und der Diskurs darüber innerhalb der Partner ein wichtiges Instrument zur Kenntnisnahme kritischer Außenperspektiven und zum Austarieren der Projektaktivitäten.

6.2 Ergebnisse der Evaluationen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Evaluationsmethoden dargestellt, mit denen die einzelnen Bausteine des Beteiligungskonzepts untersucht wurden. Dabei werden sowohl die Methode erläutert als auch zentrale Evaluationsergebnisse präsentiert.

6.2.1 Experteninterviews zu den Bürgervertrauenspersonen

Im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens wird das Instrument der Bürgervertrauensperson erprobt.³³⁸ Gegen Ende der Erprobungsphase werden die relevanten Akteure (Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger und Bürgervertrauenspersonen) in Experteninterviews zum Instrument befragt. Hervorzuheben ist, dass das Rollenverständnis der Bürgervertrauenspersonen sich bei unterschiedlichen Befragten unterscheidet.

Der Großteil der Befragten sieht die Bürgervertrauenspersonen tatsächlich, wie es vorgesehen war, als „Verfahrenszeugen“. Die Bürgervertrauenspersonen nehmen an Terminen zwischen der Behörde und dem Vorhabenträger teil und erhalten Zugang zu den verfahrensrelevanten Informationen mit Ausnahme von geheimhaltungsbedürftigen Sachverhalten. Die Bürgervertrauenspersonen erzeugen Transparenz durch Anwesenheit.

Dieses Verständnis wird in einem Interview durch weitere Anforderungen und Aufgaben der Bürgervertrauenspersonen ergänzt. Nach Ansicht der Befragten bilden Bürgervertrauenspersonen eine Brücke zwischen den Akteuren Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger und Öffentlichkeit, indem sie aktiv und ungefiltert Informationen an die Bürger weitergeben. Die Bürgervertrauenspersonen fungieren somit auch als Sprachrohr der Behörde und des Vorhabenträgers. Alle Befragten sind sich bezüglich der Eigenschaften einig, die Bürgervertrauenspersonen erfüllen sollten. Sie sollen unvoreingenommen, objektiv und vertrauenswürdig sein.

Der zusätzliche Zeit- und Kostenaufwand, der durch den Einsatz von Bürgervertrauenspersonen entsteht, wird von allen Befragten für gering gehalten. Der Einbezug der Bürgervertrauenspersonen soll nach Aussage der Befragten vor Antragstellung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zum Beispiel im Rahmen einer Vorantrags-

³³⁸ S. zu diesem Kap. 4.1.3.

konferenz erfolgen. Vorab soll es informelle Gespräche zwischen der Behörde und der Bürgervertrauensperson dahingehend geben, welche Aufgaben eine Bürgervertrauensperson zu erfüllen hat.

Durch die Befragungen wird deutlich, dass eine Bürgervertrauensperson sich zunächst auf die Aufgaben eines Verfahrenszeugens beschränken sollte. Die Gesprächsteilnehmer weisen darauf hin, dass Bürgervertrauenspersonen nicht aufgefordert werden sollten, von sich aus Informationen an die Bürger weiterzugeben. Denn dadurch würden an die Bürgervertrauensperson zwei weitere persönliche Anforderungen gestellt, die den Einsatz des Instruments wesentlich einengen. Sie müssten zum einen über besondere kommunikative Fähigkeiten verfügen und zum anderen müssten sie fachlich in der Lage sein, die erhaltenen Informationen einzuordnen und ungefiltert, aber verständlich weiterzugeben. Diese Anforderungen erschweren in der Praxis die Suche nach geeigneten Kandidaten. Zugleich würden die Akzeptanz der Funktion und das Vertrauensverhältnis zu Akteuren, die diese Funktion nicht wünschen, gestört.

Um die Rolle der Bürgervertrauensperson gut auszufüllen, wird im Rahmen der Experteninterviews festgestellt, dass Bürgervertrauenspersonen keine Mandatsträger sein sollten, wie beispielsweise Bürgermeister der Standortkommunen dezentraler Energieanlagen. Andernfalls könnten an der Allparteilichkeit und der Legitimation der Bürgervertrauensperson Zweifel entstehen. Diese Folgerung stützt sich auf die Annahme, dass Mandatsträger stark in das Planungs- und Genehmigungsverfahren involviert sein können, indem sie die Interessen ihrer Gemeinde vertreten, wenn es etwa um die Verpachtung von Gemeindeflächen geht. In einer solchen Situation kann die Unvoreingenommenheit der Bürgervertrauensperson nicht mehr gewährleistet werden und im schlimmsten Fall befeuert ihr Einsatz die Annahme der Bürger, dass im Verfahren gemauschelt wird.

Von allen Befragten wird gefordert, dass alle Akteure gegenüber der Bürgervertrauensperson offen agieren müssen. Im anderen Fall kann es zu einer Delegitimierung und zu einem Gesichtsverlust der Bürger-

vertrauensperson kommen. Die Motivation, diese Funktion zu übernehmen, würde rapide abnehmen. Für Planungs- und Genehmigungsverfahren, in denen geheimhaltungsbedürftige Informationen zu schützen sind, fordern die Befragten, dass den Bürgervertrauenspersonen begründet werden soll, welche Art von Information aus welchen Gründen nicht veröffentlicht werden kann.

Auch wenn es für die Behörden und die Vorhabenträger eher eine untergeordnete Rolle spielt, so ist es für die Bürgervertrauensperson selbst aus Gründen der Legitimation wichtig, dass ihre Ernennung durch ein anerkanntes Gremium, wie beispielsweise durch den Gemeinderat, erfolgt. Für die Ernennung der Bürgervertrauensperson ist deswegen mindestens eine absolute Mehrheit notwendig. Stehen etwa mehrere Personen als Bürgervertrauensperson zur Auswahl, sollte aus legitimatorischen Gründen eine Zweidrittelmehrheit vorausgesetzt werden. Situationsbedingt sollte entschieden werden, wie die Bürgervertrauensperson ernannt wird. Damit die Bürgervertrauensperson den Verfahrensablauf bezeugen kann, ist es von großer Bedeutung, dass sie so früh wie möglich vom Vorhabenträger und der Behörde einbezogen wird. Hierfür eignet sich bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zum Beispiel eine - allerdings nicht zwingend durchzuführende - Vorantragskonferenz. In Planungsverfahren kann der Einbezug im Rahmen des Aufstellungsbeschlusses des jeweiligen Plans erfolgen.

Nach Ansicht der Befragten sollte vor Benennung einer Bürgervertrauensperson geprüft werden, ob das Instrument aufgrund der vor Ort herrschenden Situation überhaupt sinnvoll eingesetzt werden kann. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Instruments Bürgervertrauensperson bildet die gewählte Person selbst. Auf den Einsatz der Bürgervertrauenspersonen sollte nach Ansicht der Befragten verzichtet werden, wenn sich keine kompetente und anerkannte Person findet, die bereit ist, die Rolle der Bürgervertrauensperson zu übernehmen. Zudem ist der Einsatz von Bürgervertrauenspersonen

nur in solchen Verfahren sinnvoll, in denen alle Akteure dem Einsatz dieses Instruments zugestimmt haben und diesen aktiv unterstützen.

6.2.2 Partizipative Gruppendiskussionen

Die Methode der partizipativen Gruppendiskussion hat drei Funktionen: Neben der inhaltlich-diskursiven und der partizipativen interessiert hier vor allem die wissenschaftlich-analytische Funktion.³³⁹

Die *inhaltlich-diskursive Funktion* wird dadurch erfüllt, dass von den Teilnehmern im ersten Teil der Gruppendiskussion Fragen zu den geplanten Windenergieanlagen gestellt, auf Flipcharts dokumentiert und später – wenn die Experten und Politiker anwesend sind – von diesen beantwortet oder bis zu einer befriedigenden Stellungnahme diskutiert werden. Fragen und Antworten werden im Internet veröffentlicht. Hier geht es überwiegend um die diskursive Prüfung von Geltungsansprüchen, also um die Wahrheit einer Aussage oder Behauptung.³⁴⁰ Die zahlreichen Fragen und Antworten, die bei den Gruppendiskussionen und bei anderen diskursiven Formaten gestellt und beantwortet wurden, können auf der Internetseite „www.windkraft-dialog.de“ unter „Fragen und Antworten“ nachgelesen werden.³⁴¹

Daneben haben die Gruppendiskussionen eine *partizipative Funktion*: Es soll – wie in der Defizitanalyse beschrieben³⁴² – ein niedrigschwelliges Angebot und ein geschützter Raum zur Verfügung gestellt werden, in dem auch rechtlich Nichtrelevantes, Informelles, subjektiv oder sozialpsychologisch Wichtiges, z.B. Emotionales, geäußert und vorgebracht werden kann. Dabei kann es sich um Motive handeln, die eben keine formelle Wirkung im Verfahren haben, aber dennoch soziale Sprengkraft oder Blockadewirkungen vor Ort entwickeln können („Wir befürchten von Windenergieanlagen, die andere beschlossen haben, umzingelt zu werden“).

³³⁹ S. hierzu auch Kap. 4.1.4, 4.2.2 und 5.2.2.

³⁴⁰ In Anlehnung an Habermas 1981, 45.

³⁴¹ S. <http://windkraft-dialog.de/fragen-antworten>.

³⁴² S. Kap. 2.8.

Schließlich haben die Gruppendiskussionen – und in diesem Teil ähneln sie am ehesten einer klassischen, nicht partizipativ angelegten qualitativen Methode – eine *wissenschaftlich-analytische Funktion*. Sowohl bei den Gegnern als auch bei den Befürwortern der Windenergievorhaben gibt es Positionen, Haltungen, Mythen, somit soziale Konstruktionen, die das Projektteam als Narrative bezeichnet. Es handelt sich um Erzählmuster, die grundsätzlich drei Funktionen haben: a) Sie sollen verstreute Argumentationselemente, Emotionen und Bewertungen in die Kohärenz einer Gesamterzählung bringen, b) sie sollen Gemeinsamkeit in einer sozial und soziokulturell eigentlich heterogenen Gruppe herstellen und c) sie haben die Aufgabe, Komplexität zu reduzieren.

Diese Narrative könnten unter ganz unterschiedlichen wissenschaftlichen Aspekten analysiert werden – danach, welche Art von Konflikt sie repräsentieren,³⁴³ welche Art von Geltungsanspruch sie formulieren³⁴⁴ oder welche Funktion sie in der Auseinandersetzung vor Ort haben. Hier – innerhalb eines transdisziplinären Projekts mit Praxis- und Problembezug – sollen die unterschiedlichen Narrative danach gruppiert werden, wie sie in einem Konflikt bearbeitet werden können, also wie mit ihnen – im Rahmen der Ziele des Projekts – umgegangen werden kann.

Dazu müssen sie zunächst nacherzählt werden. Dies erfolgt mit der Methode der Paraphrase,³⁴⁵ bei der die in Transkripten festgehaltenen Ergebnisse der Gruppendiskussionen so verdichtet werden, dass sie auf einen Satz reduziert werden können.

Die erste Gruppe der folgenden Narrative hat die Funktion, die empfundene Machtlosigkeit, den Mangel an Kontrolle des Geschehens, das fehlende Vertrauen in die Glaubwürdigkeit von Experten und Entscheidungsträgern sowie die Frustration über Entscheidungen, die

³⁴³ S. Feindt 2010; Ohlhorst/Schön 2010.

³⁴⁴ S. Habermas 1981, 25-71.

³⁴⁵ S. Lamnek 2005, 520.

andere treffen, oder schlicht die Tatsache, dass keine Chance mehr gesehen wird, die Auseinandersetzung für sich zu entscheiden, in Worte zu fassen und zu bewältigen.

Dazu gehören Motive, die einen diffusen finanziellen Nutzen oder Schaden ansprechen, aber auch solche, die illegitime Konspirationen unterstellen.

„Das ist ein wirtschaftliches Fiasko, das wir ausbaden.“
aber auch mit umgekehrtem Tenor: *„Da fließt viel Geld.“*
und: *„Wir da oben (in Gersbach) – belogen und betrogen von denen da unten (in Schopfheim).“*

Es handelt sich dabei um eine Mischung aus einer ohnehin in bestimmten Milieus vorhandenen autoritären Orientierungen („die da oben“) und Verschwörungstheorien. Dabei wird ohne Probleme Widersprüchliches zusammen gedacht. Damit soll nicht behauptet werden, dass diese Motive völlig aus der Luft gegriffen sind. Denn selbstverständlich gibt es in derartigen Prozessen immer intransparente Absprachen, Hinterzimmer-Gespräche oder Absprachen relevanter Akteure, bei denen niemand zugegen ist. Auch Geld und finanzielle Interessen beeinflussen das Geschehen. Die Frage ist jedoch, ob diese Prozesse das gesamte Geschehen bestimmen und es somit ganz illegitim ist.

Um dies aufzuklären, ist es wichtig, dass sich die angesprochenen Akteure der Kritik stellen. So war es im konkreten Fall wichtig zu rekonstruieren, an welchem Ereignis sich der Vorwurf der Hinterzimmer-Politik und des Verschweigens von Tatsachen festmacht. Der Vorwurf ist auch ein Hinweis auf die Notwendigkeit der von Dezent Zivil vorgeschlagenen Bürgervertrauensperson. Gäbe es sie, würde es weit schwieriger sein, intransparente Absprachen relevant werden zu lassen.

Hilfreich ist es weiterhin, sämtliche Fragen der Finanzierung und Rentabilität offen und nachvollziehbar darzustellen. Dies hat aber erfahrungsgemäß Grenzen in der mangelnden Offenheit der Betreiber. Um

der Konkurrenz keine Einblicke in interne Berechnungen zu gewähren, verweigern sie vollständige Transparenz.

Eine zweite Gruppe von Narrativen kann als Mischung aus Realismus und Bewältigung eines nicht siegreichen Prozesses gekennzeichnet werden. Sie können so paraphrasiert werden:

„Wir sind umzingelt von Anlagen, die über unsere Köpfe hinweg beschlossen wurden.“

„Wir können nichts mehr beeinflussen, aber wir halten die Fahne hoch.“

Mit „Umzingelung“ und „über unsere Köpfe hinweg“ wird in gewissem Sinn die Realität vor Ort, wie sie von vielen wahrgenommen wird, gekennzeichnet. Der Gemeinderat im größeren Ortsteil beschließt das Vorhaben, ohne von den Veränderungen der Landschaftsgestalt betroffen zu sein. Auch eine gewisse Resignation und ein Sich-Abgefunden-Haben mit den Realitäten, den Mehrheiten und den nicht mehr vorhandenen Chancen im Verfahren signalisiert Realismus, aber ebenfalls eine gewisse Verbitterung.

Hier geht es – wie die intensive Nutzung und Annahme der Dialogformate von Dezent Zivil deutlich gemacht hat – um Anerkennung einer Position. Auch eine Minderheitenposition muss öffentlich sichtbar gemacht werden können. Auch mit einer Position, die nicht mehr die Chance hat, sich durchzusetzen, darf – um es altertümlich auszudrücken – nicht ehrabschneidend, sondern sollte wertschätzend umgegangen werden.

Eine dritte Gruppe von in Erzählungen gekleideten Argumenten bezieht sich auf die Untermauerung der Möglichkeit, auf die Windenergienutzung ganz oder zumindest am spezifischen Standort zu verzichten und auf vermeintlich bessere Standorte zu verweisen. Sie können so zusammengefasst werden:

„Die Energiewende geht auch ohne Windenergie.“

„In Norden gibt es riesige Freiflächen, wo kein Mensch wohnt.“

Hier scheint es sich auf den ersten Blick am ehesten um das zu handeln, was in der Diskussion über Akzeptanz „NIMBY-Motiv“ genannt wird. Gemeint ist die grundsätzliche Anerkennung der Tatsache, dass die Energiewende nur mit dezentralen Energieanlagen erreicht werden kann. Dass aber die entsprechenden Veränderungen nicht vor Ort, nicht vor der eigenen Haustür, nicht mit Windrädern, sondern besser an anderen Orten oder mit anderen Formen der Energiegewinnung vorgenommen werden sollten. Die Argumentation wird unterfüttert, indem auf windhöffigere Standorte – hier „der Norden“ – verwiesen wird.

Mit den entsprechenden Thesen kann und muss argumentativ, wissenschaftlich untermauert, umgegangen werden. Es bedarf des Nachweises, dass die Energiewende ohne die relativ günstige Windkraft und ohne einen Energiemix nicht zu bewältigen ist. Und es kann angeführt werden, dass genau dort, wo die Windkraft angeblich besser positioniert wäre, nämlich in Norddeutschland, auf dem Meer bei den Konflikten um die Offshore-Windkraftnutzung, ganz ähnliche Kontroversen stattfinden.³⁴⁶ Zudem erfordert der Transport des Windstroms aus Norddeutschland neue Übertragungstrassen, was ebenfalls zu Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes führt. Aber eine allein rationale Argumentation zeigt kaum Wirkung, wenn dahinter andere Befürchtungen stehen. Diese äußern sich in den Narrativen

„Die Touristen laufen uns davon.“ und
„Unsere Immobilien werden an Wert verlieren.“

Auch diese Befürchtungen können diskutiert, untersucht, bewiesen oder widerlegt werden und sie müssen in ihrem Geltungsanspruch anerkannt werden. Die Frage des Verlusts von Touristen und Immobilienwerten kann auf Basis von Sekundärstudien und Befragungen überprüft werden.³⁴⁷ Allerdings sind die Konstellationen, Landschaften und räumlichen Bedingungen sehr unterschiedlich. Sicherlich füh-

³⁴⁶ S. Mautz 2010, 179 ff.

³⁴⁷ S. etwa Quack 2012.

ren nicht alle Windenergieanlagen zwingend zu einem Verlust der Tourismus-Freizeitqualität, aber ausgeschlossen werden kann es nicht – hier besteht deutlicher Forschungsbedarf.³⁴⁸

Entscheidend ist hier jedoch nicht primär die Richtigkeit des Arguments, sondern der Umgang mit einem Anspruch, der auf einen realen Interessenskonflikt hinausläuft. Potenzielle Immobilien- oder Einnahmeverluste dürfen nicht als NIMBY-Motive denunziert, sie müssen frühzeitig anerkannt und es müssen faire Ausgleichsformen gefunden werden.

Ähnlich gelagert ist ein weiteres, inzwischen breit diskutiertes Argument und Gefühl gegen Windenergieanlagen: Der Eindruck einer ästhetischen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, der in dem Satz zusammengefasst werden kann:

„Es handelt sich um eine erschreckende Landschaftsverschandelung.“³⁴⁹

Zur Veränderung der Landschaftsgestalt gibt es mittlerweile einen umfangreichen wissenschaftlichen Diskurs.³⁵⁰ Dabei muss vor allem zur Kenntnis genommen werden, dass es bei dieser Frage nicht um bloße geschmäckerliche und auch nicht um rein subjektive Ästhetik-Vorlieben geht. Vielmehr können in der Diskussion durchaus (historische) Leitbilder identifiziert werden, denen die Menschen, die eine Landschaft gern erhalten wollen, die sie kennen und lieben, folgen.³⁵¹

Das entscheidende Instrument des Diskurses über Landschaftsästhetik war im Projekt Dezent Zivil die Visualisierung der geplanten Anlagen auf Grundlage von partizipativ festgelegten Perspektiven. Das trug

³⁴⁸ S. auch hier wieder zur ähnlichen Problematik mit Badegästen bei der Offshore-Windkraftnutzung bei Mautz, 2010, 187.

³⁴⁹ S. Allé 2015.

³⁵⁰ S. etwa die Veranstaltung der Heinrich-Böll-Stiftung, Hessen, zur Ästhetik der Energiewende, HBS 2015 und Heft 18/2015 der Zeitschrift Energiezukunft.

³⁵¹ S. z.B. die Arbeiten von Kirchhoff von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST) in Heidelberg zu der Frage: Welche Natur brauchen wir? – s. z.B. Hartung/Kirchhoff 2014.

wesentlich zur Versachlichung der Diskussion bei. Weitergehender – im Projekt Dezent Zivil aber wegen des späten Einstiegs in die Konfliktregion nicht mehr zu leisten – wäre ein Diskurs, der nicht nur Standorte vorher festgelegter Techniken diskutiert. Zukunftsweisender und visionärer ist der ganzheitliche Entwurf von Energielandschaften, wie es Studierende in dem Projekt Enerscape versucht haben.³⁵²

Die angesprochenen landschaftsästhetischen Erwägungen, ebenso wie Gefühle, dass die Gestalt der Heimat verloren gehe, müssen daraufhin untersucht werden, was den Kern ausmacht und wie damit im Dialog und im Verfahren umgegangen wird: Geht es um gute Alternativen (Diskurs über Visualisierungen und Alternativen)? Geht es um finanzielle Verluste (Entschädigung)? Geht es um kollektive Emotionen (Anerkennung)?

Eine weiteres Narrativ fasst das Gefühl und die Frustration darüber zusammen, dass der Naturschutz mehr gilt als der Schutz der Anwohner. Es kann in folgendem Satz, der wörtlich so formuliert wurde, gefasst werden:

„So ein blöder Federvogel hat mehr Gewicht als wir Menschen.“

Es handelt sich hier um die Kurzformulierung für die Wahrnehmung, dass der Schutz gefährdeter Arten (z.B. Rotmilan, Fledermäuse) eine wirksame Blockadewirkung hat, während „der Mensch“ vermeintlich nicht geschützt sei. Dem widersprechen die Entscheidungsträger mit dem Argument, der Schutz der Bevölkerung sei durch die geltenden Abstandsregelungen und Grenzwerte gesichert. Tatsächlich handelt sich aber um ein Gefühl, das tiefer geht. Die Mensch-Natur-Gegenüberstellung verweist auf einen Wertekonflikt, der als neue Konfliktkonstellation mit mehrdimensionaler Risikoperspektive bezeichnet worden ist.³⁵³ Die Blockaden, die durch derartige neue Wertekonflikte entstehen, können besser verstanden werden, wenn klar

³⁵² S. Benecke/Theilemann 2014.

³⁵³ S. Mautz, 2010, 185.

wird, dass hier alte Zuschreibungen und moralische Positionen durcheinander geraten. Dass sich „die aus ‚klassischen‘ Umweltkonflikten bekannte David-gegen-Goliath-Konstellation mit ökomoralisch eindeutiger Rollenverteilung, die schon im Zuge der Institutionalisierung des Umweltschutzes aufzuweichen begann, sich in den Konflikten um regenerative Energien weiter auflöst Die Windkraftbetreiber, die den Energiekonzernen die Stirn boten, werden nun selbst zur Zielscheibe von Bürgerprotesten“.³⁵⁴

Ein zentrales Motiv, das die beschriebene Mensch-Natur-Gegenüberstellung stützen soll, ist der Infraschall. Innerhalb der Aktivitäten von Dezent Zivil konnte es in dem Satz zusammengefasst werden:

„In Dänemark beißen sich wegen Infraschall die Tiere tot“.

Zum Zeitpunkt der Gruppendiskussionen erschien nämlich in einer großen deutschen Tageszeitung ein Bericht, der die Frage stellte, ob Infraschall die Ursache für ein rätselhaftes, selbstzerstörerisches Verhalten von Nerzen in dänischen Zuchtanlagen sei.³⁵⁵ Die Debatte um Infraschall verweist auf einen typischen (Nicht-)Wissenskonflikt, bei dem es um die Reichweite und Geltung wissenschaftlich belegbarer Aussagen zu diesem Sachverhalt geht. Dezent Zivil reagierte auf diese Frage mit der Einladung eines wissenschaftlichen Experten, der einen Überblick zum wissenschaftlichen State-of-the-Art gab.

Allerdings muss auch hier klar sein, dass die Frage des Infraschalls nicht allein auf einer wissenschaftlichen Ebene geklärt und durch die wissenschaftliche Widerlegung ausgeräumt werden kann. Es geht, neben dem notwendigen Sachdiskurs, auch um Anerkennung und Äußerungsmöglichkeiten von Befürchtungen und Ängsten. Diese können mit dem oben beschriebenen Eindruck einhergehen, „der Mensch“

³⁵⁴ Mautz 2010, 186.

³⁵⁵ <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article137970641/Macht-der-Infraschall-von-Windkraftanlagen-krank.html>.

zähle im Vergleich zur Natur „nichts“ und wäre somit ein Wertekonflikt.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Grundsätzlich gibt es drei große Gruppen von Narrativen, die auf unterschiedliche Konflikttypen verweisen und jeweils einen unterschiedlichen Umgang erfordern:

- a) Narrative, die Positionen markieren, die auf mangelnde Transparenz oder latente Wissenskonflikte zurückgehen und die schwerpunktmäßig einen rationalen Diskurs erfordern („Versachlichung durch überprüfbare Argumentation“).
- b) Narrative, die – mit Hilfe passender Formate – Anerkennung und Wertschätzung von emotionalen oder symbolischen Positionen erfordern – auch und gerade, wenn sie sich nicht durchsetzen können oder konnten. Hier geht es vor allem darum, diese Positionen als berechnete Ansprüche anzuerkennen, die im Verlauf des Verfahrens angemessen berücksichtigt und geprüft wurden („Verfahrenslegitimität durch Anerkennung“).
- c) Narrative, die Befürchtungen von materiellen und immateriellen Nachteilen formulieren, die geprüft werden sollten und auf die durch einen fairen, gegebenenfalls materiellen Ausgleich reagiert werden sollte („Kompensation durch fairen Ausgleich“).

Grundsätzlich geht es also um Aufklärung (Diskurs), Anerkennung (Wertschätzung) und Ausgleich (faire Kompensation von Nachteilen).

Betrachtet man auf der anderen Seite die Positionen und Narrative, die sich in den Ortsteilen zeigen, die von den Windenergieanlagen nicht unmittelbar betroffen sind und mehrheitlich für Windenergie eintreten, dann fällt auf, dass sie mit weit weniger Engagement vorgetragen werden. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

„Die Energiewende hat Vorrang.“

Diese Position repräsentiert eine Haltung, die heute Mainstream ist – die durchaus kämpferische Befürwortung der Windenergie, weil sie Bestandteil des Mix regenerativer Energien ist und nur mit diesem der

Ausstieg aus der Atomenergie möglich ist.³⁵⁶ Es handelt sich um eine Haltung, die in dieser Region bis weit in konservative Kreise hinein verankert ist.

Weniger eindeutige Motive werden repräsentiert durch die Paraphrasen:

„Es geht mich nichts an – es ist weit, weit weg von mir.“

„Die da oben in Gersbach kann ich verstehen – wegen Landschaftsbild und Verlusten im Tourismus.“ oder

„Die Windenergie – für mich: lauter Fragezeichen.“

Deutlich wird hier zum einen Passivität und Nichtbetroffenheit bis hin zur Gleichgültigkeit, zum anderen Einfühlung in die Einwohner von Gersbach, deren Sorgen verstanden werden können – vielleicht ginge es einem selbst ähnlich, wenn man die Anlagen vor der Tür hätte.

An den Äußerungen aus den Stadtteilen, in denen mehrheitlich die Windenergie befürwortet wird, fällt auf, dass es kaum Engagement, Emotion und Enthusiasmus gibt. Was einst aktive Protestposition gegen Atomkraft war, ist heute institutionalisiert, wird von den bürgerlichen Parteien politisch durchgesetzt und braucht aus Sicht der Mehrheit kaum mehr Engagement.

Anders klingt es bei der ebenfalls vorgetragenen Position:

„In der Windenergie muss der Standort Deutschland die Technologie-Führerschaft halten.“

Diese Position wird kämpferisch vorgetragen und betont, dass aus den negativen Erfahrungen der Solarenergiebranche gelernt werden müsse.

Zusammenfassend können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Es erscheint sinnvoll, Methoden einzusetzen, mit denen nicht nur rationale Argumente, sondern auch latente Motive und emotionale

³⁵⁶ Auch in der durchgeführten Repräsentativuntersuchung bestätigen sich diese Motive bei der großen Mehrheit.

le Hintergründe, zusammengefasst ‚Narrative‘, identifiziert und verstanden werden können. Es ist mit den partizipativen Gruppendiskussionen auch gelungen, unentschiedenen und ambivalenten Personen Meinungsäußerungen zu ermöglichen.

Eine Erkenntnis aus zahlreichen Konflikt-Dialogen und Partizipationsprozessen ist, dass es nicht sinnvoll ist, sich auf besonders laute Extrempositionen zu fixieren. Aber diese dürfen auch nicht ignoriert werden, sondern brauchen Berücksichtigung, Anerkennung, Wertschätzung und Respektierung. Ohne Artikulationsmöglichkeiten entstehen Verletzungen wegen Nichtachtung und Nichtanerkennung.³⁵⁷ In Ortschaften entstände die Gefahr sozialer Spaltung und von Desintegration. Vor allem aber kann das gesellschaftliche Lernpotenzial nicht erkannt werden. Denn Opposition enthält fast immer Innovation.³⁵⁸

Zur inhaltlich-diskursiven Funktion von partizipativen Gruppendiskussionen kann festgehalten werden: Die Tatsache, dass sämtliche Fragen und Antworten, Argumente und Gegenargumente öffentlich im Internet nachvollziehbar sind, kann – ebenso wie viele Teilnehmerkommentare – so interpretiert werden, dass der inhaltliche Teil der partizipativen Gruppendiskussion zu einer höheren Verfahrenslegitimität (durch beantwortete Fragen, aber auch durch Diskussion plus Öffentlichkeit) beiträgt oder besser: beitragen würde – wenn dieser Diskurs früher begonnen hätte. Vieles weist auch darauf hin, dass die praktizierten Methoden zu einer größeren Transparenz und Informiertheit beitragen (Durchschaubarkeit, Wahrheit und Gültigkeit von Gründen, Argumente pro und contra). Auch die Tatsache, dass emotionale Themen als informelle Bestandteile der Beteiligung Eingang in das Verfahren finden können, stärkt die Verfahrenslegitimität.

Zur zweiten Funktion als partizipatives Format kann festgehalten werden: Die Methode hat sich gut bewährt. Die Schwelle ist tatsäch-

³⁵⁷ S. Köhler, 2005.

³⁵⁸ S. Bonacker, 2008.

lich niedrig. Die Diskussionen fanden nicht ‚auf großer Bühne‘ statt. Es wird bei den Teilnehmern ein klarer Unterschied zu anderen Formaten gesehen:

„Ich habe mich mit dem Herrn von der E. (Projektierer) letztes Mal extrem angelegt. Dort (gemeint ist eine formelle Sitzung im Ortschaftsrat) hat man auch nicht diskutieren können. Da war dort keine Möglichkeit und jetzt ging es viel besser. Jetzt konnte man auf Augenhöhe reden.“³⁵⁹

Ähnlich ein anderer Teilnehmer:

„Ich nehme von heute eine tiefere Erkenntnis mit, dass so ein Konzept eigentlich gut funktionieren könnte, auch für uns Junge. Weil man hingehen kann, ohne sich jetzt wirklich vorher im Klaren über Infos pro und contra zu sein. Und man kann einfach auf Augenhöhe ins Reden kommen und dann auch mit den Verantwortlichen sprechen.“

Auch der Druck, einen Standpunkt hinsichtlich öffentlich vorgetragener Grundpositionen zu beziehen, ist abgeschwächt, jedoch nicht – wie zunächst angenommen – aufgehoben.³⁶⁰ Die Diskussion findet in einer überschaubaren Runde am Tisch statt – die informelle Atmosphäre wird durch Imbiss und Getränk unterstützt. Der Rahmen von 8 bis 15 Teilnehmern lädt dazu ein, sich aktiv an der Diskussion zu beteiligen. Für die Moderatoren ist es gut möglich, thematische und zeitliche Schwerpunkte zu setzen und, wenn nötig, bei Dominanz oder Nichtteilnahme Einzelner regulierend einzugreifen. Die Zufallsauswahl³⁶¹ hinsichtlich der Einstellungen zum Thema, die Quotierung nach Geschlecht sowie eine breite Streuung hinsichtlich Alter und Bildung ermöglicht eine gute Diskussion zwischen Personen mit unterschiedli-

³⁵⁹ Feedbackkommentar am Ende der partizipativen Gruppendiskussionen.

³⁶⁰ S. hierzu kritische Bemerkungen weiter unten.

³⁶¹ Bei einer zuvor durchgeführten, repräsentativen Telefonbefragung wurde die Bereitschaft abgefragt, an einer Gruppendiskussion teilzunehmen – aus dieser Grundgesamtheit wurde eine Zufallsstichprobe gezogen und Personen laut Quotierungsplan eingeladen (die Organisation übernahm die Firma Aproxima in Weimar).

chem Zugang und unterschiedlicher Betroffenheit. Es gelingt auch, Vertreter der normalerweise ‚schweigenden Mehrheit‘, die in ihren Meinungen noch unentschieden und mehreren Betrachtungsperspektiven gegenüber aufgeschlossen sind, zu gewinnen und zu Wort kommen zu lassen. Durch eine ermunternde Moderation ist es möglich, auch Frauen, junge Leute und eher zurückhaltende Personen an der Diskussion zu beteiligen. Sie bringen andere, weniger taktische oder schon parteiisch festgelegte Aspekte und eine ehrlichere Betroffenheit ein, als das bei meist männerdominierten Diskussionen in Hallenveranstaltungen möglich ist.

„Wenn Sie da drüben in der Halle stehen, dann ist das nämlich meistens so – wie Sie vorhin auch gesagt haben – da hat keiner eine Frage gestellt. Da wird nämlich den Bürgern auch im Vorfeld gesagt: Hallo, es wird nicht diskutiert, sie dürfen nur Fragen stellen, und dann werden die zum Teil ja gar nicht beantwortet und man muss sie schriftlich einreichen. Wir haben einen Riesenkatalog eingereicht. Nichts von dem wurde beantwortet, man musste 1000mal daraufhinweisen.“

Allerdings muss bei der Bewertung berücksichtigt werden, dass die Gruppendiskussionen dadurch erleichtert wurden, dass sie an getrennten Orten mit jeweils unterschiedlichen Mehrheits-Meinungen zur Windenergieplanung stattfanden: Einmal in dem Ortsteil, in dem die Mehrheit die Windenergieanlagen befürwortet – einmal in dem Ortsteil mit einer Mehrheit gegen Windenergie. Komplett divergierende Themen und Personen prallten so nicht aufeinander, was durchaus zum Vorteil des Diskussionsklimas war. Allerdings waren die Meinungen und Positionen in dem Ortsteil mit mehrheitlicher Gegnerschaft sehr zugespitzt und es kann davon ausgegangen werden, dass die Minderheit der Befürworter hier erst gar nicht teilnahm. Und obwohl es sich bei den Gruppendiskussionen um relativ intime Runden handelte, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass eloquente Personen mit Führungsanspruch die Stimmung prägten, sodass Unentschiedene unter Druck standen, ihre Position eindeutig zu vertre-

ten. Ein Ausweg wäre hier nur eine Quotierung nach Einstellungen, sodass Unentschiedene unter sich wären. Dies birgt aber die Gefahr der Kritik eines selbst hergestellten Ergebnisses.

Die Methode, in der letzten Stunde der Gruppendiskussion Experten (Projektierer, Behördenvertreter, Bürgermeister, Gutachter) hinzuzuziehen, hat sich bestens bewährt und wurde im abschließenden Feedback positiv hervorgehoben:

„Schön war, dass jemand mal zugehört hat. Positiv ist, dass vielleicht ein Bruchteil von diesen Informationen, was uns bewegt, irgendwo ankommen wird, was auch sehr vage sein wird. So funktioniert ein bisschen Demokratie... Ich fand es toll, dass die Herren da waren. Ich fand es jetzt im Großen und Ganzen auch nicht verlogen oder ein Herumgedruckse, weil ich das eine oder andere auch verstehe.... Das kann ich nachvollziehen. Das ist strategisch richtig. Und man kann einfach auf Augenhöhe ins Reden kommen und dann auch mit den Verantwortlichen sprechen.“

Durch die Gewinnung von Experten in unterschiedlichen Rollen wird die Teilnahme an den Gruppendiskussion zusätzlich attraktiv. Hierfür ist es wichtig, relevante Personen, also letztlich Entscheider oder relevante Gutachter, zu gewinnen.

Es entstand auch der Eindruck, dass es den Experten und Politikern gut tat, mit einer weniger taktischen Diskussionskultur konfrontiert zu werden, die es weniger zulässt, sich auf gestanzte Statements zurückzuziehen:

„Da (gemeint ist eine andere Veranstaltung mit eher hierarchischem Charakter) stehen sie halt vorne und plappern halt ihr auswendig gelerntes Ding runter. Aber hier sind sie schon mehr gefordert, hier müssen sie sich wirklich stellen, weil wir direkt da sind und ihnen direkt ins Angesicht gucken.“

Bei unbefriedigend beantworteten Fragen wurde immer wieder nachgehakt, bis sie beantwortet waren. Das immer wieder vorgebrachte

Stichwort „auf Augenhöhe“ charakterisiert gut den weniger hierarchischen Charakter.

Es war möglich, wechselseitig die Position der jeweils anderen zu verstehen und so auf Zuspitzungen zu verzichten:

„Ich halte es insofern für wichtig als Verständnis ... ich denke man kann Gegnern oder solchen, die es mehr betrifft, schon etwas mehr Verständnis entgegenbringen, wenn man so eine Runde besucht hat. Man versteht sie besser. Und das halte ich für das Wichtigste. Weil das die Konfrontation aus der ganzen Stimmung herausnimmt.“

Doch nicht von allen wurden die Gruppendiskussionen als sinnvoll wahrgenommen. Bei den kritischen Kommentaren dominiert der Eindruck, dass nicht die Wahrheit gesagt wird und dass andere als sachliche Gründe im Spiel seien:

„Ja, ich muss sagen, mir hat das jetzt auch nicht viel mehr gebracht, weil ich einfach überzeugt bin, dass wir überhaupt nichts erreichen und ich bin überzeugt, dass uns auch nicht immer die Wahrheit gesagt wird, egal von wem. Wir müssen es einfach glauben. Und wo Geld fließt, wird etwas gemacht. Und das ist ganz klar, dass da Geld fließt. Das ist dann für denjenigen, der etwas kassiert dabei – gerade egal, was erzählt wird, was er zerstört oder was er damit macht. Hauptsache er verdient etwas. Und das ist meine volle Überzeugung! Also deshalb finde ich auch sehr unbefriedigend, das Ganze.“

Zur Stichprobe und zur Rekrutierung der Teilnehmenden ist anzumerken: Nicht immer ist es möglich, wie in diesem Projekt, per vorgehalteter Telefonbefragung Personen zu rekrutieren. Bei anderen Verfahren der Einzelrekrutierung könnte die notwendige Quotierung als willkürlich oder als Herstellung eines vorher festgelegten Ergebnisses kritisiert werden. Eine Auswahl, die nicht ganz formal dem Zufallsprinzip folgt, kann als Verfahren wahrgenommen werden, bei dem nicht alle Bürger die gleiche Chance haben. Aus diesem Grund – nicht

weil es in einer qualitativen Untersuchung sinnvoll ist – ist es ratsam, Zufallselemente anzuwenden. Es geht dabei nicht um statistische Gütekriterien, sondern darum, dass alle Personen die gleiche Chance haben. Allerdings besteht bei vollständiger Zufallsauswahl die Gefahr, dass sich Personen in einer Gruppendiskussion gegenüber sitzen, die sich gegenseitig blockieren. Das ist dann der Fall, wenn zu große Schicht- oder Milieuunterschiede bestehen oder wenn festgelegte Befürworter und Gegner an einem Tisch sitzen – damit würde wieder eine Bühne mit Rollenzwängen entstehen. Die Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmer erfordert also eine große Sensibilität und Transparenz. Die Art der Auswahl sollte im Vorfeld an wesentliche Akteure und eventuell auch an die Presse kommuniziert werden. Anders als in klassischen Gruppendiskussionen ist auch ein größerer Teilnehmerkreis (bis 15) sinnvoll, um eine gute Bandbreite an Einstellungen zum Thema zu erhalten.

Abschließend sollen noch einige kritische Einsichten angeführt werden, die bei der Durchführung von partizipativen Gruppendiskussionen in Dezent Zivil gewonnen wurden. Diese Erkenntnisse betreffen vor allem die Grenzen von partizipativen Gruppendiskussionen als einem Instrument zur informellen Bürgerbeteiligung. Sie liefern zudem wichtige Hinweise, die bei der künftigen Anwendung dieser Methode beachtet werden sollten.

Zur relativ kleinen Stichprobe: Nicht erwiesen ist, ob partizipative Gruppendiskussionen aufgrund der beschränkten Teilnehmerzahl eine über den eigentlichen Teilnehmerkreis hinaus gehende spürbare Wirkung in Richtung einer konstruktiveren Auseinandersetzung in der Gemeinde haben.

Zeitpunkt: Im Fall von Dezent Zivil fanden die Gruppendiskussionen zu einem relativ späten Zeitpunkt des Verfahrens statt. Insbesondere hochengagierten Teilnehmenden stellte sich dann die Frage nach dem Sinn der Teilnahme, da zu dem Zeitpunkt bereits klar war, dass die Ergebnisse kaum mehr eine Wirkung auf die Entscheidungen haben würden:

„Ich fühle mich eigentlich zu 100% in meiner Haltung bestätigt. Ich bin ungern Don Quichotte, der gegen Windmühlen ankämpft – das hat sich hier vollinhaltlich bewiesen. Also immer wieder gerne in dem Kreis, in dem Rahmen, aber nicht vor dem Hintergrund der Tatsache, dass alles schon in trockenen Tüchern ist. Da hat jeder etwas Besseres zu tun, als drei Stunden hierher zu sitzen. Da gehen wir lieber ein Bier trinken oder ein Glas Wein.“

Ähnlich scheint im folgenden Kommentar argumentiert zu werden, allerdings wird hier deutlich, dass ein früherer Beginn des Dialogs einfach dafür genutzt worden wäre, sich intensiver gegen die Windenergie zu munitionieren:

„Für mich war es interessant, es wäre schön gewesen, wenn die Gruppendiskussion vor zwei Jahren gewesen wäre – 2012. Dann hätte man auch mehr andere (Aspekte), was für Mensch und Tier schädlich ist (recherchieren können).“

Veranstaltungsort: Er muss allgemein bekannt und gut erreichbar sein und als neutral geschätzt werden. Eine kleine Aufwandsentschädigung an die Teilnehmenden würde die Verbindlichkeit der Zusage wohl wesentlich erhöhen, muss allerdings argumentativ gerechtfertigt werden (Fahrtkosten).

6.2.3 Standardisierte, telefonische Vorher-Nachher-Befragung

Wesentlicher Bestandteil der empirischen Begleitforschung war eine standardisierte Befragung, die im Abstand von einem Jahr wiederholt wurde. Sie umfasste damit zwei Befragungswellen, bei denen jeweils mit Hilfe einer Zufallsstichprobe ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung der Gemeinden Schopfheim und Hasel sowie ihrer Stadt- und Ortsteile telefonisch interviewt wurde. Die quantitative Befragung hatte zwei grundlegende Funktionen. Zum einen diente sie dazu, ein Stimmungsbild der Menschen vor Ort zu gewinnen, in dem nicht nur die Meinung derjenigen erfasst wurde, die diese öffentlich wahrnehmbar kundtaten, sondern das auch diejenigen miteinschloss, die

sich (bisher) mit öffentlichen Meinungsäußerungen zurückgehalten hatten.³⁶²

Methode und Aufbau Fragebogen

Die Erhebung eines realistischen Stimmungsbildes kann eine wichtige Rolle in einem politischen Entscheidungsprozess spielen. Solange die Verteilungen in der Bevölkerung nicht bekannt sind, kann es – ausgehend von den Meinungsäußerungen einer lauten Minderheit – zu Fehleinschätzungen kommen. Dadurch können Interventionsmaßnahmen im Konflikt an der tatsächlichen Stimmung der Bevölkerung vorbeigehen. Ein zweiter wichtiger Grund war im vorliegenden Fall die Untersuchung der Wirkung der Interventionen von Dezent Zivil durch einen Vorher-Nachher-Vergleich. Mithilfe der Daten sollte überprüft werden, ob sich die Verfahrensmündigkeit vor allem im Hinblick auf eine inhaltliche Bewertung der Sachinformationen erhöht hat, wie sich Bewertungen und Stimmungen im Laufe des Prozesses verändert haben und ob es gelungen ist, eine Eskalation zu vermeiden und den Diskurs zu versachlichen. Die Erhebungszeitpunkte wurden auf dieser Grundlage gewählt. Die erste Befragungswelle erfolgte im Februar 2015, als noch keine Maßnahmen durch Dezent Zivil stattgefunden hatten. Die zweite Befragung wurde im Februar 2016 durchgeführt, nachdem der Prozess abgeschlossen war.

Die befragten Personen waren Bewohner der betroffenen Gemeinden. Beide Befragungen wurden telefonisch durch ein Befragungsinstitut durchgeführt. In beiden Wellen wurden jeweils rund 500 Personen interviewt, wobei Gersbach als besonders betroffener Ortsteil im Sample leicht überrepräsentiert ist.

Die Fragenbögen umfassten jeweils rund 20 Fragen. Der größere Teil der Fragen war in beiden Befragungen identisch, um den Vorher-Nachher-Effekt messen zu können. Daneben enthielten die Fragebögen ergänzende Fragen, die jeweils nur in einer Erhebungswelle ge-

³⁶² Wir danken Annika Hanke, Praktikantin am ISOE, die entscheidend zum Entwurf dieses Kapitels beigetragen hat.

stellt wurden. Die Fragen bestanden aus einem sozio-demografischen Teil, Kontextfragen über Informiertheit, gefühlte Betroffenheit und Interesse, einer Bewertung der Vor- und Nachteile von Windenergieanlagen sowie einer Einschätzung des Konflikts und des Beteiligungsprozesses. Die spezifischen und wechselnden Fragen konzentrierten sich in der ersten Welle auf eine Vorabeeschätzung der Beteiligungsverfahren. In der zweiten Welle wurde auf eine Bewertung des Verfahrens im Allgemeinen und auf Dezent Zivil im Besonderen eingegangen. Bei der Konzeption wurde darauf geachtet, keine Fragen zu stellen, die den Eindruck einer Abstimmung über die geplanten Windenergieanlagen wecken könnten. Das Stimmungsbild zu Windenergieanlagen wurde stattdessen indirekt über die Bewertung von Vor- und Nachteilen der Windenergienutzung in den Gemeinden erhoben.

Soziodemografie

Im Vergleich zu repräsentativen deutschlandweiten Erhebungen sind die Befragten insgesamt etwas älter. Während deutschlandweit die Hälfte der Bevölkerung über 50 Jahre alt ist, sind es bei den Befragten 60 Prozent.³⁶³ Einen möglichen Einfluss könnte dabei die Tatsache haben, dass die Interviewpartner über ihre Festnetzanschlüsse kontaktiert wurden. Bei Jüngeren ist bekannt, dass sie teilweise keinen Festnetzanschluss mehr nutzen und dadurch nicht mehr über öffentlich zugängliche Telefonnummern-Verzeichnisse erreicht werden können.

Rund 30 Prozent der Befragten sind nicht mehr berufstätig oder im Ruhestand. 40 Prozent sind Vollzeit erwerbstätig und 17 Prozent arbeiten in Teilzeit. Fast die Hälfte der Befragten hat Abitur, knapp ein Drittel hat die Mittlere Reife und 20 Prozent sind nach der Hauptschule oder ohne Abschluss von der Schule abgegangen. Damit haben die Befragten im bundesweiten Vergleich etwas überdurchschnittliche Bildungsabschlüsse.

³⁶³ Destatis: Zensus 2011.

Informiertheit und Interesse

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass innerhalb des Jahres der Prozessbegleitung durch Dezent Zivil die Bekanntheit der Planungen zu den Windenergieanlagen innerhalb der Bevölkerung um 10 Prozent zugenommen hat. In der zweiten Befragung gaben 76 Prozent an, bereits von den Planungen gehört zu haben – gegenüber 66 Prozent in der ersten Befragung. Dabei hat die Bekanntheit besonders bei Frauen und jüngeren Altersgruppen zugenommen, die insgesamt weniger gut informiert waren. So stieg der Anteil der Informierten im Laufe des Prozesses bei Frauen von 63 auf 77 Prozent. Bei den Jüngeren stieg der Anteil bei den Altersgruppen der 18-34 Jährigen von 26 auf 43 Prozent, bei den 35-49 Jährigen von 55 auf 77 Prozent. Interessanterweise haben in der Gruppe der über 65 Jährigen konstant fast 90 Prozent von den Planungen gehört.

Die Personen, die über die Planungen informiert waren, wurden nach der Herkunft ihrer Informationen gefragt. Die regionale Tageszeitung wird mit 93 Prozent als wichtigster Informationslieferant genannt. Am zweithäufigsten werden Nachbarn, Bekannte und Familie genannt, rund 20 Prozent der Befragten nutzen diese Informationsquelle. Die Bedeutung der Informationen der Bürgerinitiative gegen Windkraft hat sich nur gering verändert: Diese werden von 11 und 12 Prozent der Befragten genutzt.³⁶⁴ Im Lauf des Prozesses gewannen weitere Informationsquellen an Bedeutung: So stieg der Anteil der Wurfsendungen und Broschüren von 5 auf 11 Prozent. (Dezent Zivil verteilte z.B. im Frühjahr 2015 einen Informationsbrief an alle Haushalte). Die Nutzung von Informationen aus dem Internet erhöhte sich von 8 auf 11 Prozent (Informationen gab es z.B. auf der Homepage der Stadt Schopfheim und von Dezent Zivil). Informationsveranstaltungen wurden in der zweiten Erhebungswelle von 10 Prozent der Befragten als Quelle genannt im Vergleich zu 6 Prozent in der ersten Befragungswelle. Soziale Netzwerke wurden von den wenigsten genutzt.

³⁶⁴ Der erste Wert bezieht sich auf die Erstbefragung, der zweite Wert auf die Zweitbefragung.

Splittet man die Ergebnisse nach Ortsteilen, zeigt sich, dass die Werte in Gersbach vom Durchschnitt abweichen. Hier werden unterschiedliche Informationsquellen prozentual von mehr Befragten genutzt und der Anteil der Nutzer nimmt zwischen der ersten und zweiten Befragung deutlich zu. Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der Frage nach der Glaubwürdigkeit der verschiedenen Informationsmedien wieder. Während in Schopfheim für 88 Prozent die Zeitung glaubwürdig ist, vertrauen ihr nur 64 Prozent der Befragten in Gersbach. Bemerkenswert ist auch, dass für die Befragten in Schopfheim die Zeitung die überzeugendste Informationsquelle ist, während für die Befragten aus Gersbach die Internetseite der „Windkraftgegner Gersbach“ mit 72 Prozent die größte Glaubwürdigkeit hat.

Vorsichtig interpretiert werden muss der Befund, dass die Befragten in Gersbach angeben, sich subjektiv am wenigsten informiert zu fühlen. 60 Prozent geben in der zweiten Befragungswelle an, sie seien nicht so gut oder schlecht informiert, im Vergleich zu 39 Prozent im Durchschnitt aller Befragten. Während in allen anderen Ortsteilen die Informiertheit zunahm (von 47 Prozent auf 59 Prozent), ist diese in Gersbach nahezu gleich geblieben (41 bzw. 39 Prozent). Es könnte sich hier um ein taktisches Antwortverhalten handeln, mit dem Kritik am Informations- und Kommunikationsverhalten der Entscheider in Schopfheim geübt werden soll. Denn es ist anzunehmen, dass die Bürger in Gersbach tatsächlich relativ gut informiert waren.

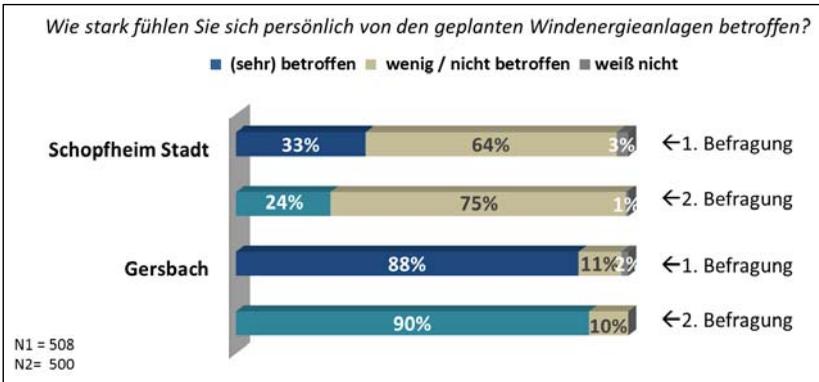


Abbildung 19: Subjektive Betroffenheit von den Windenergieanlagen³⁶⁵

Eine weitere Frage war die nach der Betroffenheit durch die geplanten Windenergieanlagen. Rund ein Drittel aller Befragten fühlen sich von den Planungen zur Windenergienutzung persönlich betroffen – in Gersbach ist dieser Anteil wesentlich höher. Hier stimmen in beiden Befragungswellen um die 90 Prozent dieser Frage zu. Das Gefühl der Betroffenheit nimmt insgesamt im Laufe des einjährigen Untersuchungszeitraumes leicht ab. In Gersbach steigt die Betroffenheit dagegen leicht an.

Vor- und Nachteile von Windenergieanlagen

Die Einstellung zu den geplanten Windenergieanlagen wurde indirekt durch die Erhebung der Vor- und Nachteile einer Windenergienutzung in Schopfheim und Hasel erhoben. Die Antworten auf diese Frage liefern wichtige Anhaltspunkte zum Stimmungsbild in der Bevölkerung (Abbildungen 20 und 21). Vorteile, die im Zusammenhang mit der Energiewende auch eine überregionale Relevanz besitzen, werden auch in ihrer regionalen Bedeutung sehr hoch eingeschätzt. Am wichtigsten wurde mit 83 bzw. 82 Prozent die Unabhängigkeit von Atomkraft und fossiler Energie bewertet. Die Bewertung der Vorteile ändert sich zwischen den beiden Befragungen nur geringfügig. Im Vergleich

³⁶⁵ Eigene Darstellung.

zwischen den verschiedenen Ortsteilen bewerten die Bürger aus Gersbach alle Vorteile als weniger bedeutend, im Laufe des Prozesses nähern sich die Werte aber leicht an.

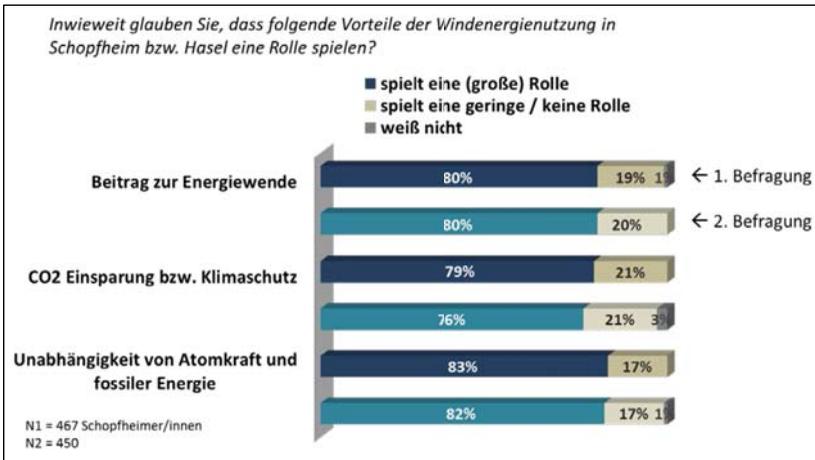


Abbildung 20: Einschätzung verschiedener Vorteile der Windenergie in Schopfheim³⁶⁶

Die Bedeutung der vermuteten oder befürchteten Nachteile der Windenergie-Nutzung in Schopfheim geht bei fast allen Themen im Laufe des Interventionszeitraumes zurück (Abbildung 21). Dies betrifft besonders die Unwirtschaftlichkeit durch eine falsch prognostizierte Windstärke. In der ersten Befragung messen 70 Prozent diesem Nachteil eine (große) Bedeutung zu; in der zweiten Befragung sind es 30 Prozent weniger.

Befürchtete Gesundheitsgefahren, vor allem durch Infraschall, reduzieren sich von 48 auf 28 Prozent und die erwarteten Immobilienwertverluste von 61 auf 53 Prozent. Auch die Befürchtung negativer Auswirkungen auf den Tourismus schwächt sich ab und verringert sich von 40 auf 34 Prozent. Anders verhält es sich mit einer „Beeinträchtigung des Landschaftsbildes“, dem in beiden Befragungen kon-

³⁶⁶ Eigene Darstellung.

stant 56 bzw. 57 Prozent der Bürger eine (große) Rolle zuweisen. Offensichtlich konnte die Sorge um eine Beeinträchtigung der heimatischen Landschaft und ihrer Anmutung durch den Interventionsprozess nicht nennenswert beeinflusst werden. In Gersbach ist dieser Wert noch weit höher und liegt bei über 80 Prozent. Auch bei den anderen Nachteilen wird in Gersbach die Windenergie weitaus kritischer gesehen. Einen signifikanten Rückgang der Negativbewertungen kann man jedoch auch in Gersbach bei der Beeinträchtigung durch Geräuschentwicklungen (von 88 auf 66 Prozent) und der Sorge um mögliche Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung (von 86 auf 73 Prozent) beobachten. Inwiefern dieses Ergebnis ein Effekt der angebotenen Audio- und Visualisierungs-Simulationen in der Dezent Zivil-Veranstaltung „Bürgersprechstunde“ in Gersbach ist, kann durch die Befragung nicht abschließend geklärt werden.



Abbildung 21: Einschätzung ausgewählter Nachteile der Windenergie in Schopfheim³⁶⁷

³⁶⁷ Eigene Darstellung.

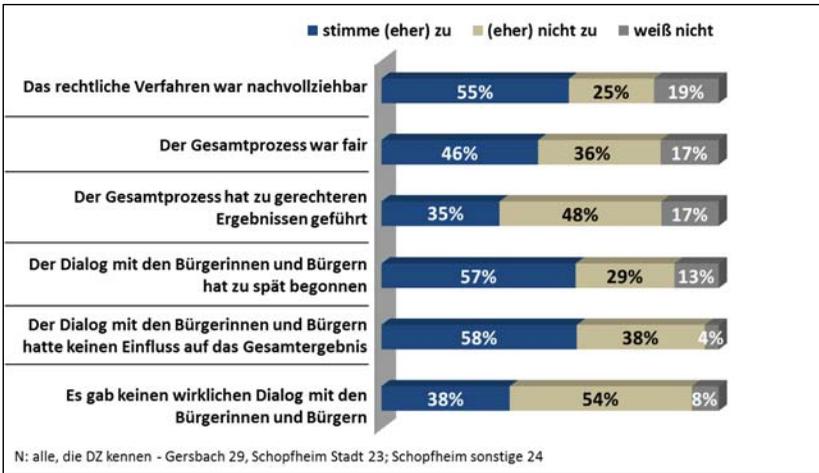
Bewertung des Konflikts

Eine große Mehrheit aller Befragten (81 bzw. 77 Prozent) ist der Meinung, dass es sich bei der Kontroverse um die Windenergieanlagen in der Gemeinde um ganz normale Meinungsverschiedenheiten handelt. Allerdings glauben auch um die 40 Prozent, dass die Meinungsverschiedenheiten die Gemeinde in zwei Lager spalten, und 25 bzw. 32 Prozent befürchten, dass sie das Klima in der Gemeinde belasten. Kein Interesse an der Auseinandersetzung um die Windenergieanlagen und die damit verbundene Polarisierung der öffentlichen Diskussion in der Gemeinde zeigen 39 bzw. 33 Prozent.

In Gersbach werden die Meinungsverschiedenheiten wesentlich dramatischer bewertet. 70 Prozent in der ersten und sogar 80 Prozent in der zweiten Befragung meinen, diese belasten das Klima in der Gemeinde, 58 bzw. 66 Prozent sind der Ansicht, sie würden die Gemeinde in zwei Lager spalten. Insgesamt zeichnet sich nach der zweiten Befragung eine leichte Zuspitzung der Konfliktwahrnehmung ab, zumindest hat das Bewusstsein für die Schärfe des Konflikts in der Gemeinde zugenommen.

Bewertung des Verfahrens und Interventionsprozesses

Etwa die Hälfte der Befragten, die Dezent Zivil kennen, bewertet den Gesamtprozess als fair und durchschaubar und das rechtliche Verfahren als nachvollziehbar (Abbildung 22). Allerdings glauben nur 35 Prozent, dass der Gesamtprozess zu gerechteren Ergebnissen geführt hat, und 58 Prozent geben an, dass der Dialog keinen Einfluss auf das Gesamtergebnis hatte. Ein deutlicher Hinweis auf einen möglichst frühzeitigen Beginn zukünftiger Dialoge ergibt sich aus der Meinung von 57 Prozent, dass das Verfahren zu spät begonnen hat. Aufgeschlüsselt nach einzelnen Ortsteilen, ergibt sich für Gersbach eine weitaus schlechtere Verfahrens- und Gesamtprozessbeurteilung.

Abbildung 22: Beurteilung des Gesamtprozesses³⁶⁸

Die Bewertung der persönlichen Einflussmöglichkeit auf den Planungsprozess fällt ernüchternd aus. Auf die Frage, ob man glaubt, dass die eigene Meinung einen Einfluss habe, antworten bei der ersten Befragung 64 Prozent aus Schopfheim positiv und nur 34 Prozent stimmen dem eher nicht zu (Abbildung 23). Diese Werte sinken im Lauf des Interventionsjahres erheblich. In der zweiten Welle glauben nur noch 41 Prozent, dass sie einen Einfluss haben und 51 Prozent schätzen diesen als eher gering ein. Besonders dramatisch sind die Ergebnisse in Gersbach. Bereits bei der ersten Befragungswelle gab es hier mehr Skeptiker, nur 37 Prozent gingen von einem möglichen Einfluss aus. 2016 waren es hingegen nur noch 13 Prozent.

³⁶⁸ Eigene Darstellung, zweite Befragung.

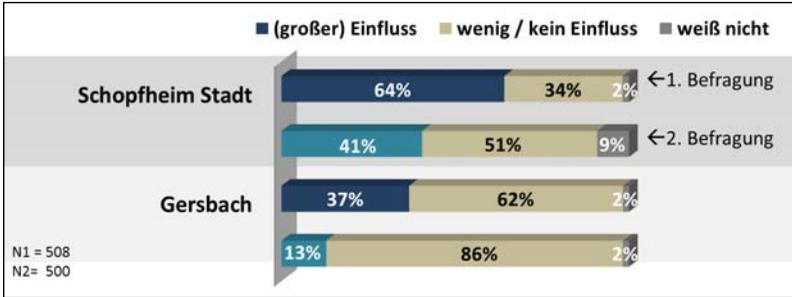


Abbildung 23: Vermuteter Einfluss der Bürgerbeteiligung auf die Planung³⁶⁹

Wahrnehmung von Dezent Zivil

13 Prozent aller Befragten geben nach einem Jahr an, Dezent Zivil zu kennen. Dies differenziert stark nach Ortsteilen: Während in Schopfheim nur 11 Prozent Dezent Zivil kennen, sind es im betroffenen Gersbach 52 Prozent und in Hasel 34 Prozent.

Die Intervention durch Dezent Zivil macht sich demnach vor allem dort bemerkbar, wo die faktische Betroffenheit durch die Errichtung der Windenergieanlagen besonders groß, der Widerstand hoch und die Konfliktlage brisant ist.

Was hat Dezent Zivil erreichen können und was nicht?

Dezent Zivil hat zu einer besseren Informationslage und mehr Partizipation geführt: 64 Prozent der Befragten aus Schopfheim stimmen der Aussage zu: „Durch Dezent Zivil hat sich die Informationslage zu den Windenergieanlagen deutlich verbessert“ (Abbildung 24). Weitere 60 Prozent meinen, Dezent Zivil habe dazu beigetragen, dass die Bürger ihre Anliegen besser in den Prozess einbringen konnten. Eine Entschärfung des Konflikts mit Hilfe von Dezent Zivil sieht jedoch nur eine Minderheit: 37 Prozent der Befragten glauben, Dezent Zivil habe dazu beigetragen, dass sich die Konflikte nicht weiter zugespitzt haben, gegenüber 50 Prozent, die dies eher nicht sehen. Zudem sehen 44 Prozent der Befragten in Schopfheim und 79 Prozent in Gersbach in

³⁶⁹ Eigene Darstellung.

Dezent Zivil eine reine Alibiveranstaltung der Politik, die alles bereits entschieden hatte.

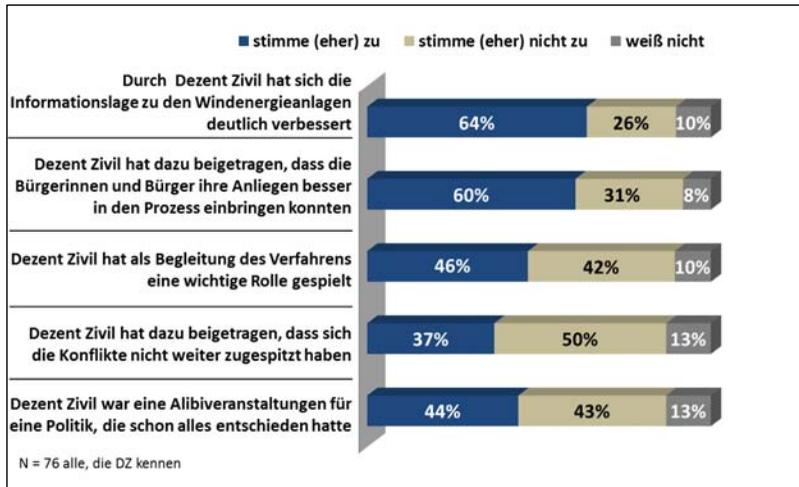


Abbildung 24: Wahrgenommene Rolle von Dezent Zivil³⁷⁰

Diese Bewertungen spiegeln auf der einen Seite eine realistische Einschätzung wider, denn im formellen Verfahren bestand zu diesem Zeitpunkt kaum mehr Einflussmöglichkeit. Auf der anderen Seite ist dieses Ergebnis problematisch, denn es entsteht bei einer solchen Einschätzung der Lage die Gefahr von Resignation der Betroffenen und damit von Aggression und Eskalation auf Seiten der Gegner.

Interpretation

In der Evaluationsforschung werden Vorher-Nachher-Vergleiche häufig kausal als Wirkung der betrachteten Intervention interpretiert. Eine solche kausale Interpretation ist bei komplexen systemischen Prozessen wie in Schopfheim kaum möglich. Die Antwortveränderungen können nicht eindeutig auf den ursächlichen Einfluss von Dezent Zivil zurückgeführt werden. Eine Dynamik, also eine Veränderung der Positionen in der Gemeinde, lässt sich dennoch beschreiben. Bei einer

³⁷⁰ Eigene Darstellung.

ganzheitlichen Betrachtung, die den gesamten Hintergrund der realen Vorgänge in Schopfheim berücksichtigt, fällt vor allem auf, dass eine gewisse Polarisierung der Meinungen zwar weiterhin vorhanden ist, diese sich jedoch nicht in eine destruktive Richtung entwickelt hat.

Zwischen den beiden Befragungswellen lassen sich vor allem folgende Veränderungen wahrnehmen:

In den Ortsteilen, die nicht direkt von den Windenergieanlagen betroffen sind, kam es – vor allem bei Jüngeren und Frauen – zu einem Anstieg der Kenntnis über diese Anlagen. Auch die Informiertheit nimmt insgesamt zu. Im Vergleich zur Erstbefragung fühlen sich weniger Personen persönlich betroffen. Der Anstieg der Kenntnis ist positiv zu vermerken. Verschiedene Informationsquellen, darunter auch Dezent Zivil, haben dazu beigetragen, dass die Problematik bekannter wird. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch ein Rückgang der persönlichen Betroffenheit in der Stadt Schopfheim ein Kennzeichen der Versachlichung, da die Bürger hier tatsächlich räumlich weniger betroffen sind. Hier kam es zu einem Rückgang von 10 Prozent. Die Vorteile der Windenergie werden nach einem Jahr nahezu gleich bewertet. Das liegt auch daran, dass hier grundsätzliche Wertorientierungen, die sich positiv auf die Energiewende beziehen und die sich nicht kurzfristig verändern, eine große Rolle spielen. Gleichzeitig gab es bei fast allen Nachteilen, die den Windenergieanlagen zugeschrieben werden, einen Rückgang. Der stärkste Rückgang einer negativen Konnotation findet bei der Einschätzung der Unwirtschaftlichkeit durch falsch bewertete Windstärke statt. Es liegt nahe, dass die zahlreichen Informationsveranstaltungen und die damit verbundene Presseberichterstattung positiv auf eine Versachlichung der Argumentation hingewirkt haben. Eindeutig feststellbar ist dieser kausale Zusammenhang aber nicht. Insgesamt kann in keiner Teilgemeinde eine verstärkte Tendenz zu extremen Windkraftgegner-Meinungen festgestellt werden, es ist eher eine Tendenz zur Mitte zu beobachten.

Sowohl die realen Planungen als auch die Pressemeldungen und die Äußerungen der Bürgerinitiativen ließen früh erkennen, dass eine

räumliche Auswertungsebene sinnvoll ist. Mithilfe der räumlichen Differenzierung kann im vorliegenden Fall eine objektive Betroffenheit durch die Windenergieanlagen operationalisiert werden. Durch die lokale Nähe haben die geplanten Anlagen vor allem Einfluss auf die Bürger im Ortsteil Gersbach – alle anderen Ortsteile sind nicht betroffen, da die Windenergieanlagen dort nicht sichtbar sind. Diese starke örtliche Betroffenheit wirkt sich auf die gesamten Ergebnisse aus. In Gersbach zeigt sich in den Bewertungen tendenziell Resignation. Splittet man nach Ortsteilen, zeigt sich deutlich, dass die geplanten Windenergieanlagen in der Bevölkerung Gersbachs nicht nur besser bekannt sind als in den anderen Ortsteilen. Die Bewohner von Gersbach fühlen sich auch persönlich von diesen Anlagen stärker betroffen und schätzen die Vor- und Nachteile anders ein: In Gersbach hatten in der ersten Befragung alle von den Windenergieanlagen bereits gehört und auch die Informationsquellen sind hier vielfältiger und breiter. Darüber hinaus bewerten die Bewohner von Gersbach alle Vorteile im Schnitt als weniger wichtig und schätzen die Nachteile umso bedeutender ein. Dass die Windenergieanlagen in Gersbach von nahezu jedem Standpunkt aus sichtbar sein werden, trägt offensichtlich zu einer kritischen Grundhaltung bei. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht sehr überraschend, dass die Nachteile der Windenergieanlagen in Gersbach besonders stark betont werden.

Anders als in der Defizitanalyse beschrieben, findet eine Themenselektion weniger durch Milieuzugehörigkeit als durch Ortszugehörigkeit statt. Dementsprechend sind die Befürworter und Ablehner hinsichtlich ihrer sozio-demografischen Merkmale heterogener. Das sieht man zum Beispiel daran, dass in Gersbach alle Alters- und Bildungsabschlussgruppen ein etwa gleiches persönliches Interesse an den Planungen zu den Windenergieanlagen zeigen.

Während dieses Milieumodell in Gersbach zu kurz greift und die Ortszugehörigkeit als stärkerer Einflussfaktor wirkt, bestätigt sich in Schopfheim die These, dass vor allem ältere, gut Gebildete (Männer) Interesse am Thema Windenergienutzung haben, obwohl sie nicht di-

rekt betroffen sind. 60 Prozent der Bürger mit Abitur oder Hochschulabschluss zeigen persönliches Interesse, aber nur 40 Prozent der Bevölkerung ohne Abschluss oder mit Hauptschulabschluss. Insbesondere über 65jährige zeigen ein besonderes Interesse, bei ihnen sind es 66 Prozent. Auch der Anteil der Männer (56%) ist gegenüber dem der Frauen (50 Prozent) etwas höher. Ob es sich dabei tatsächlich um soziale Milieus mit ähnlichen normativen Grundorientierungen handelt, kann mit dem vorliegenden Datensatz nicht beantwortet werden.

Kritische Reflektion

Die hier dargestellten Ergebnisse müssen unter folgenden Voraussetzungen gelesen werden. Zum einen bilden sie einen konkreten Fall ab, der durch eine spezifische lokale Akteurskonstellation und deren Prozess- und Konfliktdynamik geprägt ist. Bei der Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse müssen diese Kontextbedingungen beachtet werden. Allerdings ist aufgrund der Erfahrungen in anderen Gemeinden in Baden-Württemberg bekannt, dass sich dort ähnliche Prozesse beobachten lassen. Es gibt zahlreiche Konflikte, die durch ähnliche heterogene räumliche Betroffenheiten geprägt sind. Insbesondere die Polarisierung der Ortsteile ist typisch.

Zum anderen – auch das ist typisch für Befragungen innerhalb von Konfliktkonstellationen – muss mit gedacht werden, dass eine Befragung immer auch durch parteiische Befragte instrumentalisiert wird. Das Wissen um die Veröffentlichung und Verwertung der Ergebnisse und der Wunsch, dass die Meinung der eigenen Fraktion besonders deutlich in der Öffentlichkeit präsent ist, führt in einem Teil des Samples zu einem taktischen Antwortverhalten. Antworten werden dann nicht primär als direkte eigene und subjektive Meinungsäußerung gegeben, sondern unter der Meta-Perspektive einer Botschaft, die durch die Antworten vermittelt werden soll. Das ist ein in der empirischen Sozialforschung seit langem bekanntes Phänomen, das beispielsweise auch aus betrieblichen Befragungen bekannt ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Kurze standardisierte Befragungen sind als sinnvolle ergänzende Informationsgrundlage in Planungskonflikten zu empfehlen. Sie können als Stimmungsbarometer dienen, das deutlich macht, wie die Positionen und Meinungen in einem Konflikt quantitativ verteilt sind. Damit relativieren sich die Behauptungen über die Mehrheitsfähigkeit von Extrempositionen und lassen sich die in der Öffentlichkeit nicht so gut präsenten Positionen der sich nicht artikulierenden Bürger erkennen. Gleichzeitig kann eine solche Befragung zur Wahrnehmung von Fairness beitragen. Durch die öffentliche Darstellung sehr unterschiedlicher Meinungen in verschiedenen Orten fühlt sich auch die Minderheit adäquat repräsentiert.

Aus den Erfahrungen von Dezent Zivil erscheint es nicht immer zwingend erforderlich, derartige Befragungen als Vorher- und Nachher-Befragung in zwei Wellen durchzuführen. In den meisten Fällen ist eine Erhebung der Ausgangssituation ausreichend.

Allerdings hat die zweifache Befragung auch große Vorteile: Als Ergebnis beider Befragungen ist vor allem eine höhere Verfahrensmündigkeit festzustellen. Dies gilt insbesondere für die inhaltliche Bewertung der Sachinformationen: Der Informationsstand hat sich verbessert und zu Transparenz und Versachlichung beigetragen. Dieses Ergebnis ist zentral: Versachlichung bedeutet, dass eine Deeskalation des Konflikts stattgefunden hat. Der vermutete Effekt, dass die Argumente derjenigen, die sich besonders hörbar äußern, tendenziell zu einem Bestandteil der Mehrheitsmeinungen werden und sich dadurch der Konflikt zuspitzt, hat sich nicht bestätigt. Dieses, hinsichtlich sozialwissenschaftlicher Konflikttheorien besonders wichtige Ergebnis, konnte nur durch die Befragung zu zwei Zeitpunkten herausgefunden werden.

Schließlich wird deutlich, dass die Interventionen bei der großen Mehrheit der Gesamtbevölkerung, die zum großen Teil von den Planungen nicht betroffen ist und an den Angeboten nicht interessiert war, nur einen sehr begrenzten Einfluss haben. Deutlich wird zudem eine Ernüchterung bezüglich der Wahrnehmung der Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Planung. Diese Ernüchterung spiegelt aber

den tatsächlich geringen Einfluss korrekt wieder und entspricht somit den Tatsachen. Eine solche Zunahme des Realismus kann somit ebenfalls als Verbesserung der Verfahrensmündigkeit interpretiert werden.

6.2.4 Befragung zu Visualisierung und Hörbarmachung

Den Bürgern der betroffenen Gemeinden wurden im Rahmen einer Informationsveranstaltung verschiedene Möglichkeiten der Visualisierung von Windenergieanlagen vorgestellt. Sie reichten von Fotos aus unterschiedlichen Perspektiven und Standorten mit und ohne Animation der sich drehenden Rotoren bis zu einem Videofilm, der eine Fahrt über Land mit Blick auf die Windräder simuliert. In einem akustisch isolierten Raum konnten die Bürger darüber hinaus einen Eindruck der zu erwartenden Geräuschentwicklung von Windenergieanlagen bei verschiedenen Windstärken erhalten. Die folgende Abbildung 25 zeigt die Präferenzen für unterschiedliche sinnliche Erfahrungen. Diese müssen allerdings vor dem Hintergrund der Beobachtung der Veranstaltung interpretiert werden.

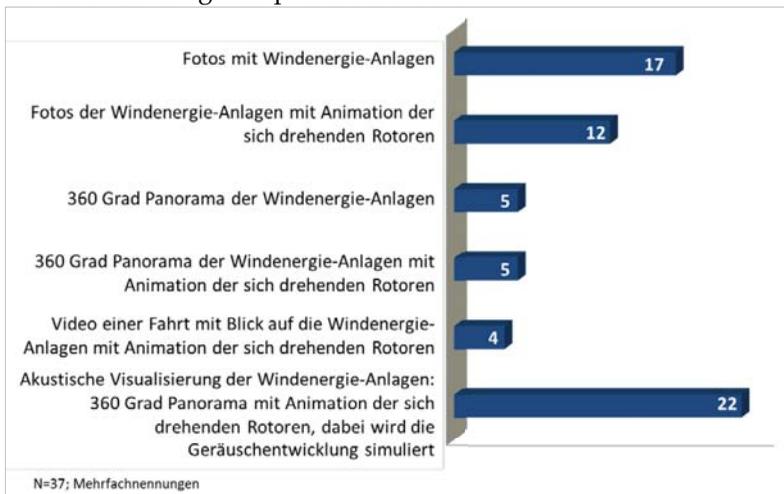


Abbildung 25: Präferenzen für verschiedene Möglichkeiten einer Visualisierung von Windenergieanlagen³⁷¹

³⁷¹ Eigene Darstellung.

Ausreichend für eine persönliche Einschätzung der Wirkung von Windenergieanlagen im räumlichen Umfeld erscheinen zwei Darstellungsformate:

Das erste Format sind Standfotos aus unterschiedlichen Sichtachsen: Damit können sich vor allem die Betroffenen ein Bild davon machen, wie die geplanten Windenergieanlagen in ihrer unmittelbaren Umgebung optisch wirken werden (siehe Abbildung 26). Wichtig ist eine ergänzende Visualisierung der Befeuereung bei Nacht.



Abbildung 26: Visualisierung des geplanten Windparks Glaserkopf auf das Dorf Gersbach³⁷²

Der Vorteil eines 360 Grad-Panoramas besteht darin, dass ein realistischer Eindruck der Standortbeziehungen zu Windenergieanlagen gewonnen werden kann (Stichwort „Verspargelung der Landschaft“). Sinnvoll ist hier auch die Darstellung der Gesamtbeeinträchtigung durch die einblendbare Winkeldarstellung in Grad. Eine zusätzliche Zoom-Darstellung ist nicht anzuraten, da sie verzerrend wirkt und einen falschen, zu dramatischen Eindruck erzeugen kann. Einheimische

³⁷² Eigene Darstellung.

geben an, auf Panoramadarstellungen tendenziell verzichten zu können, da sie die Situation vor Ort auch über Standfotos nachvollziehen können.

Auf Animationen innerhalb der Visualisierung mittels rotierender Windräder kann verzichtet werden. Sie erzeugt eher Kritik einer potenziellen Manipulation hinsichtlich Drehgeschwindigkeiten (synchron versus nicht synchron) und variierender Sichtachsen. Ebenso bietet die Videodarstellung einer Fahrt mit Blick auf die Windenergieanlagen mit Animation keinen Mehrwert zur Panorama-Darstellung, sondern gilt als unnötige Spielerei und als verzichtbar.

Das zweite Format sind akustische Simulationen (Auralisation). Diese bieten gegenüber der rein optischen Visualisierung den wichtigen Mehrwert, dass die Geräusentwicklung unterschiedlicher Windstärken hörbar gemacht wird. Zur Objektivierung sollten allerdings Varianten mit und ohne Umgebungslärm vorgeführt werden. Wichtig ist, dass keine Dramatisierung der akustischen Wirkung von Windenergieanlagen erfolgt und hohen Windstärken, die einen starken Schall entwickeln, keine zu große Bedeutung beigemessen wird, da solche Windstärken in der Realität nur selten vorkommen. Darüber hinaus ist zu anmerken, dass die akustische Simulation, wenn sie realistisch sein soll, sehr teuer ist und zudem nur von Fachpersonal vorgeführt werden kann.

Insgesamt ist die Begleitung von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch Visualisierungen und eventuell auch akustische Simulationen eine wichtige Ergänzung. Konsensfähige visuelle und akustische Simulationen bieten einen guten Gegenentwurf zu häufig in den Medien kursierenden dramatisierenden Darstellungen von Windenergieanlagen und entkräften Manipulationsvorwürfe.

6.2.5 Evaluation von Informations- und Dialogveranstaltungen

Dass Informations- und Dialogveranstaltungen überhaupt besucht werden, hat zur Voraussetzung, dass sie angekündigt werden und dass sich dieses Ereignis herumspricht. Eine Erfahrung aus den ersten

Veranstaltungen war, dass geplante Veranstaltungen zwar häufig bei den aktiven Gruppen über Vertreter öffentlicher Organe und Mund-zu-Mund-Propaganda kommuniziert werden, die Ankündigungen aber bei der großen Mehrheit der nicht involvierten Bürger nicht ankommen. Dies hängt damit zusammen, dass die klassischen Printmedien, vor allem regionale Tageszeitungen und Gemeindeblätter, von vielen, vor allem jungen Menschen, nicht mehr und die sozialen Netzwerke für eine solche Kommunikation noch nicht genutzt werden. Deshalb wurden die Veranstaltungen auch durch Plakate im Gemeindegebiet beworben. Dies hat sich wohl – wenn man der grenzwertig kleinen Stichprobe traut – als relativ erfolgreich erwiesen.³⁷³ Das kleine Sample bezieht sich auf eine Veranstaltung.³⁷⁴



Abbildung 27: Kommunikationskanäle: Wie von der Veranstaltung erfahren?³⁷⁵

Es ist aus der Medienforschung bekannt, dass Information nicht auf alle gleich wirkt, sondern dass Informationen von Interessierten aktiv selektiert werden. So war es auch im vorliegenden Fall. Die Beobachtung zeigte: Informations- und Dialogveranstaltungen im Wesentlichen von aktiven Akteuren innerhalb der Bürgerschaft besucht, vor al-

³⁷³ S. folgende Grafik.

³⁷⁴ S. zu repräsentativen Daten zum Informationsverhalten Kap 6.3.3.

³⁷⁵ Eigene Darstellung.

lem von aktiven Windkraftgegnern und Vertretern der Kommune. Eine Mobilisierung von Bürgern, die nicht unmittelbar von den Windenergieanlagen betroffen waren, gelang nur rudimentär.

Dialogveranstaltungen von Dezent Zivil mit einem Format, das auf die große Bühne verzichtete und den Teilnehmern die Möglichkeit bot, direkt und im kleinerem Kreis mit Experten, Behördenvertretern, aber auch Projektierern und Vorhabenträgern sowie Windkraftgegnern ins Gespräch zu kommen, stießen auf positive Resonanz. Auch der Informationsmarkt in Gersbach, auf dem sich alle Beteiligten von der Regionalbehörde über den BUND bis zu Gutachtern und Bürgerinitiativen mit kleinen Informationsständen präsentieren konnten,³⁷⁶ gehört dazu und war mit ca. 100 Personen gut besucht. Es wurde vielfältig diskutiert und die Informationsangebote wurden interessiert aufgenommen. Die Veranstaltung wurde als gelungen wahrgenommen, wie die Abbildung 28 zeigt:



Abbildung 28: Wahrnehmung der Dezent Zivil Veranstaltung „Infomarkt Gersbach“³⁷⁷

Zu den Formaten mit niedriger Zugangsschwelle gehören auch kleinere Diskussionsrunden an Thementischen, wie sie bei der Bürger-sprechstunde in Gersbach unter Mithilfe eines Moderators durchgeführt wurden. Sie boten eine gute direkte, gleichberechtigte Auseinan-

³⁷⁶ S. hierzu Kap. 5.2.2.

³⁷⁷ Eigene Darstellung.

dersetzung als Frage- und Antwortspiel zwischen Teilnehmern auf der einen sowie Fachleuten und Behördenvertretern auf der anderen Seite.

Wenn thematisch interessante Themen gleichzeitig angeboten werden und kein Wechsel innerhalb der Thementische vorgesehen ist, führt das zu Frustration, da Interessierte sich für ein Thema entscheiden müssen und ein anderes verpassen. Besser ist es, nach einer gewissen Zeit einen Wechsel an den Thementischen anzubieten und den Teilnehmern somit zu ermöglichen, auch weitere sie interessierende Themen diskutieren zu können.

Als Schlussfolgerungen können festgehalten werden: Im Verlauf der verschiedenen Interventionen wurde einmal mehr deutlich, dass auf den unterschiedlichen und aufeinander aufbauenden Veranstaltungen immer wieder die gleichen Personen als Vertreter zugespitzter Positionen zugegen sind. Sie versuchten, auch die kleinen Formate zu einer großen Bühne zu machen und noch Unentschiedene für sich einzunehmen (Beispiel: Infraschall-Besorgte). Das ist legitim. Allerdings führt das dazu, dass, egal wie häufig die Themen bereits auf anderen Veranstaltungen dargestellt und diskutiert worden sind, immer wieder dieselben Argumente und Statements wiederholt werden. Dies frustriert andere Teilnehmer. Hier ist ein energisches Eingreifen des Moderators mit viel Fingerspitzengefühl nötig, damit die Veranstaltung ihren Dialogcharakter und Informationsfluss beibehalten kann.

Schriftliche, standardisierte Evaluationen in Veranstaltungen mit sehr kleinem Teilnehmerkreis und noch kleinerem Rücklauf sind immer ein Kompromiss. Es können aus Zeit- und Organisationsgründen keine gründlichen qualitativen Interviews durchgeführt werden, denn die Anwesenden wollen die Veranstaltung zügig verlassen. Es muss also schnell gehen. Eine stattdessen durchgeführte schriftlich-standardisierte Befragung hat den Vorteil, dass die Fragebögen vorher verteilt und am Schluss an der Tür wieder eingesammelt werden können. Aber es handelt sich häufig, so auch in den Veranstaltungen von Dezent Zivil, um zu kleine Stichproben. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ und lassen erst recht keine statistischen Operationen zu. Ein-

ziger Ausweg aus diesem methodischen Dilemma ist der auch hier gegangene Weg: Die entsprechenden Ergebnisse, wie sie hier trotz des kleinen Samples widergegeben werden, müssen immer mit verstehenden, interpretativen Methoden und Beobachtungen gekoppelt werden. Ansonsten haben die statistischen Verteilungen der Antworten keinen Aussagewert.

6.2.6 Evaluation der Internetseite „www.windkraft-dialog.de“

Die anonyme Auswertung der Google-Analytics-Daten zu der von Dezent Zivil bereitgestellten Informationsseite „www.windkraft-dialog.de“ ergibt folgendes Bild: Während der etwa einjährigen Laufzeit wurde die Internetseite von ca. 1.700 Besuchern in über 3.000 Sitzungen genutzt. Dabei wurden ca. 11.000 Seiten aufgerufen, das entspricht 3,6 Seitenaufrufen pro Sitzung. Besonders viele Besuche erfolgten im Februar nach der Neu-Einstellung der Internetseite und in den Monaten Juni (nach Offenlegung des Teil-Flächennutzungsplans) und Oktober (nach Bekanntwerden der Nabenaufstockung der Windenergieanlagen am Glaserkopf).

Der Anteil an Mehrfachnutzern beträgt 43 Prozent. Ein Viertel aller Nutzer besuchte die Seite 2 bis 9 Mal, während 18 Prozent 10 Mal und häufiger Informationen auf der Seite suchten.

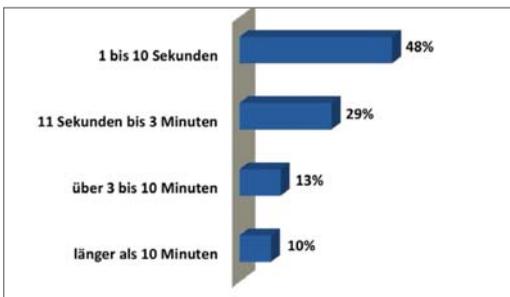


Abbildung 29: Dauer der Sitzungen auf der Website www.windkraft-dialog.de³⁷⁸

³⁷⁸ Eigene Darstellung.

Die Dauer der Seitennutzung ist ein Indikator für die Intensität der Auseinandersetzung: Knapp die Hälfte der Sitzungen dauerten unter 10 Sekunden – es wurden offensichtlich keine vertiefenden Informationen gesucht. Dagegen dauerte ein knappes Viertel der Sitzungen länger als 3 Minuten und 10 Prozent, also etwa 300 Sitzungen, länger als 10 Minuten. In diesen Sitzungen wurden Informationen wie der Erklärfilm „Standortfindung und Genehmigungsverfahren bei Windenergieanlagen“ oder die Visualisierungen der Standorte der geplanten Anlagen aufgerufen sowie Informationen zum Verfahren oder die Beantwortung von Fragen aus den verschiedenen Dialogveranstaltungen gelesen. Die Hälfte der Besucher der Seite kam aus Baden-Württemberg, die andere Hälfte aus den übrigen Bundesländern. 46 Prozent waren Frauen, 54 Prozent Männer. 60 Prozent waren jünger als 35 Jahre, etwa 11 Prozent 55 Jahre und älter.³⁷⁹

³⁷⁹ Die anonyme Zählung der Besuche wurde von Google Analytics durch weitere anonyme soziodemografische Informationen ergänzt.

7 Weiterführende Erkenntnisse

Ziel des Forschungsprojekts Dezent Zivil war es, ein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Begleitung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen zu entwickeln und zu erproben. Ergebnisse sind zum einen das erarbeitete und veröffentlichte Konzept sowie die Erfahrungen mit dessen Erprobung. Neben diesen, bereits in den vorherigen Kapiteln vorgestellten Ergebnissen werden im Folgenden Erkenntnisse präsentiert, die aus der Selbstreflexion externer Interventionen in laufende Planungs- und Genehmigungsverfahren gewonnen wurden und die auf ähnliche Interventionen übertragen werden können (7.1). Außerdem werden die Wirkungen der erprobten Intervention und künftiger Interventionen erörtert (7.2) und (rechts-)politische Schlussfolgerungen für die künftige Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren für dezentrale Energieanlagen in Form von Thesen präsentiert (7.3).

7.1 Selbstreflexion externer Intervention

Wer in ein Konfliktsystem interveniert, wird Teil des Konfliktsystems. Eine wirksame externe Intervention, die sich distanziert aus dem Konflikt heraushält, ist nicht möglich. Die Akteure im Konfliktsystem reagieren auf die Intervention und beziehen diese in ihr strategisches Kalkül ein. Mögliche Reaktionsmuster sind neben Unterstützung und Befürwortung, Übertragung von Aufgaben und Freude über Entlastung auch Vereinnahmung, Instrumentalisierung, Bekämpfung, Überfrachtung mit Hoffnungen, taktisches Lob oder Kritik bis hin zu öffentlicher Diskreditierung. Wer etwa die Rolle als Zentrale Stelle oder als von ihr beauftragte Interventionsinstanz übernimmt, muss mit solchen sehr unterschiedlichen und teilweise auch unerwarteten Reaktionsmustern rechnen. Damit zukünftige Zentrale Stellen von den selbstreflexiven Erkenntnissen von Dezent Zivil als Teil des Konfliktsystems profitieren können, werden im Folgenden die Erfahrungen

aus der Erprobungsphase, die Interventionen und ihre Rückkopplungen sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen vorgestellt.

7.1.1 Erfahrungen aus der Erprobungsphase

Bereits im Vorfeld der Erprobung, in einem ersten Treffen mit den Verfahrensträgern von Bauleitplanung und Genehmigungsverfahren, zeigten sich unterschiedliche Reaktionen: Bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde bestand großes Interesse daran, aktiv an der Erprobung teilzunehmen. Vertreter der Behörde traten mit eigenen rechtlichen und kommunikativen Fragestellungen an das Forschungsprojekt heran. Sie erhofften sich bei der verfahrensbegleitenden öffentlichen Kommunikation Hilfestellungen. Dagegen ließen sich andere Schlüsselakteure im Rahmen der Umfeldanalyse nicht für Interviews gewinnen. So monierten führende Vertreter der Bürgerinitiative, dass eine Konfliktmoderation viel zu spät komme, dass die Fronten und Ziele der jeweiligen Beteiligten ohnehin bekannt und Kompromisse nicht mehr möglich seien. Auch die Bauverwaltung der Stadt Schopfheim bewertete eine Konfliktmoderation als zu spät. Zudem könne eine Unterstützung des Forschungsprojektes ohne personelle Mehrbelastung nicht geleistet werden. Die Presse knüpfte die Anfrage nach einem Informationsgespräch an die Bedingung, dass sie umgekehrt über die Ergebnisse der Erprobung berichten könne.

Mit dem Beginn der Erprobung veränderten einige Akteure ihre Strategie. Auf der Internetseite der Stadt Schopfheim wurden nun Informationen und Dokumente zum Stand der Flächennutzungsplanung zur Verfügung gestellt, die im Vorfeld nicht über das Internet abzurufen waren. Die Genehmigungsbehörde sah sich damit konfrontiert, ihre Schritte öffentlich besser zu kommunizieren. In Ergänzung zu den Angeboten von Dezent Zivil veranstaltete die Stadt Schopfheim eine Fachtagung zum Thema Windenergieplanung und Konfliktmediation. Sie griff dabei insbesondere die Themen auf, die in den ersten Moderationsveranstaltungen von Dezent Zivil gesammelt wurden (u.a. Gesundheitsfragen durch Windenergieanlagen induzierten Infraschall).

Mit dem offiziellen Beginn der Erprobung forderten einzelne Mitglieder des Gemeinde- und Ortschaftsrats mit Blick auf das Forschungsprojekt, die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Flächennutzungsplans aufzuschieben, um im Rahmen der Moderation die Informationslage für den Planentwurf zu erweitern. Im Vordergrund habe die Frage zu stehen, welche negativen Auswirkungen Windenergieanlagen auf die Gesundheit, das Landschaftsbild und die Immobilienwerte hätten. Dem widersetzten sich jedoch der Bürgermeister, die Bauverwaltung und die Mehrheit des Gemeinderats, die die Hoheit über das offizielle Verfahren nicht verlieren wollten. Zwar „brach“ der Bürgermeister, einem Pressebericht zufolge, „eine Lanze für das Forschungsprojekt ‚Dezent Zivil‘, das den Bürgern noch mehr Mitspracherechte und bessere Aufklärung verspreche“.³⁸⁰ Doch gehöre Dezent Zivil nicht zum Verfahren der Flächennutzungsplanung, sondern sei „lediglich ein ‚Zusatzservice‘“. Nur durch das förmliche Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans seien „sichere Informationen“ zu erwarten, die nicht auf Annahmen fußen“.³⁸¹

Dezent Zivil war darum bemüht, zu den verschiedenen Konfliktparteien einen gleich großen Abstand zu wahren. Diesen Weg hat es bei der Erstellung von Sicht- und Hörbildern durch Fachbüros³⁸² auch gezielt verfolgt. Durch die gemeinsame Festlegung von wesentlichen Sichtbeziehungen mit den Kritikern und durch die Nutzung technischer Parameter der Projektierer gelang es, gleichzeitig realistische und akzeptierte Bilder zu erzeugen. Die interessierte Öffentlichkeit konnte sich so auf von allen Akteuren akzeptierte Bilder beziehen, anstatt sich wie an anderen Standorten mit gegensätzlichen Montagen von Kritikern und Projektierern auseinandersetzen zu müssen. Aber auch hier gab es ein Ringen um Einfluss auf die intervenierende In-

³⁸⁰ Müller 2015: „Keinem von uns gefällt das“ – Verlagshaus Jaumann, <http://www.verlagshaus-jaumann.de/inhalt.schopfheim-keinem-von-uns-gefaellt-das.c2060cac-d466-4dcc-91ec-2da49b5eafaa.html>.

³⁸¹ Müller 2015: „Keinem von uns gefällt das“ – Verlagshaus Jaumann, <http://www.verlagshaus-jaumann.de/inhalt.schopfheim-keinem-von-uns-gefaellt-das.c2060cac-d466-4dcc-91ec-2da49b5eafaa.html>.

³⁸² S. Kap. 5.2.2.

stanz. Trotz der Äußerung zur Bereitschaft, Angaben zu den Windenergieanlagen zu übermitteln, gestaltete sich die Kooperation mit den beiden Vorhabenträgern schwierig. Die Angaben zu den Standorten und der genaue Typ der Windenergieanlagen wurden nur zögerlich oder unvollständig übermittelt. Beide Vorhabenträger stellten bis zur Einreichung der Unterlagen bei der Genehmigungsbehörde nicht die letztlich dem Genehmigungsantrag zugrundeliegenden Angaben zur Anlagenhöhe für die Fotomontagen zur Verfügung. Auch der genaue Standort der Anlagen wurde von einem Vorhabenträger nie definitiv benannt. So blieben alle Darstellungen unter Vorbehalt von Planungsänderungen. Auch über die Anzahl der zu visualisierenden Anlagen gab es unterschiedliche Ansichten: Während die Kritiker darauf bestanden, die maximal mögliche Anzahl zu visualisieren, wollten die Vorhabenträger nur die tatsächlich von ihnen geplante Anzahl ins Bild setzen lassen. Dezent Zivil ließ daraufhin beide Sichtweisen visualisieren. In der Folge monierten die Vorhabenträger eine potenzielle „Versicherung“ der Bürger und beanstandeten handwerkliche Fehler.³⁸³ Auch Vertreter des BUND sprachen das „völlig unnötige Schüren von Ängsten durch einige Illustrationen“ an.³⁸⁴ Wie sich im Nachhinein zeigte, hätte man auch hinsichtlich der Höhe der Anlagen Maximalannahmen treffen müssen. Auch die Windenergie- Kritiker versuchten, auf das Dezent Zivil- Team einzuwirken, indem sie den Ortschaftsrat von Gersbach aufforderten, neben den Umfragen von Dezent Zivil eigenständige Meinungsumfragen zum Für und Wider der geplanten Anlagen durchzuführen. Erst nach starker öffentlicher Kritik nahm der Ortschaftsrat davon Abstand, bat allerdings Dezent Zivil, Erkenntnisse zum Meinungsbild im Ortschaftsrat zu präsentieren.

³⁸³ Dies bezog sich auf die Abstände zwischen den dargestellten Anlagen. Auch war entscheidend, ob die maximale oder die vom Vorhabenträger angegebene Flächenauslastung zugrunde gelegt wurde.

³⁸⁴ Badische Zeitung: „Bild Dir Deine Windkraft-Meinung“: „Der Infomarkt in Gersbach im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Dezent Zivil‘ war gut besucht – und bot manch neue Erkenntnis“, <http://www.badische-zeitung.de/Schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>.

Die beiden Vorhabenträger verhielten sich unterschiedlich zu Dezent Zivil. Da Regelungen zu Bürgervertrauenspersonen, die als „Verfahrenszeugen“ den rechtstaatlichen Ablauf der Verfahren bezeugen sollten,³⁸⁵ fehlen, war die Erprobung dieses Konzeptbausteins nur möglich, wenn alle Beteiligten, insbesondere die Antragsteller, ihr zustimmten. Ein Vorhabenträger verweigerte seine Zustimmung, da er um die Geheimhaltung sensibler Betriebsdaten fürchtete. Der andere Vorhabenträger hatte dagegen keine grundsätzlichen Bedenken. Die Genehmigungsbehörde sah in diesem Instrument einen Zugewinn an Transparenz und eine vertrauensbildende Maßnahme. Der Bürgermeister zeigte eine gewisse Zurückhaltung: Es sei schwierig, Personen zu finden, die allseits als vertrauenswürdig angesehen würden und sich diese Funktion zumuten wollten. Eigentlich sei es der Bürgermeister, der als gewählter Repräsentant der Bürger dieses Vertrauen auf sich vereinige.

Trotz dieser unterschiedlichen Unterstützung gelang es, Bürgervertrauenspersonen zu gewinnen. Sie konnten in der kurzen Zeit ihrer Erprobung erfolgreich arbeiten, was auch in der Presse berichtet wurde.³⁸⁶ Als aber die Vorhabenträger überraschend eine Erhöhung der Nabenhöhe um 12 Meter bekanntgaben, brach die unterschiedliche Sicht auf diesen Konzeptbaustein wieder auf und die ohnehin skeptische Bauverwaltung der Stadt Schopfheim nutzte dies zur Kritik an den Bürgervertrauenspersonen:

„Wann wussten der sogenannte ‚Bürgervertrauensmann‘ und die Genehmigungsbehörde von der Änderung, da die Unterlagen ja kurz vor der Einreichung stehen sollen?“ – „Wird durch ein solches Verfahren das Instrument ‚Bürgervertrauensmann‘ nicht ad absurdum geführt?“³⁸⁷

³⁸⁵ S. zu diesen Kap. 4.1.3 und 5.2.2.

³⁸⁶ S. Badische Zeitung vom 11.9.2015.

³⁸⁷ Markgräfler Tagblatt, „Sind wir veräppelt worden?“, //www.verlagshaus-jau mann.de/inhalt.Schopfheim-sind-wir-veraepelt-worden.858e2981-fdb3-4bcb-a064-5752bb6a810a.html.

Aus den beschriebenen Episoden wird deutlich, dass sich die Schlüsselakteure sehr unterschiedlich zum intervenierenden Akteur positionierten. Einige Akteure begriffen die Erprobung der Konzeptbausteine durch Dezent Zivil als Störung des vorgesehenen Ablaufs der Ereignisse. Andere, wie die Genehmigungsbehörde oder Teile der Windenergiegegner, sahen die Intervention als hilfreich an. Sie sahen in der dialogischen Konfliktbearbeitung Vorteile.

Starke bis partielle Einbindung		Geringe bis fehlende Einbindung
Genehmigungsbehörde	Verwaltung und Behörden	Bauleitplanung
Interesse, behördliche Entscheidungen öffentlich zu erläutern und über Verfahrensschritte zu informieren (Gewichtung Legitimationslogik)		Konkurrierende Maßnahmen und öffentliche Kritik an Begleitmaßnahmen. Nach rechtlichen Kategorien orientierter Planungsansatz (Gewichtung juristische Logik).
Vorhabenträger B	Vorhabenträger	Vorhabenträger A
Bereitschaft, an informellen Begleitmaßnahmen aus Akzeptanzerwägungen teilzunehmen (partielle Logik der Legitimation)		Eigenständige Dialogmaßnahmen in Kooperation mit Bauleitplanung der Stadt durchgeführt (ökonomische Logik)
Ortschaftsrat	Politische Körperschaften	Gemeinderat
Große Bereitschaft an Teilnahme an Moderationsangeboten und Interesse an stärkerem Prozesseinfluss		Offenheit gegenüber Maßnahmen, aber dominante juristische Logik in der Konfliktbearbeitung
Bürgerinitiative und kritische Bürger	Zivilgesellschaft	Gesamtbürgerschaft
Nach anfänglichem Misstrauen Vertrauen in den Moderationsprozess		Neutrale bis indifferente Positionierung & beobachtend-dokumentarische Berichterstattung
Lokale Presse		
Regelmäßige engagierte und ausgewogene Berichterstattung über Veranstaltungen und Informationsmaßnahmen		

Tabelle 4: Reaktionen auf die externe Intervention³⁸⁸

³⁸⁸ Eigene Darstellung.

7.1.2 Interventionen und Rückkopplungen

„Allein die Präsenz verändert.“ Man kann als Interventionsinstanz ein soziales Konfliktsystem – hier konfliktreiche Auseinandersetzungen zu Windenergievorhaben – nicht beobachten, ohne es gleichzeitig *nicht* zu verändern.³⁸⁹ Jede Beobachtung verändert bereits. Allein das Wissen um die Präsenz einer Interventionsinstanz verändert ein Konfliktsystem. Konfliktintervention beginnt somit spätestens dann, wenn die intervenierende Instanz wahrgenommen wird.

Externe Konfliktintervention wirkt unmittelbar und ruft dynamische Prozesse innerhalb des Konfliktsystems hervor. Konfliktparteien positionieren und arrangieren sich mit der neuen Konfliktinterventionsinstanz. Systemtheoretisch gesehen erzeugt jede externe Konfliktintervention eine neue „Spielsituation“ in einem etablierten Konfliktsystem. Sie bewirkt damit unweigerlich Unsicherheit und „Kontingenz“,³⁹⁰ die jeder Akteur für sich versuchen muss zu bewältigen. Wenn sich Konflikte idealtypisch aus einem zweipoligen hin zu einem dreipoligen Konfliktsystem bewegen, dann eröffnet das neue Möglichkeiten für die unterschiedlichen Akteure. „Die Figur des Dritten [fungiert]... teils als irritierendes Element und Störenfried, teils als Vermittler und Integrator.“³⁹¹ Die Erweiterung der Konfliktbeziehungen eröffnet neue Möglichkeiten, die je nach Konfliktdeutung der Akteure als Chance oder Bedrohung interpretiert werden.

Für das Verständnis, warum Akteure in einer Konfliktsituation auf das Angebot externer Moderation unterschiedlich reagieren, gibt es drei Erklärungsmuster, die jeweils beachtet werden müssen, wenn Moderationsangebote unterbreitet werden.

Das erste Erklärungsmuster entspringt einer gängigen machtpolitischen Interpretation, wonach Akteure eine Kosten-Nutzen-Abwägung anstellen und nur dann in eine Konfliktmoderation einwilligen wer-

³⁸⁹ Schwing/Fryszter 2010, 40f.; Glasl 2013, 453.

³⁹⁰ Luhmann 1987, 36.

³⁹¹ Hessinger 2010, 66.

den, wenn sie ihrer Interessensdurchsetzung nützlich ist. Wenn sie etwas zu gewinnen haben, kooperieren sie, wenn sie Verluste befürchten, werden sie sich weigern. Unterschiedliche Reaktionen speisen sich aus asymmetrischen Konfliktlagen. Diejenigen Akteure, die im etablierten Konfliktbearbeitungsmodus im Vorteil sind – wegen vorteilhafter rechtlicher Vorgaben (z.B. Privilegierung im Außenbereich; Wegfall der negativen Flächenausweisungen in der Regionalplanung) oder politisch-administrativer Mehrheiten – werden in Konfliktmoderationen tendenziell keine Vorteile sehen. Für Akteursgruppen, die im etablierten Konfliktsystem bisher wenige Erfolge erzielen konnten (z.B. wegen fehlender Kompetenzen und Ressourcen), bietet Konfliktvermittlung hingegen Möglichkeiten, auf den Modus der Konfliktbearbeitung stärker einzuwirken. Sie haben die Hoffnung, die Konfliktmoderation als Instrument erweiterter Handlungsmächtigkeit gewinnen zu können, und werden sich dem Prozess deshalb nicht verschließen. Unterschiedliche Rückkopplungseffekte sind nach diesem Erklärungsmuster das Ergebnis davon, dass Akteure unterschiedliche Machtpositionen einnehmen (asymmetrische Konfliktlagen) und Moderationsprozesse stets mit machtnivellierenden Bausteinen – „Diskurs auf Augenhöhe“ oder dem Ideal eines „herrschaftsfreien Dialoges“ – arbeiten.

Das zweite Erklärungsmuster geht einen Schritt weiter und setzt an den Rationalitäten an, die die unterschiedlichen Akteursinteressen bestimmen. Für die Interpretation der Reaktionen der etablierten Konfliktakteure ist es wichtig zu wissen, welche Handlungslogik ihrem Denken, Sprechen und Handeln zugrunde liegt.³⁹² Unterschiedliche gesellschaftliche Teilsysteme – Medien, Politik, Recht, Verwaltung, Wissenschaft – haben ihre Eigenlogiken, mit denen sie Informationen aus ihrer Umwelt filtern und verarbeiten und der Umwelt wieder zuführen. Auch bei Konflikten um Windenergieanlagen treffen Akteure aufeinander, die höchst unterschiedliche Rationalitäten ihrem Handeln zugrunde legen. So agieren Verwaltungsbehörden stark nach ei-

³⁹² Schedler/Rüegg-Stürm 2013, 37.

ner juristischen Logik, die sich an der Legalität des Handelns orientiert. Hieraus entnehmen sie die Legitimität ihres Handelns und beurteilen danach auch die Legitimität des Handelns anderer Akteure. Zum Teil werden sie auch die politische Logik der Legitimation (z.B. „Politik des Gehörtwerdens“) und die ökonomische Logik der effizienten Administration (z.B. Aufwände verwaltungsmäßiger Bearbeitung) beachten. Dagegen unterliegen Kommunalpolitiker (Bürgermeister, Gemeinderat, Ortschaftsrat) stärker der Logik der politischen Mehrheiten. Sie orientieren sich in erster Linie an den Kriterien der Legitimität und Autorität, müssen aber auch die ökonomische und juristische Logik beachten. Dagegen handeln Vorhabenträger als „Treiber von Veränderung“ nach einer ökonomischen Logik. Sie richten ihr Verhalten an Kosten-Nutzen-Relationen aus, vermeiden ökonomische Risiken und versuchen, ökonomische Chancen zu nutzen. In diese Logik gehört aber auch, die Legitimität des eigenen Handelns durch eine entsprechende Imagebildung zu stärken. Die Medien wiederum müssen Aufmerksamkeit erzeugen und dafür geeignete Geschichten erzählen. In dieser medienökonomischen Logik zählt, was die Auflage steigert. Eine ähnliche Logik verfolgen Bürgerinitiativen. Sie müssen öffentliche Aufmerksamkeit für ihr Anliegen erreichen, um dadurch politische Mehrheiten zu beeinflussen. In dieser medienökonomischen und politischen Logik kann die Eskalation eines Konflikts notwendig sein, um die gewünschte Aufmerksamkeit zu erzielen. Diese unterschiedlichen Rationalitäten unterschiedlichen Interessen und führen schon dadurch leicht zu Konfliktsituationen, weil zentrale Anliegen eines Akteurs von anderen Akteuren als „nicht relevant“ oder „unsachlich“ erachtet werden und dadurch ein nachvollziehbares Verständigungsdefizit entsteht. Moderation kann in solchen Situationen nur gelingen, wenn sie sich der grundsätzlichen Unterschiedlichkeit der Rationalitäten bewusst wird.³⁹³

Das dritte Erklärungsmuster orientiert sich an dem Verständnis, das die Konfliktparteien von der Rolle der Konfliktmoderation haben. Ob

³⁹³ Schedler/Rüegg-Stürm 2013, 77.

sie in die Konfliktmoderation einwilligen und wie sie auf sie reagieren, hängt sehr stark davon ab, welche Rolle sie ihr zuschreiben. Wird sie als Konfliktmoderation begriffen und somit als vorübergehende institutionelle Gestaltung verstanden, in deren Rahmen konfliktrelevante Themen der unterschiedlichen Akteure verhandelt werden? Oder wird sie mit Rollenzuschreibungen versehen, die sie weniger als neutrale Moderation des Konflikts beschreiben, sondern als externe, beobachtende oder beratende Akteure begreifen? Dieses unterschiedliche Verständnis hat Auswirkungen auf die Relevanz der Themen und Ergebnisse, die im Rahmen der Moderation entstehen und bearbeitet werden. Denn Sprache schafft Wirklichkeit und wenn Deutungsangebote durch sprachliche Labels seitens wichtiger Akteure unterschiedliche Aufträge suggerieren (Moderation/Beratung/Analyse), hat dies Auswirkungen auf die Verbindlichkeit der Ergebnisse des Prozesses. Das Rollenverständnis der Intervention wird entscheidend vom Auftragskontext bestimmt und der Ernsthaftigkeit, die die Konfliktparteien den intervenierenden Akteuren entgegenbringen. Hinsichtlich Dezent Zivil konkurrierten zwei Akteursbeschreibungen – *Konfliktmoderation* und *Forschungsteam* – im öffentlichen Raum, die mit unterschiedlichen Bereitschaften einhergingen, auf Vorschläge des *konfliktmoderierenden Forscherteams* oder *forschenden Moderationsteams* einzugehen.³⁹⁴ Dies war für beide Rollen nicht vorteilhaft.

Alle drei Erklärungsmuster, warum die Reaktionen auf die konfliktvermittelnde Instanz so unterschiedlich ausfallen, sind auf unterschiedlichen Ebenen zu verorten. Das machtbezogene Erklärungsmuster entspricht einer systemisch-strukturellen Erklärung, das auf unterschiedliche Rationalitäten bezogene Muster entspricht stärker einer akteurszentrierten Perspektive und das dritte Erklärungsmuster, das von der Rollenperzeption der Moderation ausgeht, folgt einer prozess-

³⁹⁴ Dies waren nicht nur Fremdzuschreibungen, sondern entsprach den objektiven Aufgaben und auch dem Selbstverständnis der handelnden Wissenschaftler und Moderatoren als Gruppe. Innerhalb von Dezent Zivil wurde jedoch eine klare Rollentrennung vollzogen.

zentrierten Perspektive. Alle drei Erklärungstypen ließen sich in der empirischen Anwendung erkennen.

7.1.3 Schlussfolgerungen für externe Intervention

Aus der Selbstreflektion der externen Intervention in der Erprobungsregion können für die Aufgabenwahrnehmung einer Zentralen Stelle und der von ihr beauftragten Dienstleister folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Es gibt bei Konfliktinterventionen keine klinisch saubere Intervention von außen. Intervenierende Institutionen sind bereits mit dem ersten Schritt, mit der Umfeldanalyse oder dem Gespräch mit dem Bürgermeister, gleich mitten im Konfliktsystem und unterliegen der Gefahr, von diesem schnell absorbiert zu werden. Die Akteure des bestehenden Konfliktsystems versuchen, den Interventionsakteur für sich einzunehmen, mit ihm zu koalieren, ihn zu instrumentalisieren oder ihn herauszuhalten.

Intervenierende Dritte erzeugen durch ihre Präsenz und durch ihre vorgeschlagenen Maßnahmen unweigerlich Verunsicherung, die unterschiedliche Akteursgruppen verschiedenartig beeinflussen. Bestimmte Themen erhalten durch die Intervention Aufmerksamkeit (wie etwa die Veränderung des Landschaftsbildes), andere fallen dagegen zurück (wie etwa der mögliche Rückgang des Tourismus). Für manche Akteure sind intervenierende Dritte störende Elemente, etwa weil sie ihre Logik in Frage stellen und Vorteile in der Konfliktbearbeitung bedrohen. Für andere Akteure, die bisher weniger erfolgreich waren, bietet die Intervention die Möglichkeit, auf den Modus der Konfliktbearbeitung stärker einzuwirken.

Öffentliche Konflikte können als multirationale Systeme beschrieben werden, bei denen machtpolitische und funktionsspezifische Rationalitäten im Konfliktsystem bestimmend sind. Dies erklärt die unterschiedlichen Reaktionen der Akteure auf die Moderationsangebote. Erfolgreiche Intervention nimmt unterschiedliche Reaktionsmuster und unterschiedliche Kooperationsbereitschaften als heuristisches Instru-

ment wahr und versucht nicht, ihre eigenen Prozessvorschläge gegen Widerstände durchzusetzen. Sie muss die unterschiedlichen Rationalitäten aufeinander beziehen, transparent machen und wechselseitig Verständnis wecken für die Rationalitäten der anderen Akteure.

Zur Politik des Akzeptierens unterschiedlicher Rationalitäten gehört, dass die hinter der Intervention stehende Zentrale Stelle nicht wertet: Kooperation und Ablehnung sind beide legitim. Es greift den Konfliktvermittler nicht an, wenn er abgelehnt wird. Umgekehrt ist er aber auch nicht von der Zustimmung einzelner Akteure abhängig. Immer wieder muss die Moderation alle Akteure in ihre Angebote einbeziehen, auch wenn sie von einzelnen Akteuren sogar öffentlich angegriffen wird. Wichtig ist, dass die Moderation sich trotz solcher Angriffe nicht in eine Verteidigungshaltung bringen lässt. Es ist nicht die Aufgabe eines externen Dritten, im Konflikt als Partei mitzuspielen.

Die von außen intervenierende Stelle muss dafür Sorge tragen, dass ihr Auftrag (und ihr Auftraggeber) transparent sind. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass Mythen darüber entstehen. So war es für die Anerkennung von Dezent Zivill wichtig, dass das Forschungsprojekt vom Bund (und nicht vom Land) finanziell gefördert wurde und dass die Ergebnisse der Bundespolitik zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt gilt, je diffuser ihr Auftrag in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, desto leichter werden unterschiedliche Erwartungen an sie herangetragen. Die Vermittlungsinstanz läuft dann Gefahr, mit unterschiedlichen strategischen Anliegen der Akteure konfrontiert zu werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Bewusster und reflektierter Umgang mit Rückkopplungsprozessen ist für die Arbeit einer Zentralen Stelle und der von ihr Beauftragten von entscheidender Bedeutung. Professionalität bedeutet, sich über die hier beschriebenen Mechanismen, Rationalitäten und individuellen Interessenslagen bewusst zu sein und auch das eigene Verhalten und dessen Motive zu reflektieren. Es erhöht die Fähigkeit der Zentralen Stelle, trotz Kritik und Instrumentalisierungsversuchen einzelner Akteure, eine für die Allpar-

teilichkeit notwendigen allseitigen Abstand zu wahren und so Vertrauen von allen Konfliktparteien zu erhalten.

7.2 Relevanz der Intervention

Letztlich entscheidend für die Bedeutung des neuen Konzepts der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen ist die Frage, welche Wirkungen von ihr ausgehen. Erhöht sie tatsächlich die Chancen zu mehr Verfahrensmündigkeit der Beteiligten, zur Verbesserung der Entscheidungen, für die richtige Auswahl der dezentralen Energieanlagen und ihrer Standorte sowie für die richtigen Schutzmaßnahmen für Anwohner und Umwelt sowie für eine höhere Legitimität des Verfahrens und der abschließenden Entscheidung?

Wie in vielen nicht wiederholbaren sozialen Prozessen ist es auch für den Konflikt in Schopfheim und Hasel nicht zu beweisen, wie er ohne Intervention verlaufen wäre. Hier wäre vor allem interessant, ob er anders verlaufen wäre, wenn früher hätte interveniert werden können. Letztlich muss der Nachweis offen bleiben, ob kommunikative Interventionen etwa im Jahr 2012 die Konfliktdynamik von 2014/2015 hätte verändern können. Selbst wenn die späteren Kritiker 2012 bereit und dazu in der Lage gewesen wären, sich in die Diskussion um die Verpachtung der Flächen einzubringen, wäre angesichts der Pflicht der Kommunen zur Ausweisung substanziellen Raums für die Windenergienutzung und angesichts der rechtlichen Anforderungen an die Flächenbewertung, so die Vermutung, dennoch am Ende die projektierte Konzentrationsfläche für die Windenergienutzung ausgewiesen und die beantragten Windenergieanlagen genehmigt worden. Das Ergebnis wäre also voraussichtlich das Gleiche gewesen. Allerdings hätte der Prozess anders ablaufen können: Die kommunikativen Interventionen hätten den Eindruck einer bestimmte Gruppen ausschließenden Vorgehensweise („Planungswillkür“) im Ort abmildern können. Der Gemeinderat hätte dem Ortschaftsrat ein größeres Mitspracherecht bei den Verhandlungen mit möglichen Vorhabenträgern einräumen kön-

nen und letztere hätten weitere Zugeständnisse geben können – etwa was die Höhe der Anlagen, die Betriebsdauern oder die genauen Standorte angeht. Ob der Gemeinderat in Schopfheim dies getan hätte (ohne dass er es muss) und ob dies die doch teilweise fundamentale Kritik in Gersbach besänftigt hätte, mag dahingestellt bleiben. Für viele in Gersbach hätte es aber vermutlich genügt, wenn ihre besondere Betroffenheit in Schopfheim von Anfang an anerkannt und versucht worden wäre, diese durch eine angepasste Planung oder eine lastengerechte Verteilung der Einnahmen zu kompensieren. An der Planung in Hasel hätten derartige Verhandlungen allerdings nichts geändert – dort stand und steht der Gemeinderat mit großer Mehrheit hinter dem Bürgermeister.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens Dezent Zivil wurde ein anderer Schluss gezogen: Es ist typisch, dass die Bürger erst dann damit beginnen, sich mit geplanten Anlagen zu beschäftigen, wenn konkrete Schritte unternommen werden, diese in nächster Zeit und in räumlicher Nähe zu realisieren. Mit dem Zugriff auf die Flächen und der Aussicht auf eine entsprechende Ausweisung im Flächennutzungsplan stehen den Projektierern und Vorhabenträgern kaum noch Hindernisse im Weg (sieht man von innerbetrieblichen Rentabilitätsüberlegungen sowie der Klärung von Zuwegung und Kabelanschluss ab). Wohl wissend, dass die Spielräume zu grundsätzlicher Einflussnahme sehr klein sind, setzte sich das Forschungsteam zum Ziel, die Beteiligungsmündigkeit der Bürger und die Dialogfähigkeit der verantwortlichen Stellen zu erhöhen, damit die vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten verstanden und bei Bedarf konstruktiv genutzt werden konnten.

Dies ist weitgehend gelungen Die angebotenen Maßnahmen im Bereich der Informationsvermittlung, wie beispielsweise die partizipative von Fotomontagen oder auch die Erstellung von akustischen Simulationen, verhalfen den Bürgern, die Planungen sinnlich zu erfahren. Dadurch ließ sich zumindest im Bereich der visuellen Darstellungen eine Versachlichung der öffentlichen Debatte herbeiführen.

Durch die regelmäßige Präsenz wichtiger Akteure bei Informationsveranstaltungen erhielten auch die für die Planungsentscheidung und die für die Genehmigungsentscheidung Verantwortlichen und die Vorhabenträger „ein Gesicht“. Somit konnte ein Stückweit die Distanz zwischen den abstrakten Verfahren und den konkreten Handlungen der planenden und bewertenden Akteure minimiert werden. Das Wissen um Zuständigkeiten und auch um die Haltungen der Akteure im Planungs- und Genehmigungsprozess schaffte Klarheiten und war ein Beitrag zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz.

Wichtige Erkenntnisse liefern stets auch die beobachteten Grenzen der Unterstützungsmaßnahmen. Ein markanter Aspekt in der Verfahrensgestaltung war das von verschiedenen Personen geäußerte Anliegen, dass Ergebnisse der angebotenen informellen Beteiligung auch einen Niederschlag in formellen Planungs- und Genehmigungsprozessen finden sollten. Ein Darüberreden reichte nicht, sondern ein Mitreden war erwünscht. Dazu hätte allerdings ein Mandat seitens der Schlüsselakteure der Politik, namentlich vom Gemeinderat Schopfheim, den Prozess für konsultative Beteiligungsprozesse zu öffnen, an die Moderation ergehen müssen.

Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass die externe Intervention und informelle Ergänzung der vorgeschriebenen Beteiligungsprozesse zu einer höheren Informiertheit, zu einer gestärkten Verfahrensmündigkeit, zu einer Versachlichung der Debatte und zu einer Deeskalation des sozialen Konflikts beigetragen haben. Sie haben – wenn auch aufgrund des späten Zeitpunkts nur in Maßen – dazu beigetragen, dass die Akzeptanz und die Akzeptabilität der grundlegenden Entscheidung für die Windenergienutzung gestiegen sind.

Abschließend stellt sich die Frage, wie aufwändig ein solcher Prozess ist und ob er für konfliktträchtige Planungen und für eskalationsverdächtige Konflikte generell vorgesehen werden sollte. Aus der Erprobung, die erheblich aufwändiger war als ein künftiger Routineeinsatz, kann abgeleitet werden, dass für vergleichbare Prozesse Kosten in Höhe von 25.000 bis 50.000 Euro anfallen können. Darin sind 10.000

bis 15.000 Euro für Visualisierung und Auralisierung enthalten. Angesichts einer Investitionssumme von ca. 5 Millionen Euro je Windenergieanlage erscheint dies beherrschbar.

7.3 Rechtspolitische Schlussfolgerungen

Um das vorgeschlagene Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen umzusetzen, sind jeweils die rechtlichen Rahmenbedingungen so anzupassen, dass sie ermöglichen, die einzelnen Bausteine des Konzepts zu realisieren. Dies erfordert weder die Einführung zusätzlicher Verfahren noch große Umwälzungen der bestehenden Verfahren. Die bestehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren bieten grundsätzlich ausreichend frühzeitige und ausreichend umfassende Möglichkeiten der Beteiligung. Ergänzungen sind insoweit erforderlich, als es möglich sein muss, die Verfahrensmündigkeit der Bürger dadurch zu erhöhen, dass sie über ihre Beteiligungsmöglichkeiten besser informiert werden, die Entscheidungsgegenstände besser verstehen und die Entscheidungsunterlagen besser nachvollziehen können. Außerdem muss die Möglichkeit bestehen, den Bürgern informelle Kommunikationsmöglichkeiten anzubieten, um ihre Interessen zu erörtern, und diese soweit wie möglich in den Entscheidungen zu berücksichtigen.

Hierzu sind folgende Rechtsänderungen notwendig:

7.3.1 Zentrale Stelle

Durch Landesgesetz ist eine Zentrale Stelle einzurichten. Die Zentrale Stelle soll alle Landesbehörden und alle Behörden, die im Auftrag des Landes tätig sind, dabei unterstützen, Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.³⁹⁵ Sie soll nicht nur im Fall eines Konflikts den zuständigen Stellen zur Verfügung stehen, sondern allen Beteiligten und den Bürgern bereits früher glaubwürdige und verständliche

³⁹⁵ S. hierzu näher Kap. 4.1.1.

Informationen anbieten. Zudem soll die Zentrale Stelle die zuständigen Stellen bei einer Umfeld- und Konfliktanalyse unterstützen.³⁹⁶

Die Zentrale Stelle soll unabhängig und allparteilich sein. Sie soll in Konfliktfällen schnell und unbürokratisch unterstützen können. Daher ist die Zentrale Stelle in Form einer juristischen Person des Privatrechts, beispielsweise als gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung, zu errichten. Ihre spezifischen Aufgaben sowie die Vorkehrungen zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit bestimmt der Gesellschaftsvertrag. Um sicherzustellen, dass die Zentrale Stelle allparteilich handelt, ist sie mit einem Beirat auszustatten, in dem Vertreter aus Wirtschaft, Umwelt- und Naturschutzverbänden und weiteren Institutionen der Zivilgesellschaft vertreten sind. Die Zentrale Stelle kann von sich aus Themen aufgreifen und sich mit Unterstützungsangeboten an die zuständigen Behörden wenden.

Die Zentrale Stelle wird vom Land beauftragt und erhält hierfür finanzielle Mittel. Über den Einsatz der Mittel im Einzelfall entscheidet sie eigenständig und unabhängig. Sie soll die finanziellen Mittel hauptsächlich dafür nutzen, Informationsmaterial zu erstellen, Schulungen durchzuführen, Konfliktprävention zu betreiben, Behörden zu beraten sowie im Fall eines Konflikts professionelle Konfliktmanager einzusetzen. Die Zentrale Stelle sollte diese Aufgaben überwiegend Dritten übertragen und sich weitgehend auf koordinative Funktionen beschränken.

Damit die Zentrale Stelle auch von den zuständigen Behörden einbezogen wird, sind diese zu einer entsprechenden Kooperation zu verpflichten. Dies kann in einer Verwaltungsvorschrift erfolgen.³⁹⁷

³⁹⁶ S. hierzu näher Kap. 4.1.2.

³⁹⁷ Wie etwa in einer Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie Baden-Württemberg erlassen hat, s. https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf; s. hierzu auch Erler/Arndt, VBIBW 2014, 81 ff.

7.3.2 Bürgervertrauenspersonen

Bürgervertrauenspersonen begleiten in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung als Verfahrenszeugen für die Öffentlichkeit die Verfahrensschritte, für die keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen ist.³⁹⁸ Sie können außerdem Einsicht in Verfahrensunterlagen nehmen. Ihr Aufgabenbereich umfasst jedoch nicht die fachliche Bewertung der Verfahrensgegenstände.

Damit Bürgervertrauenspersonen als Verfahrenszeugen Vertrauen bewirken können, sollte ihre Wahl in den Gemeindeordnungen geregelt werden. Die Wahl sollte, um die Person mit einer starken Legitimation auszustatten, von dem zuständigen Gemeindeorgan mit einer absoluten Mehrheit oder einer Zweidrittelmehrheit erfolgen. Eine Bürgervertrauensperson sollte über eine hohe Vertrauenswürdigkeit und eine große Integrationsfähigkeit verfügen. Sie wird für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren nach der Wahl vom Bürgermeister ernannt. Sind mehrere Gemeinden oder Gemeindeteile betroffen, können auch mehrere Bürgervertrauenspersonen von den zuständigen Gemeindeorganen gewählt werden. Bürgervertrauensperson zu sein, ist als Ehrenamt auszugestalten. Unkosten können ersetzt werden.

Die Beteiligung der Bürgervertrauensperson in einem Verwaltungsverfahren ist im jeweiligen Fachrecht vorzusehen, so etwa in § 10 BImSchG und der 9. BImSchV für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren.³⁹⁹ Der Einsatz einer Bürgervertrauensperson sollte nicht verpflichtend, sondern nur optional sein. Die verfahrensleitende Behörde sollte jedoch verpflichtet sein zu prüfen, ob der Einbezug einer Bürgervertrauensperson für die Durchführung des Verfahrens hilfreich ist, und in diesem Fall auf ihre Bestellung hinzuwirken.

Bürgervertrauenspersonen sind Vertreter der Öffentlichkeit. Da diese grundsätzlich keinen Zugang zu geheimhaltungsbedürftigen Informa-

³⁹⁸ S. Kap. 4.1.3.2.

³⁹⁹ Dies sollte bereits für die Vorverhandlungen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 und § 2a Abs. 1 der 9. BImSchV gelten, soweit schon eine Bürgervertrauensperson ernannt ist.

tionen haben, bedarf es auch keiner Regelung, wie Bürgervertrauenspersonen mit geheimhaltungsbedürftigen Informationen umgehen.

7.3.3 Regionalplanung

Bereits vor der Aufstellung eines (Teil-)Regionalplans kann es sinnvoll sein, konfliktbehaftete Festlegungen im Plan mit der Öffentlichkeit in den betroffenen Regionen frühzeitig zu diskutieren. § 10 Abs. 1 Satz 1 ROG sieht zwar vor, dass die Öffentlichkeit von der Aufstellung des Raumordnungsplans unterrichtet wird. Die ausdrückliche Möglichkeit, eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, existiert hingegen nicht. Um diese Option zu eröffnen, bietet sich eine Ergänzung des § 10 Abs. 1 ROG an. Inhaltlich kann sich eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung an der Regelung des § 3 Abs. 1 BauGB orientieren. Wie dort sollte die Öffentlichkeit frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich unterrichtet werden und ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden.

Um den Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung überhaupt festlegen zu können, müssen die Ziele und Zwecke der Planung bekannt sein. Daher sollte die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung während des Scoping gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 ROG stattfinden.

Um die Planungsunterlagen der Regionalplanung für die fachfremde Öffentlichkeit verständlicher zu gestalten, ist eine Verpflichtung einzuführen, den Planungsunterlagen eine allgemein verständliche Zusammenfassung bezogen auf den gesamten Plan beizufügen. Im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung sind bereits nach Anlage 1 Nr. 1 a) ROG dem Umweltbericht eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Raumordnungsplans und nach Anlage 1 Nr. 2 c) ROG eine allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage beizufügen. Diese Anforderungen beschränken sich allerdings auf den Umweltbericht nach § 9 Abs. 1 ROG. Für eine umfassende allgemein verständliche Zusammen-

fassung, die den gesamten Plan erfasst und sich nicht nur auf den Umweltbericht bezieht, ist das Raumordnungsgesetz zu ergänzen. Sie muss bereits bei einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – jedenfalls bezogen auf die dort erkennbaren Festlegungen – vorliegen.

Das Raumordnungsgesetz enthält bisher keine Pflicht zur Veröffentlichung der Abwägungsmaßstäbe der Regionalplanung. Auf Landesebene bestehen bereits sogar Verpflichtungen, die entscheidungserheblichen Abwägungsmaßstäbe der Regionalplanung zu veröffentlichen – wie etwa nach § 2a Abs. 6 Nr. 1 a) LPlG BW.⁴⁰⁰ Zumindest sollte den für die Regionalplanung zuständigen Behörden ermöglicht werden, zur Verbesserung der Transparenz die Abwägungsmaßstäbe der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Um eine bundesweit einheitliche Regelung zu treffen, sollte die Veröffentlichung für die Regionalplanung in einem neuen § 11 Abs. 2 ROG ermöglicht werden.

7.3.4 Bauleitplanung

Um frühzeitig kontroverse Themen der Bauleitplanung erörtern zu können, sollte die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in § 3 Abs. 1 BauGB gestärkt werden. Hierzu sollten einerseits die Länder geeignete Handlungsleitfäden erstellen, um den Kommunen eine Orientierung für die Durchführung dieses Verfahrensschritts an die Hand zu geben. Eine Stärkung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert andererseits ihr Ausbleiben zu sanktionieren. Insoweit muss die Fehlerfolgenregelung des § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB um die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB ergänzt werden. Künftig muss ihr Unterlassen deshalb auch Auswirkungen auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne haben.

Wie für die Regionalplanung sollte auch für die Bauleitplanung die Verpflichtung bestehen, für den gesamten Plan eine allgemein ver-

⁴⁰⁰ Darüber hinaus verpflichtet § 35 Abs. 10 LplG BW ab dem 28.10.2016 die der Tagesordnung beigefügten Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen auf der Internetseite der Regionalversammlung zu veröffentlichen. Damit sind auch alle zur Regionalplanung eingegangenen Stellungnahmen zu veröffentlichen. S. unter 4.7.3.

ständige Zusammenfassung zu erstellen. Für den Umweltbericht ist die Erstellung einer Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans nach Anlage 1 Nr. 1 a) BauGB und eine allgemein verständlich Zusammenfassung der Inhalte der Anlage 1 Nr. 2 c) bereits vorgeschrieben. Um eine umfassende allgemein verständliche Zusammenfassung des gesamten Plans zu fordern, sind die Regelungen zur Aufstellung von Bauleitplänen im Baugesetzbuch zu ergänzen.

Ebenfalls wie bei der Regionalplanung sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die Abwägungsmaßstäbe der Bauleitplanung zu veröffentlichen. Um eine bundesweit einheitliche Regelung zu treffen, ist die Veröffentlichung in § 2 Abs. 3 BauGB ausdrücklich zu ermöglichen.

7.3.5 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Eine Verpflichtung zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung erst ab 20 Windenergieanlagen wird der potenziellen sozialen und politischen Sprengkraft der Konflikte um solche Anlagen nicht gerecht. Daher ist die Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung schon ab sechs Anlagen vorzusehen. Dementsprechend ist in Anhang 1 Nr. 1.6 der 4. BImSchV die Zahl der Anlagen anzupassen.

Um die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über ein Genehmigungsverfahren in Kenntnis zu setzen, sollten Sachverständige und Dritte obligatorisch zu den Vorverhandlungen nach §§ 2 Abs. 2 Satz 2, 2a Abs. 1 Satz 2 und 4 der 9. BImSchV hinzugezogen werden.⁴⁰¹ Daher sollte jeweils die Vorschrift von einer Kann- in eine Muss-Vorschrift umgewandelt werden. Welche Dritte die Genehmigungsbehörde hinzuzieht, steht weiterhin in ihrem Ermessen. Soweit Bürgervertrauenspersonen ernannt sind, sind diese grundsätzlich hinzuzuziehen.⁴⁰²

Einfache Simulationen und Visualisierungen können sehr zur Versachlichung der Auseinandersetzung um Windenergieanlagen beitragen.

⁴⁰¹ S. bereits Roßnagel/Hentschel 2016, § 10 BImSchG, Rn. 119 ff.

⁴⁰² S. Kap. 7.3.2.

Daher sollten sie unter Mitwirkung der Öffentlichkeit vom Vorhabenträger erstellt werden. Soweit sie einen verhältnismäßigen Kostenumfang nicht überschreiten, sollten sie nach § 4a der 9. BImSchV Teil der Antragsunterlagen sein.

Der Erörterungstermin sollte im förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wieder obligatorisch durchgeführt werden. Hierfür müsste in § 10 Abs. 6 BImSchG die im Jahr 2007 vorgenommene Änderung hin zu einer Ermessensentscheidung rückgängig gemacht werden. Der missbräuchlichen Ausnutzung des Erörterungstermins als Kampfarena der unterschiedlichen Interessen kann durch kommunikative Maßnahmen begegnet werden. Eine wichtige Änderung könnte darin liegen, den Erörterungstermin nicht von der Genehmigungsbehörde, sondern von einem dritten allparteilichen Verhandlungsleiter leiten zu lassen. Um dies zu ermöglichen, sollte § 18 der 9. BImSchV dahingehend erweitert werden, dass die Genehmigungsbehörde die Verhandlungsleitung einem Dritten mit kommunikativem Fachwissen zu übertragen hat.

Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 der 9. BImSchV muss der Antragssteller eine allgemein verständliche, für die Auslegung geeignete Kurzbeschreibung des Genehmigungsantrags vorlegen. Hierdurch soll den Laien ein Eindruck von der Größe und der Betriebsweise der geplanten Anlage sowie ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft vermittelt werden. In vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren findet diese Vorschrift keine Anwendung. Gerade die Kurzbeschreibung kann in vereinfachten Genehmigungsverfahren aber zur Transparenz beitragen und den betroffenen Nachbarn bei der Beurteilung, ob sie vom Vorhaben betroffen sind, behilflich sein. Daher sollte die Kurzbeschreibung auch in vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verpflichtend erstellt werden müssen. Hierfür müsste der Verweis auf § 4 Abs. 3 der 9. BImSchV in § 24 Satz 1 der 9. BImSchV gestrichen werden.

In § 19 BImSchG sollte klargestellt werden, dass die Genehmigungsbehörde im Rahmen ihrer Pflicht, aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten (z.B. nach § 10 UIG), auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren über den Antrag und den Stand des Verfahrens unterrichten darf.

8 Zusammenfassende Ergebnisse in Thesenform

1. Die planungs- und genehmigungsrechtlichen Verfahren ermöglichen eine rechtssichere und die Interessen der Anwohner grundsätzlich berücksichtigende Entscheidungsfindung über dezentrale Energieanlagen. Dennoch weisen sie aus vielfältigen Gründen Defizite auf. Immer wieder fühlen sich Anwohner nicht ausreichend einbezogen und haben den Eindruck, dass ihre Interessen und Werte nicht ausreichend berücksichtigt werden.

2. Der Vorschlag, die Legitimität und Akzeptabilität über mehr und frühzeitigere Beteiligung zu erreichen, stößt bei dezentralen Energieanlagen an Grenzen. Kritische Anwohner melden sich oft erst zu Wort, wenn die Planungsentscheidungen schon gefallen sind. Dazu kommt: „Echte Beteiligung“ ist angesichts der Rechtslage nur sehr begrenzt möglich.

3. In diesem begrenzten Rahmen ist es möglich und notwendig, Verfahrensmündigkeit und Prozesslegitimität durch professionelle kommunikative Unterstützung der verfahrensleitenden Akteure (Regionalplanungsbehörden, Kommunen, Genehmigungsbehörden) sowie durch Auftreten eines neutralen Dritten in den Konflikten zu stärken. Die kommunikative Verfahrensbegleitung vor und während der förmlichen Verfahren muss sich aber der engen Grenzen bewusst sein und darf nicht vorgeben, die Bürger an der Entscheidungsfindung stärker als rechtlich vorgesehen zu beteiligen. Um die Verwaltung zu solchen Schritten in die Lage zu versetzen, ist in jedem Flächenland eine Zentrale Stelle als Konzentration von Aufmerksamkeit und Kompetenz erforderlich. Sie unterstützt die Behörden vor Ort in der Wahrnehmung kommunikativer Aufgaben.

4. Voraussetzung einer hilfreichen kommunikativen Begleitung ist ein fundiertes Verständnis von Konfliktdynamiken und -hintergründen. Hierfür sind eine Umfeldanalyse und ein Konfliktscreening hilfreich. In den stark umstrittenen Fällen stehen neben den legitimen Bedenken von Anwohnern (z.B. Veränderung des Landschaftsbildes, Schal-

limmissionen, Gesundheitsrisiken, Beeinträchtigung des Tourismus, Wertverluste von Immobilien) häufig politische und soziale Dynamiken, die nicht unbedingt mit dem konkreten Vorhaben zu tun haben und die zu einem Aufschaukeln der Konflikte führen. Dies gilt es, im Konfliktscreening zu erkennen.

5. Eine hilfreiche kommunikative Begleitung besteht in einer zielgruppenorientierten Kommunikation – sei es indirekt über die Beratung der verfahrensleitenden Stellen oder direkt im Feld. Zielgruppen sind weniger die eher lauten grundsätzlichen Kritiker der Anlagen. Die Zielgruppen für begleitende Dialogformate sind vor allem jene Bevölkerungsgruppen, die aufgrund der berührten Interessen legitime und konkrete Fragen zum Projekt haben. Dies können Anwohner, Verbandsmitglieder, Medienvertreter wie auch gewählte Volksvertreter sein. Diese sollten mit begleitenden verständlichen Dialog- und Informationsformaten die Möglichkeit erhalten, sich ein eigenes Bild zu machen, das sich an möglichst objektiven Fakten und der Berücksichtigung unterschiedlicher Positionen und Interessen orientiert. Bei vorhandenen Aushandlungsspielräumen sind auch Mediationsprozesse sinnvoll.

6. Gerade für kritische Anwohner ist es wichtig, dass sie gehört werden und nicht vorab als NIMBY-Egoisten abgetan werden. Sie müssen als Partner auf Augenhöhe gelten, die sicher sind, dass sie nicht schlechter behandelt werden als der Antragsteller. Bürgervertrauenspersonen können als Verfahrenszeugen dazu beitragen, dass Vertrauen in die Unvoreingenommenheit der Behörden entsteht. Wird fachlich nachvollziehbar, transparent und menschlich anerkennend kommuniziert, steigert dies die Chance auf höhere Verfahrensakzeptanz – bei allen inhaltlichen Differenzen, die weiter bestehen können.

7. Frühzeitige Planungsprozesse, die im Rahmen demokratischer Abläufe geregelt werden, bergen ein hohes Potenzial sowohl für Beteiligung als auch für Frustration. Gerade in kleinen Kommunen kann kommunikative Unterstützung Verwaltung und Politik ermutigen, in den öffentlichen Diskurs zu gehen und „schlafende Hunde zu we-

cken“ – und dabei zwischen „Abwiegen“ und „Panikmache“ einen guten Weg zu finden. Hier spielt auch die Pressearbeit eine wichtige Rolle.

8. Regelungen zum Einsatz von Simulationen, die helfen, die künftigen Auswirkungen der Anlagen wahrzunehmen, können kommunikative Prozesse in Verwaltungsverfahren verbessern. Von diesen begleitenden kommunikativen Instrumentarien profitieren auch Entscheidungsträger und Planer.

9. Um das Vertrauen in die rechtsstaatliche Durchführung der Verfahren zu steigern, sollten Verfahrensteile ohne Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst unterbleiben. Förmliche Verfahren sollten nicht erst ab 20 Windenergieanlagen, sondern bereits bei deutlich weniger Anlagen eingeführt werden. Gleichzeitig sollte durch begleitende Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Erörterungstermine nicht als Tribunale der Gegner instrumentalisiert werden. Dennoch wird es weiterhin Verfahrensteile ohne Beteiligung der Öffentlichkeit geben. Hier können Bürgervertrauenspersonen als Verfahrenszeugen fungieren.

10. Um das vorgeschlagene Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen umzusetzen, sind nur wenige Rechtsänderungen erforderlich, die die rechtlichen Rahmenbedingungen den hier vorgeschlagenen Maßnahmen anpassen. Die meisten von ihnen können als Optionen für die Stellen vorgesehen werden, die Planungs- und Genehmigungsverfahren durchführen.

Literatur

acatech (2011): Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen – Anmerkungen zu einem aktuellen gesellschaftlichen Problem, Berlin.

Albrecht, Romy/Grüttner, André/Lenk, Thomas/Lück, Oliver/Rottmann, Oliver (2010): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten - Ableitung für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bürgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf.

Allé, Nicole (2015): Energie und Ästhetik, in: energiezeitung, Heft 18, 6-9.

Appel, Ivo (2012): Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, NVwZ, 1361-1369.

Arbter, Kerstin/Handler, Martina/Purker, Elisabeth/Tappeiner, Georg/Trattnigg, Rita (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten, ÖGUT News, Wien, http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_hb-oeff-beteiligung.pdf.

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch, 12. Aufl. München.

Benecke, Gudrun/Wilfried Theilemann (2014): Enerscape – Entwurfsideen für eine Energielandschaft, Braunschweig, http://www.thzbs.de/uploads/tx_rtgfiles/Enerscape_Broschuer.pdf.

Benighaus, Christion/Kastenholz, Hans/Renn, Ortwin (2010): Kooperatives Konfliktmanagement für Mobilfunksendeanlagen, in: Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden, 275-297.

Blümel, Willy (1972): „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung, in: Schnur, Roman (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München, 9-36.

Böhm, Monika (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven, NuR, 614-619.

Bonacker, Thorsten (2008): Die Konflikttheorie der autopoietischen Systeme, in: Bonacker, Thorsten (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung, 4. Aufl. Wiesbaden, 267-292.

Bonacker, Thorsten (2009): Konflikttheorien, in: Kneer, Georg (Hrsg.), Soziologische Theorie. Ein Handbuch. Wiesbaden 2009, 179-197.

Bora, Alfons/Hausendorf, Heiko (2009): Governing Technology through Public Participation. Comparative Sociology 8, 4, 477-489.

Breuer, Rüdiger (1978): Wirksamerer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, NJW, 1558-1566.

Brohm, Winfried (1972): Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 30, Berlin, 245-306.

Burgi, Martin (2011): Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens: Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht in der Reform, DVBl., 1317-1324.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (Hrsg.) (2002): Standards für Evaluation, Köln.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (2008) (Hg.): Standards für Evaluation, 4. Aufl. Mainz.

Devine-Wright, Patrick (2005): Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy, Wind Energy, 8: 125-139.

Dietlein, Johannes (2015): § 10 BImSchG, in: Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Begr.), Umweltrecht, 76. EL, München.

Dietz, Thomas/Stern, Paul C. (2008): Public participation in environmental assessment and decision making, Washington DC.

Dolde, Klaus-Peter (1982): Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, NVwZ, 65-70.

Dolde, Klaus-Peter (2013): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ, 769-775.

Eisner, Manuel/Graf, Nicole/Moser, Peter (2003): Risikodiskurse. Die Dynamik öffentlicher Debatten über Umwelt- und Risikoprobleme in der Schweiz, Zürich.

Erler, Gisela/Arndt, Ulrich (2014): Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg – auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, VBIBW, 81-91.

Ewen, Christoph/Gabriel, Oscar W./Ziekow, Jan (2013): Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit. Was man aus dem Runden Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf lernen kann, Baden-Baden.

Feindt, Peter H. (Hrsg.) (2010): Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden.

Finkelnburg, Klaus/Ortloff, Karsten/Michael/Kment, Martin (2011): Öffentliches Baurecht, Band 1: Bauplanungsrecht, 6. Aufl. München.

Fisahn, Andreas (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen.

Fisahn, Andreas (2004): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention, ZUR, 136-141.

Frantál, Bohumil/Kunc, Josef (2011): Wind turbines in tourism landscapes, Annals of Tourism Research, 499-519.

Frenz, Walter (2015): Umweltklagen weiter effektuiert: Subjektive Rechte, Präklusion und Entscheidungserheblichkeit von Verfahrensfehlern, NuR, 832-835.

Frey, Michael (2013): Ausbau der Windkraft und Bürgerbeteiligung, VBIBW, 417-421.

Fryszner, Andreas/Schwing, Rainer (2013): Systemische Beratung und Familientherapie – kurz, bündig, alltagstauglich, Göttingen.

Gaentzsch, Günter (2010): Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren – Instrument zur Sachverhaltsaufklärung oder Einladung zur Verfahrensverzögerung, in: Dolde, Klaus-Peter/Hansmann, Klaus/Paetow, Stefan/Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.), Verfassung-Umwelt-Wirtschaft Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München, 233-245.

Gärditz, Klaus Ferdinand (2012): Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende, ZfU, 249-282.

Geis, Anna (2005): Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, Wiesbaden.

Gerhards, Jürgen/ Neidhart, Friedhelm (1990): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze, <http://www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/GerhardsNeidhardt-1990.pdf>.

Glasl, Friedrich (2013): Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 11.Aufl. Bern.

Goffman, Erving (2011): Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag, 10. Aufl. München.

Goldschmidt, Rüdiger (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren. Konzeptionelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien, Wiesbaden.

Grimm, Dieter (1985): Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ, 865-872.

Gurlit, Elke (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, JZ, 833-840.

Häberle, Peter (1972): Grundrechte im Leistungsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 30, Berlin, 43-131.

Häberle, Peter (1996), Verfassung als öffentlicher Prozess, 2. Aufl. Berlin.

Habermas, Jürgen (1991): Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt am Main.

Hafner, Simone (2012): Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, NuR, 315-321.

Hafner, Simone (2015): Die Forderung einer Klimawandel-Governance und ihre Entsprechung im Recht, in: Knieling, Jörg/Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Governance der Klimaanpassung, München, 161-176.

Hagedorn, Wolfgang (2007): Analyse von Immobilienpreisänderungen am Flughafen Frankfurt 2007, <http://www.widema.de/fluglaerm/informationen/gutachten.html>.

Hartung, Gerald/Kirchhoff, Thomas (Hrsg.) (2014): Welche Natur brauchen wir? Analyse einer anthropologischen Grundproblematik des 21. Jahrhunderts, Freiburg.

Haug, Volker (2014): „Partizipationsrecht“ – Ein Plädoyer für eine eigene juristische Kategorie, Die Verwaltung, 221-241.

Haug, Volker/Schadtle, Kai (2014): Der Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des § 46 VwVfG, NVwZ, 271-275.

Hendler, Reinhard/Kerkmann, Jochen (2014): Harte und weiche Tabuzonen: Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung, DVBl., 1369-1376.

Hentschel, Anja (2010): Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, Baden-Baden.

Hessinger, Philipp (2010): Das Gegenüber des Selbst und der hinzukommende Andere. Die Figur des Dritten in der soziologischen Theorie, in: Esslinger, Eva/Schlechtriemen, Tobias/ Schweitzer, Doris/ Zons, Alexander (Hrsg), Die Figur des Dritten. Ein Paradigma der Kulturwissenschaften, Frankfurt am Main, 65-79.

Hien, Eckart (2014): Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung, DVBl. 2014, 495-498.

Hildebrand, Jan/Rau, Irina/Schweizer-Ries, Petra (2012): Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien. Eine umweltpsychologische Betrachtung, Informationen zur Raumentwicklung, 9(10), 491-501.

Hopmann, Terrence (1996): Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 24-47

Hofmann, Ekkehard (2012): Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade, JZ, 701-711.

Huber, Stefanie/Horbaty, Robert (2010): State-of-the-Art Report. IEA Wind Task 28, Social Acceptance of Wind Energy Projects, IEA Wind Technical Report, https://www.iea.org/media/workshops/2011/lowcarbon/3_huber_horbaty.pdf

Hübner, Gundula/Pohl, Johannes (2015): Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich. Fachagentur Windenergie an Land, Berlin.

Kallerhoff, Dieter (2014): § 25 VwVfG, in: Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. München.

Karpman, Stephen B. (1968): Fairy tales and script drama analysis, in: *Transactional Analysis Bulletin*, 7/1968, 39-43.

Kern, Linda (2012): Podiumsdiskussion – Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben, in: Gesellschaft für Rechtspolitik, Bitburger Gespräche in München. Band 2: Planen, Erklären, Zuhören – Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, Tübingen.

Knauff, Matthias (2012): Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, *DÖV*, 1-7.

Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Aufl. Stuttgart.

Koch, Hans-Joachim (2014): Immissionsschutzrecht, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), *Umweltrecht*, 4. Aufl., München.

Köhler, Thomas (2005): Die Konflikttheorie der Anerkennungstheorie, in: Bonacker, Thorsten (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*, 3. Aufl. Wiesbaden, 319-334.

Kopp, Ferdinand (1978): Beteiligung, Rechts- und Rechtsschutzpositionen im Verwaltungsverfahren, in: Bachof, Otto/Heigl, Ludwig/Redeker, Konrad (Hrsg.), *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, München, 387-405.

Kopp, Ferdinand (1980): Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren, *DVBbl.*, 320-330.

Krampe, Günter/Wünsche, Petra (1985): Handlungstheoretische Analysen politischer Partizipation: Empirische Prüfung eines differenzierten Erwartungs-Wert-Modells, *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 270-279.

Kubicek, Herbert (2014a): Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren. Evaluationsbericht Langfassung, Gütersloh.

Kubicek, Herbert (2014b): Vorbild für umfassende und transparente Information. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord, Gütersloh.

Kunz, Volker (2011): Rational Choice, Frankfurt.

Kunze, Conrad (2012): Soziologie der Energiewende. Erneuerbare Energien und Transition des ländlichen Raums, Stuttgart.

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung, Weinheim.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Begr.) (2015): Umweltrecht, 76. EL, München.

Lohmer, Mathias (2004): Das Unbewusste im Unternehmen: Konzepte und Praxis psychodynamischer Organisationsberatung, in: Lohmer, Mathias (Hrsg.), Psychodynamische Organisationsberatung. Konflikte und Potentiale in Veränderungsprozessen, Stuttgart, 17-39.

Luhmann, Niklas (1987): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main.

Marg, Stine/Hermann, Christoph/Hambauer, Verena/Belle Becké, Ana (2013): „Wenn man was für die Natur machen will, dann stellt man da keine Masten hin“, in: Marg, Stine (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?, BP-Gesellschaftsstudie, Reinbek, 94-138.

Mautz, Rüdiger (2010): Konflikte um Offshore-Windkraftnutzung - eine neue Konstellation der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Ökologie, in: Feindt, Peter Henning/Saretzki, Thomas (Hrsg.), Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden, 181-197.

Mautz, Rüdiger/Byzio, Andreas/Rosenbaum, Wolfgang (2005): Die soziale Dynamik der regenerativen Energien - am Beispiel der Fotovoltaik, der Biogasverstromung und der Windenergie. Zwischenbericht - DFG-Projekt RO 465/8-1: Soziale Dynamik der Energiewende, Göttingen.

Messmer, Heinz (2003): *Der soziale Konflikt. Kommunikative Emergenz und systemische Reproduktion*, Stuttgart.

Müller, Bilun (2010): *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden.

Müller, Werner (2015): *Den Windmühlen die Flügel stutzen*, Margräfler Tagblatt vom 30.1.2015, <http://www.verlagshaus-jaumann.de/inhalt.schopfheim-den-windmuehlen-die-fluegel-stutzen.062a15b4-3c70-40c0-86bc-58eced99d07.html>.

Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn.

Ohlhorst, Dörte/Schön, Susanne (2010): *Windenergienutzung in Deutschland im dynamischen Wandel von Konfliktkonstellationen und Konflikttypen*, in: Feindt, Peter Henning (Hrsg.), 198-218.

Oppermann, Bettina (2001): *Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz. Kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung*, Stuttgart.

Petty, Richard E./Cacioppo, John T. (1986): *The Elaboration Likelihood Model of Persuasion*, in: *Advances in Experimental Social Psychology*, 123-205.

Quack, Heinz-Dieter (2012): *Windkraft oder Tourismus? - Über tatsächliche und vermeintliche Probleme der Windkraft in Erholungsräumen*, <http://www.energieforum-isny.de/wp-content/uploads/2013/06/Vortrag-Windkraft-oder-Tourismus-Prof.-Dr.-Quack-07.01.2012.pdf>.

Rau, Irina/Walter, Götz/Zoellner, Jan (2011): *Wahrnehmung von Bürgerprotesten im Bereich erneuerbarer Energien: Von NIMBY-Opposition zu kommunaler Emanzipation*, *Umweltpsychologie* 15(2), 37-51.

- Rawls, John (1995): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M.
- Redeker, Konrad (1980): Grundgesetzliche Rechte auch Verfahrensbe-
teiligung, NJW, 1593-1599.
- Reidinger, Fabian (2013): Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung:
Zwei Seiten einer Medaille, in: Kiderlen, Elisabeth/Metzner, Helga
(Hrsg.), Experiment Bürgerbeteiligung, Demokratie Band 32, Berlin,
60-67.
- Renn, Ortwin/Köck, Wolfgang/Schweizer, Pia-Johanna/Bovet, Jana/
Benighaus, Christina; Scheel, Oliver/Schröter, Regina (2014): Öffent-
lichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende. Neun Thesen
zum Einsatz und zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, ZUR,
281-287.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1996): Der kooperative Diskurs:
Grundkonzeption und Fallbeispiel. In: Analyse & Kritik 18, 175-207.
- Roßnagel, Alexander (1986): Die rechtliche Fassung technischer Risi-
ken , UPR, 46-56.
- Roßnagel, Alexander (1986): Demokratische Kontrolle großtechnischer
Anlagen durch Verwaltungsreferendum? KritV, 343-365.
- Roßnagel, Alexander (1987): Gesetzesvorbehalt für die Wiederaufar-
beitung, in: Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Rechtsprobleme der Wieder-
aufarbeitung, Baden-Baden, 17-83.
- Roßnagel, Alexander (1993): Sicherheitsphilosophien im Technikrecht
- am Beispiel des Atomrechts UPR, 129- 135.
- Roßnagel, Alexander (1993): Rechtswissenschaftliche Technikfolgen-
forschung. Umriss einer Forschungsdisziplin, Baden-Baden.
- Roßnagel, Alexander (2001): Der Bürger im umweltrechtlichen Anla-
genzulassungsverfahren, in: Dolde, Klaus-Peter (Hrsg.), Umweltrecht
im Wandel, München, 997-1016.

Roßnagel, Alexander/Ewen, Christoph/Götz, Konrad/Hefter, Thomas/Hentschel, Anja/Huge, Antonia/Schönfelder, Carla (2014): Mit Interessengegensätzen fair umgehen – zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen, ZNER, 329-337.

Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja (2009): Rechtliche Gewährleistung des Umweltschutzes bei erneuerbaren Energien, in: Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht 2009, UTR 100, Berlin, 253 - 320.

Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja (2016): Kommentierung des § 10, in: Führ, Martin (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln.

Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja (2016): Kommentierung des § 19, in: Führ, Martin (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln.

Roßnagel, Alexander/Schroeder, Ulrich (1999): Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln u.a.

Runkel, Peter (2010): Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad, Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, München.

Saretzki, Thomas (2010): Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: Peter Henning, Feindt/Saretzki, Thomas (Hrsg.): Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden, 33–53.

Schedler, Kluno/Gross, Mirco (2011): Rationalität in Verwaltung und Politik, <https://www.alexandria.unisg.ch/export/DL/IMP/209935.pdf>.

Schedler, Kluno/Rüegg-Stürm, Johannes (2013): Multirationales Management. Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation, Bern.

Schink, Alexander (2007): Das Kooperationsprinzip – Die Bewährung von konsensualen und informalen Handlungsinstrumenten im Um-

weltrecht, in: Schliesky, Utz/Ernst, Christian (Hrsg.), Wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig zum 65. Geburtstag, Köln, 73-82.

Schink, Alexander (2011): Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung Defizite und Verbesserungsvorschläge, ZG, 226-248.

Schink, Alexander (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung - Beschleunigung - Akzeptanz - Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz bei Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung, DVBl., 1377-1385.

Schink, Alexander (2015): § 3 BauGB, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 31. Edition, München.

Schlippe, Arist von/Schweitzer, Jochen (2007): Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung, 10. Aufl. Göttingen.

Schmidt, Reiner/Kahl, Wolfgang/Gärditz, Klaus Ferdinand (2014): Umweltrecht, 9. Aufl., München.

Schmitt Glaeser, Walter (1973): Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Band 31, Berlin, 179-265.

Schmitz, Heribert/Prell, Lorenz (2013), Planungsvereinheitlichungsgesetz - Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, NVwZ, 745-754.

Schwing, Rainer/Fryszter, Andreas (2010): Systemisches Handwerk. Werkzeug für die Praxis. 4. Aufl. Göttingen.

Simon, Fritz B. (2010): Einführung in die Systemtheorie des Konflikts, Heidelberg.

Smith, Eric Marquez, Marisela (2000): The Other Side of the NIMBY Syndrome, in: Society & Natural Resources, 13(3), 273-280.

Stelkens, Paul/Bonk, Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.) (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. München.

Stroebe, Wolfgang/Jonas, Klaus (1996): Grundsätze des Einstellungserwerbs und Strategien der Einstellungsänderung, in: Wolfgang Stroebe (Hrsg.), Sozialpsychologie. Eine Einführung. 3. Aufl. Berlin, 253-292.

Walk, Heike (2008): Partizipative Governance, Wiesbaden.

Wirth, Werner/Kühne Rinaldo (2013): Grundlagen der Persuasionsforschung. Konzepte, Theorien und zentrale Einflussfaktoren, in: Schweiger, Wolfgang/Fahr, Andreas (Hrsg.), Handbuch Medienwirkungsforschung, Wiesbaden, 313-332.

Wolsink, Maarten (2005): Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of ‚backyard motives‘, Renewable & Sustainable Energy Reviews, 11(6): 1188 - 1207.

Wolsink, Maarten (2007): Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusation of non-cooperation, Energy Policy, 35(5): 2692 - 2704.

Wüstenhagen, Rolf/Wolsink, Maarten/Bürer, Mary Jean (2007): Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept, Energy Policy 35, 2683-2691.

Wulfhorst, Reinhard (2011): Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV, 581-590.

Ziekow, Jan (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, München.

Ziekow, Jan (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, NVwZ, 754-760.

Ziekow, Jan/Barth, Regine/Schütte, Silvia/Ewen, Christoph (2015): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften Leitfä-

den für Behörden und rechtliche Verankerung, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_07_2015_neuartiger_oeffentlichkeitsdialog.pdf.

Zimmer, René (2012): Beteiligung als Grundlage der Energiewende, in: Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umweltbildung Bundesverband e.V., Energiewende & Bildung, Dokumentation der Tagungsreihe – BNEE Bildung für nachhaltige Entwicklung und Erneuerbare Energien, 51-53.

Zimmer, René (2013): Erneuerbare Energien im Konflikt. Protestmuster und Lösungswege in: Zschiesche, Michael (Hrsg.) Klimaschutz im Kontext, München, 87-101.

Zoellner, Jan/Schweizer-Ries, Petra/Wemheuer, Christian (2008): Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany, Energy Policy 36, 4136–4141.

Zschiesche, Michael/Rosenbaum, Marion (2005): Weniger gelebte Demokratie im Umweltschutz, Empirische Analysen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den neuen Ländern in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Zeitraum 1991-2001, UfU-Zeitschrift, 5-11.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dimensionen des Akzeptanz-Begriffs	39
Abbildung 2:	Empfundene Machtasymmetrie	47
Abbildung 3	Das „Drama-Dreieck“	66
Abbildung 4:	Das Arena Modell	68
Abbildung 5:	Internetplattform zum Bürgerdialog zur Linie 2 in Ulm	106
Abbildung 6:	Negativbeispiel	114
Abbildung 7:	Positivbeispiel	114
Abbildung 8:	Beispiel für eine Darstellung von Eignungsflächen im Vorentwurf eines Teilflächennutzungsplans	125
Abbildung 9:	Windhöffigkeiten im Raum Schopfheim und Hasel	166
Abbildung 10:	Potenzielle Standorte nach ersten Voruntersuchungen in der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft im Dezember 2012	171
Abbildung 11:	Veröffentlichung in der Presse zum Zwischenbericht des Teilflächennutzungsplans im Gemeinderat	172
Abbildung 12:	Menschenkette bei der Begehung von Windenergie- gegnern	174
Abbildung 13:	Beteiligungsfahrplan für das Flächennutzungsplan- verfahren	182
Abbildung 14:	Ausschnittaus Erklärfilm	184
Abbildung 15:	Dokumentationsfilm	185
Abbildung 16:	Infobrief Windenergie	186
Abbildung 17:	Bild in der Lokalpresse vor Veröffentlichung gemeinschaftlich erstellter Bilder	187
Abbildung 18:	Gemeinschaftlich erstelltes Bild in der Lokalpresse	188
Abbildung 19	Subjektive Betroffenheit von den Windenergieanlagen	233
Abbildung 20:	Einschätzung verschiedener Vorteile der Windenergie in Schopfheim	234

Abbildung 21:	Einschätzung ausgewählter Nachteile der Windenergie in Schopfheim	236
Abbildung 22:	Beurteilung des Gesamtprozesses in der zweiten Befragung	237
Abbildung 23:	Vermuteter Einfluss der Bürgerbeteiligung auf die Planung	238
Abbildung 24:	Wahrgenommene Rolle von Dezent Zivil	239
Abbildung 25:	Präferenzen für verschiedene Möglichkeiten einer Visualisierung von Windenergieanlagen	244
Abbildung 26:	Visualisierung des geplanten Windparks Glaserkopf auf das Dorf Gersbach	245
Abbildung 27:	Kommunikationskanäle: Wie von der Veranstaltung erfahren?	247
Abbildung 28:	Wahrnehmung der Dezent Zivil Veranstaltung „Infomarkt Gersbach“	248
Abbildung 29:	Dauer der Sitzungen auf der Website www.windkraft-dialog.de	250

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Konfliktebenen	67
Tabelle 2:	Konfliktbiografie in der Region Schopfheim und Hasel	175
Tabelle 3:	Übersicht Evaluationskriterien	206
Tabelle 4:	Reaktionen auf die externe Intervention	258

Abkürzungsverzeichnis

4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen).
9. BImSchV	Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren)
BauGB	Baugesetzbuch
BayBO	Bayerische Bauordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVwVfG	Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetz
BW	Baden-Württemberg
CliMA	Kompetenzzentrums für Klimaschutz und Klimaanpassung der Universität Kassel
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EuGH	Europäischer Gerichtshof
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LplG	Landesplanungsgesetz
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
MW	Megawatt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PIVereinHG	Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
UfU	Unabhängiges Institut für Umweltfragen
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UTR	Umwelt- und Technikrecht (Buchreihe)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVwG	Umweltverwaltungsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZNER	Neue Zeitschrift für das Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Für die umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems braucht es Verfahren, in denen die Planung und die Zulassung dezentraler Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien so erfolgen, dass die Öffentlichkeit in ausreichender Weise beteiligt wird. Diese Anlagen schonen zwar das Klima, nehmen aber Raum in Anspruch, verändern das Landschaftsbild und beeinträchtigen Umwelt und Natur. Die Zivilgesellschaft will an der Entscheidung über solche Anlagen in ihrem Lebensraum beteiligt sein. Bisher führen solche Verfahren allerdings oft zu großen Konflikten mit destruktiven Ergebnissen: Entweder setzt der Investor die Anlage im Konflikt durch oder verzichtet auf den Standort. Das Buch analysiert diese Konflikte. Es gibt Empfehlungen, wie die Öffentlichkeit in den relevanten Verfahren der Regionalplanung, Bauleitplanung und Anlagengenehmigung durch neue und ergänzende Verfahrensformen so beteiligt werden kann, dass Akzeptanz und Akzeptabilität der Entscheidung möglich sind. Schließlich stellt es die Praxiserfahrungen aus der Erprobung dieser Vorschläge vor.

ISBN 978-3-7376-0198-6



9 783737 601986 >